

STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK

SZERKESZTI: D^r ILLYEFALVI L LAJOS

BUDAPEST ÖNKORMÁNYZATA

ÍRTA

D^r EGYED ISTVÁN

BUDAPEST SZÉKESFŐVÁROS HÁZINYOMDÁJA

I.

Bevezetés.

Budapest a magyar állam székesfővárosa, a magyar nemzet büszkesége. Világvárosi nagysága már maga is indokolja szerepének jelentőségét: Budapest az ország szócsove, képviselote, vonzó ereje, a külfölddel szemben érvényesülésének eszköze és záloga. Belső jelentősége azonban még ezen a szerepen is túlnó: állami szervezetünk erősen központosított felépítése következtében Budapest a nemzeti erök jóformán egyetlen gócpontja. Többi városunk még csak megközelítő lélekszámot sem mutat fel és így Budapest helyzete az államban teljesen egyedülálló. A közigazgatás, a kulturális és gazdasági élet nemcsak székhelyét tartja itt, de jórészen ide összpontosul; a közlekedési rendnek is központja. Mindez eléggé indokolja, hogy Budapest szervezete nemcsak helyi jelentőségű és így nemzeti szempontból első rangú érdek a fővárosi közigazgatás megfelelő berendezése.

Jól tudjuk, hogy a közületek sorsát első sorban nem jogszabályok irányítják, hanem a közületben élő természetes erök, kulturális és gazdasági tényezők; de azért nem közömbös a keret sem, amelyben a közület életét éli. Rendkívüli fontossága van annak, hogy Budapest közigazgatási szervezete jó legyen; ne csak meg tudjon birkózni rendkívüli feladataival, hanem mintaszerű rendszerével, kitűnő berendezésével példát, ütemet adjon az egész országban a közigazgatás fejlődésének. Egyrészt közvetítse az ország részére a fejlettebb közigazgatási rendszerek eredményeit, másrészt tükörben mutassa kifelé a magyar közigazgatás nemzeti jellegét és magas színvonalát.

Budapest közigazgatása az elmúlt hatvan esztendő alatt nem volt csekély feladatok elé állítva. Végrehajtani három különálló, részben ellentétes érdekű város egyesítését és összeforrasztani azokat egy szerves egységbe, amely a további fejlődésnek biztos alapja lehetett; nemcsak nyomon követni azt a gigantikus méretű fejlődést, amelynek során az újonnan egyesített városból félszázad alatt világváros lett, hanem vezetni, irányítani ezt a fejlődést; a semmiből, teremteni kiterjedt oktatásügyi, egészségügyi, szociális, közlekedési és üzemi szervezetet, életre kelteni az intézmények ezreit, amelyek elláthatják a jelen és jövő feladatait, kielégíthetik a csonka nemzet

egy nyolcadának: a nagyigényű fővárosi lakosságnak minden irányú szükségleteit; el kell ismerni, hogy óriás feladatok voltak ezek. A főváros önkormányzata a rendes közigazgatás kereteit szétfeszítő, valóban alkotó munkát végzett; ebben a munkában nem volt nyugvás, azt a folytonos alkotások, az állandó szervezés lázas üteme hevítette. A városi igazgatás önkormányzati formája kiállotta a próbát: az önkormányzat a lüktető városi életnek lett kiteljesülése.

Mert az önkormányzat a szabad városi élet igazi értékmérője. A helyi önkormányzat minél szélesebb mértéke a legbiztosabb alapfeltétele a városok életerős fejlődésének, biztosítéka a gazdasági, kulturális és közigazgatási előrehaladásnak. Az önkormányzat rendszerét azonban össze kell egyeztetni az állam érdekeivel és ennek biztosítására szolgálnak a kormány ellenőrzési jogosítványai. A várospolitikai kérdések legnehezebbje az állam és a helyi önkormányzat érdekeinek megfelelő összeegyeztetése. Vigyázni kell, hogy a kormány mindenhatósága a városi lakosságból ne ölje ki az önkormányzati erőt, ne fossa meg a várost a fejlődés természetes életfeltételeitől. Ahol az önkormányzat lépten-nyomon és indokolatlanul felsőbb tiltó rendelkezésekbe ütközik, ahol a város tevékenysége felett szüntelenül ott találjuk a kormány gyámkodását: ott a városok nem tudnak a nemzeti haladás hivatott tényezőivé fejlődni.¹⁾

A magyar nemzet a maga jogalkotó és jogfejlesztő művészetét a közigazgatás terén századokon keresztül elsősorban a vármegyei önkormányzat kiépítésében juttatta érvényre; a vármegyét vette körül szerető gondoskodásának minden jelével. A városi élet hazánkban inkább idegen befolyások alapján, a városi közigazgatás külföldről átvett keretek közt indult fejlődésnek. A modern magyar állam azonban nem hanyagolhatja el a magyar városokat, amelyekben a magyar nemzet negyede él s amelyek ma a magyar kultúra legfontosabb tényezői. A városok jogi helyzete azonban ma is csak részletkérdése a törvényhatósági és községi törvényeknek, az önálló magyar városi jog megalkotása még a jövő törvényhozás feladata.²⁾

Budapesttel és a fővárosi közigazgatással szemben a nemzeti társadalom egy részében, különösen egy időben, kétségtelenül bizonyos bizalmatlanság, féltékenység volt észlelhető. Ez az ellentét jogosult addig, ameddig a központi és vidéki erők természetes eltérését juttatja kifejezésre; jogosult addig, amíg a versengés a nemzeti célok minél tökéletesebb szolgálatában jelentkezik. De ennél a határnál az ellentétnek meg kell szűnnie, a bizalmatlanságnak el kell némulnia. A nemzeti társadalomnak szeretnie kell ezt a fővárost, amely a magyar teremtő erő egyik legnagyobb szabású alkotása. Budapest sorsa össze van forrva az ország sorsával, Budapest szervezetét a nemzetnek a saját képére kell formálnia.

¹⁾ *Éhen Gyula*: A városok, 8-10. lapok.

²⁾ Az 1843. évi városi törvényjavaslat nem került országgyűlési tárgyalásra.

Közigazgatási irodalmunknak a magyar városi jog és különösen Budapest különleges jogállása meglehetősen mostoha gyermeke; az utolsó néhány év mutat fel ugyan egyes részletkérdésekre több szaktanulmányt, de Budapest egész önkormányzata jogi szempontból rendszeresen feldolgozva eddig nem lett.

Ez a tanulmány Budapest önkormányzati közigazgatásának helyzetét akarja megrajzolni, hogy ily módon felhívja a figyelmet a fővárosi önkormányzat fontosságára.

A székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930: XVIII. törvénycikk, valamint az ezen törvénynek módosításáról szóló 1934: XII. törvénycikk Budapest közigazgatását egészen újonnan szabályozták. Ezek az új törvények közigazgatási irodalmunkban tudományosan feldolgozva még nincsenek és már ez a körülmény is indokoltá teszi, hogy az új törvények alapján Budapest önkormányzatának jelenlegi helyzetével foglalkozzunk.

Természetesen nem lehet célunk az új törvények egész anyagának rendszeres feldolgozása; Budapest közigazgatásának annyi vonatkozása van, hogy azokkal kimerítően foglalkozni rövidebb tanulmány keretében nem is lehetséges. Ez a tanulmány azt tűzte ki feladatául, hogy *Budapest önkormányzatának* jelenlegi helyzetét általánosságban mutassa be az új törvények alapján; ebben a bemutatásban különösen három szempont kidomborítására törekszük.

Elsősorban azt igyekszik megállapítani, hogy Budapest önkormányzati önállósága a székesfőváros megszervezése óta milyen irányban fejlődött, nevezetesen erősödött-e vagy az új törvények folytán veszített-e erejéből.

Másodsorban a tanulmány össze kívánja hasonlítani Budapest önkormányzatát a vidéki törvényhatósági városok, valamint a vármegyék önkormányzatával, s ez összehasonlítás alapján megállapítani, hogy önkormányzati szempontból Budapest helyzete kedvezőbb vagy kedvezőtlenebb. Ebből a szempontból ez a tanulmány folytatását teszi a »Vármegyei önkormányzat« címen 1929-ben megjelent nagyobb munkának.

Harmadsorban legalább futólag érinteni kívánjuk a külföldi nagyobb városok önkormányzati helyzetét és kijelölni azt a helyet, amelyet Budapest ezek sorában önkormányzati önállóság szempontjából elfoglal.

Tanulmányunk során tehát nem a tételes jog részletező bemutatására, mint inkább a jellegzetes vonások kiemelésére, az összefüggések megállapítására törekszünk; tehát inkább a tételes jog méltatása, az önkormányzati szempont kidomborítása a célunk. Mikor a következőkben az említett három szempontból elemzés tárgyává tesszük Budapest helyzetét, ezzel ki akarjuk deríteni, hogy a magyar székesfőváros mennyiben rendelkezik a fejlődés természetes feltételeivel.

Mert Budapest fejlődésének az útja még nincs lezárva, Budapest közigazgatásának a kérdése a legutóbb alkotott törvényekkel nincs meg-

oldva. A fővárost környező községeket a lakosság egysége és az érdekek azonossága előbb-utóbb parancsolólag hajtja majd a főváros szervezetébe; ezzel kapcsolatosan minél előbb elő kell készíteni nyugati mintára az egyes városrészek külön önkormányzatának a szervezetét. A mind élénkebbé váló idegenforgalom új fejlődési lehetőségeket csillogtat elénk. Az utódállamok elzárkózó politikájának a felszámolása pedig lehetővé fogja tenni, hogy Budapest kedvező földrajzi helyzetének és kultúrájának megfelelő nemzetközi gazdasági és közlekedési központtá alakuljon. Hisszük, hogy fővárosunk közigazgatása méltó lesz ezekre a megnövekedett feladatokra is.

A következőkben elsősorban a székesfővárosra vonatkozó törvényhozási alkotások sorrendjét, a törvények fejlődési irányát fogjuk bemutatni; majd sorra vesszük Budapest szervezetének elemeit és hatáskörének különféle megnyilvánulásait, hogy így Budapest önkormányzati élete áttekinthetően álljon előttünk. Azután a főváros területi beosztásával fogunk foglalkozni és befejezésül a külföldi nagyobb városok szervezetét ismertetni.

II.

A székesfővárosi közigazgatás szabályozásának története.

1. Budapest székesfőváros tudvalevőleg három város: nevezetesen Pest és Buda szabad királyi városok, valamint Óbuda mezőváros, végre a Duna két partja közt fekvő Margitsziget egyesítéséből keletkezett. Az egyesítést az 1872: XXXVI. törvénycikk mondta ki és egyúttal megállapította az új város egységes szervezetét. Az egyesítés a kiegyezés (1867.) után új lendületnek induló alkotmányos élet egyik hatalmas alkotása volt és nagyarányú fejlődés biztos alapjává vált.

A törvényhozás már akkor felismerte a fővárosi közigazgatás nagy jelentőségét és különleges jellegét s ezért nem a törvényhatósági jog általános szabályait rendelte a fővárosra alkalmazni, hanem a főváros jogviszonyait külön törvényben rendezte. A budapesti közigazgatás szabályozásának ez az előnye mind a mai napig megmaradt. Ameddig a többi városra ma is az általános törvényhatósági és községi törvények rendelkezései az irányadók és így a különleges városi szempontok nem találhatnak különösebb méltánylásra, addig Budapest jogi helyzetét alapításától kezdve mindenkor külön törvény szabályozta, természetesen tekintettel a főváros különleges igényeire. Ilyen módon a fővárosi törvények mind a mai napig a különleges »városi jog« nálunk egyedülálló megnyilvánulásai.

Az 1872. évi fővárosi törvény kiállotta az idők próbáját. Majdnem hat évtized alatt csak három irányban történt rajta lényegesebb módosítás.

Az első nagyobb reform Budapesten a kerületi közigazgatás új megszervezése volt. Az 1893: XXXIII. törvénycikknek ez az újítása tovább

tehermentesítette a város központi igazgatását és így közelebb vitte a városi hatóságokat a lakossághoz.

A második fontosabb reform már a világháború után történt és a fővárosi lakosság képviselőszervének: a törvényhatósági bizottságnak újjászervezésében állott. Az 1920: IX., illetőleg 1924: XXVI. törvénycikkek elsősorban lényegesen leszállították a bizottsági tagok számát, másodsorban megszüntették a virilizmust és a virilisták helyébe egyes szaktisztviselőket és az érdekképviselők jelöltjei közül kinevezett más szakembereket vontak be a bizottságba.

A harmadik nevezetesebb reform a világháborút követő gazdasági válsággal kapcsolatos és az önkormányzati testületek háztartási egyensúlyának a helyreállítását tűzte ki célul. Az 1927: V. törvénycikk vonatkozó rendelkezései azonban eredetileg csak átmeneti jelleggel lettek megállapítva.

E kiegészítésekkel és módosításokkal az 1872. évi fővárosi törvény hatályban maradt; azonban mindinkább kétségtelenné vált, hogy további reformokra van szükség.

2. A további reform szükségét már maga az is indokolta, hogy a vidéki törvényhatóságokra időközben életbelépett jogszabályokkal a viszonyosságot helyre kellett állítani. Az 1872. évi fővárosi törvény ugyanis még az 1870. évi első törvényhatósági törvény szabályainak alapulvételével készült. Az 1870: XLII. törvénycikk helyébe azonban már másfél évtized múlva új törvény: az 1886: XXI. törvénycikk lépett, amely a megyei és a vidéki városi törvényhatóságok jogi helyzetét több tekintetben módosította és különösen azokat erősebb kormányfelügyelet alá helyezte; a fővárosra azonban a régi törvény és ezzel bizonyos fokig szélesebb körű önkormányzat maradt érvényben. Még kirívóbbá tette az eltérést a közigazgatás rendezéséről szóló 1929: XXX. törvénycikk, amely a vidéki törvényhatóságok szervezetére és működésére igen sok lényeges és előnyös újítást valósított meg; közigazgatási szervezetünk egysége természetesen ezeknek a reformoknak a fővárosra kiterjesztését tette megfontolandóvá.

Az 1872. évi fővárosi törvény rendelkezései közül több kezdettől fogva hibás volt, még több elavult. Hibás volt például a kormányzati és közigazgatási ügyek összevegyítése. A fővárosi törvényhatósági bizottság hatásköre feltétlen reformra szorult, minthogy a közgyűlések napirendje túl volt terhelve apró-cseprő ügyekkel, amelyek a bizottságot egyáltalán nem érdekelték és a közgyűlési intézés csak a közigazgatás vontatottságát, a politikai és kormányzati szempontoknak a közigazgatásba vegyítését eredményezte. A tanácsi intézés is általában nehézkesnek bizonyult, elvonta a főtisztviselőket munkájuktól s a felelősség megosztásával a jó közigazgatás érdekeit kockáztatta. Az időközi választási rendszer igen sok energiát kötött le, a tisztviselők sorsát bizonytalanná tette és őket emiatt bekeverte

a pártpolitikába. A bizottsági tagságnál nem annyira a kötelezettségi, mint inkább a hatalmi, nem annyira a közigazgatási, mint inkább a politikai szempont domborodott ki.

Az 1872. évi fővárosi törvény azonfelül hiányossá is vált a megváltozott viszonyok között. Egyáltalában nem számolt például a vagyonkezelésben mutatkozó nagyarányú fejlődéssel, a főváros hatalmas üzeimivel. Az 1927: V. törvénycikk rendelkezéseinek érvénye pedig lejárt. Az 1930: XXIV. törvénycikk *çzt* az érvényt később az 1930: XVIII. törvénycikk hatálybaléptéig terjedő hatállyal ismét visszaállította.

A főváros az utolsó félszázad alatt igen nagymértékben fejlődött. A lakosszám az egyesítéskor 240.000 volt, ma a hozzáépült városok és községek nélkül is meghaladja a milliót. Még nagyobb méretekben fejlődött a főváros kultúrája: iskolák, kórházak, közlekedés, közművek. Erre a fejlődésre az 1872-es törvény alkotói nem számíthattak. A törvény keretei szűknek bizonyultak s a keretek közül rohamosan nőtt ki a főváros élete. Az ország megcsonkítása a főváros arányait és jelentőségét még növelte. Az ország lakosságának ma majdnem nyolcada él Budapesten, a gazdasági és kulturális élet azonban még nagyobb arányban van itt központosítva. Ez a különleges helyzet is új megfelelő szabályokat tett szükségessé.

Ezt az új szabályozást adta meg az 1930: XVIII. törvénycikk. Ma már felesleges lenne azon vitázni, hogy az 1930: XVIII. törvénycikk nem ment-e túl az ismertetett kívánalmakon és hogy különösen a szükséges reformokat nem lehetett volna-e esetleg az 1929: XXX. törvénycikk mintájára novelláris úton is megvalósítani. A fővárosi jog teljesen új kodifikálásának mindenesetre megvolt az az előnye, hogy szerves egészet alkot és így novelláris törvényeknél könnyebben kezelhető. Nagy előnye továbbá ennek a törvénynek, hogy törvénytárunkban az első modern városi jogkönyv, amely egyúttal nálunk egyetlen is a maga nemében, minthogy a vidéki városokra külön városi törvénykönyv máig nincsen. Ezzel a városi törvénnyel új fejlődés alapjai nyíltak meg.

3. Akármennyire is örvendetesnek látszott, hogy a törvényhozás Budapest közigazgatására vonatkozóan az 1930: XVIII. törvénycikkben egységes és rendszeres törvénykönyvet alkotott, ez az öröm nem tarthatott sokáig. A 2100/1930. B. M. sz. rendelet értelmében az 1930: XVIII. törvénycikk rendelkezései még az 1930. évben hatályba léptek és már a hatálybalépés után pár évvel megindultak az előmunkálatok a törvény novelláris módosítása és kiegészítése irányában. Ezek a munkálatok az 1934: XII. törvénycikkben nyerték befejezésüket. Az 1930. évi törvénynek novelláris úton való módosítása nemcsak azért sajnálatos, mert lerontja az alaptörvény fő előnyét és megnehezíti kezelhetőségét, hanem azért is, mert kétségtelen, hogy a reformot nem annyira tárgyilagos közigazgatási szakszempontok, hanem inkább politikai okok váltották ki és a novella

részben következménye annak a feszült viszonynak, amely a kormány és Budapest között abban az időben átmenetileg megvolt.

Az 1934: XII. törvénycikknek a székesfőváros önkormányzata szempontjából leglényegesebb rendelkezései: *a)* a törvényhatósági tanács megszüntetése és hatásköre jelentékeny részének a polgármester jogkörébe adó átutalása, *b)* a polgármester és az alpolgármesterek választásának felsőbb megerősítéshez való kötése és a polgármester hatáskörének erős kiterjesztése, *c)* a főpolgármester választásának megszüntetése és átmenetileg kivételes (ú. n. szanalási) hatáskörrel való felruházása. Mindhárom újítás az önkormányzat megszorítását, a kormányhatáskör kiterjesztését jelenti és így a törvény a központosítás mérvét még fokozza. A reform szempontjából tehát első sorban azt a kérdést kell megvizsgálni, hogy ezt a centralisztikus irányzatot magyar nemzeti szempontból helyesnek ismerjük-e?

Az 1929: XXX. és 1930: XVIII. törvénycikkek hosszas előkészítés után a törvényhatóságok szervezetét és életét újonnan szabályozták és arra voltak hivatva, hogy az államosítási és önkormányzati irányzat évtizedes ellentétét véglegesen megoldják és törvényhatósági jogunknak hosszabb időre, évtizedekre alaptörvényeit tegyék. E törvények hatálybaléptétől 1934-ig olyan rövid idő telt el, az azalatt szerzett tapasztalatok még oly kevésbé lehettek megállapodottak, hogy törvényhozásunk komolyságával is kevésbé fért össze a kérdés újabb napirendre vétele.

Budapest önkormányzati élete 1931-től 1934-ig bizonyára mutatott fel visszasságokat. A fővárosi tisztviselői kar nem tudta az önkormányzati élet vezetését úgy magához ragadni, mint más törvényhatóságokban; a testületi szervek és a tisztviselői kar között így nem tudott egészséges összeműködés kialakulni és az autonómia részben párttöredékek játéka lett, az egységes kormányzati szellemet megegyezések bizonytalansága kockáztatta. Nem lett volna azonban szabad az átmeneti bajokból olyan következtetésekre jutni, amely az egészséges önkormányzat alapjait rendíti meg; ellenkezőleg a bajok orvoslásával meg kellett volna keresni azt az utat, amely az önkormányzat nagy értékeit csorbítatlanul tartja fenn a későbbi nemzedékeknek. Nekünk minden reformnál elsősorban a magyar hagyományokra kell tekintettel lennünk és a magyar jövő útjait kell építenünk. A magyar hagyományok pedig az önkormányzat lehető fenntartására adnak útmutatást; a magyar jövőt csak erős, független társadalomra építhetjük s a kormánytól függőség további fokozását lehetőleg kerülnünk kell.

4. Az elmondottakból meg lehet állapítani, hogy Budapest önkormányzati közigazgatására nézve ezidőszerint két törvény van hatályban, nevezetesen az 1930: XVIII. törvénycikk és az ennek módosításáról szóló 1934: XII. törvénycikk. Amíg az első fővárosi törvény, az 1872: XXXVI. törvénycikk összesen 141 szakaszt tartalmazott, addig a második fővárosi törvény, az 1930: XVIII. törvénycikk 107 szakaszt és az 1934: XII. törvénycikk

28 szakaszt. A két utóbbi törvény könnyebb kezelhetősége érdekében a magyar királyi belügyminisztérium törvényelőkészítő osztálya magyarázó jegyzetekkel ellátva kiadta a két törvénynek egységes szervezetbe foglalt szövegét. Ez a szöveg gyakorlati szempontból mindenesetre könnyíti az alkalmazó hatóságoknak a helyzetét, mégis azonban csak magánmunkálatnak tekintendő, minthogy az egységes szerkezetbe foglalás törvényi felhatalmazás nélkül készült és nem nyert törvényi jóváhagyást. Hiánya az összeállításnak, hogy a két törvény hatálybalépési időpontjára nem ad felvilágosítást.

A fővárosi törvényeknek rendelkezéseit természetesen kiegészítik a végrehajtást szabályozó miniszteri rendeletek és a főváros saját szabályrendeletei. Amíg azonban számos államban a nagyobb városok szervezetét és működését az illető városok autonóm joga szabályozza, nálunk a fővárosi szabályrendeletek csak egyes különleges kérdéscsoportokra vonatkoznak és a főváros jogi helyzetére vonatkozó minden főbb szabály a törvényekbe van összefoglalva. Kívánatos lenne minden esetre legalább annak intézményes biztosítása, hogy a fővárosra vonatkozó törvények és rendeletek előkészítésénél a fővárosi autonómiát meghallgassák, amint hogy ez az első fővárosi törvény előkészítésénél az országgyűlés kívánságára meg is történt.

Az alábbiakban felsoroljuk az 1930: XVIII. törvénycikk hatályba lépte óta Budapest székesfőváros közigazgatására a belügyminiszter által kiadott, a Rendeletek Tárában és a Belügyi Közlönyben közzétett nem átmeneti jellegű és ma is hatályban levő rendeleteket:

2100/1930. B. M. ein. sz. a Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930: XVIII. törvénycikk életbeléptetéséről.

2110/1930. B. M. ein. sz. a székesfővárosban a törvényhatósági választók összeírásáról és a törvényhatósági választók névjegyzékének elkészítéséről.

2120/1930. B. M. ein. sz. a székesfővárosban a törvényhatósági választásoknál követendő eljárásról.

2130/1930. B. M. ein. sz. Budapest székesfőváros területének közigazgatási kerületi beosztásáról.

4314/1930. B. M. ein. sz. a Budapest székesfőváros területének közigazgatási kerületi beosztása tárgyában kiadott 2130/1930. B. M. ein. sz. rendelet módosításáról.

4400/1930. B. M. eln. sz. a székesfővárosban a törvényhatósági választásoknál követendő eljárás tárgyában kiadott 2120/1930. B. M. eln. sz. rendelet módosításáról és kiegészítéséről.

1805/1931. B. M. eln. sz. a székesfővárosban a törvényhatósági választásoknál követendő eljárás tárgyában kiadott 2120/1930. B. M. eln. sz. rendelet módosításáról és kiegészítéséről.

83.275/1933. B. M. sz. Budapest székesfőváros XI. közigazgatási területére vonatkozó beosztás életbelépéséről.

142.642/1934. B. M. sz. Budapest székesfőváros XI. (Lágymányos-Kelenföld) közigazgatási kerületének területén a rendőri teendők ellátásáról.

587/1934. B. M. sz. a székesfővárosi törvényhatósági bizottság állandó szakbizottságainak újjáalakításáról.

128.300/1934. B. M. sz. Budapest székesfőváros közigazgatásának, háztartásának és üzemi gazdálkodásának az 1934: XII. t.-c. 27. §-a alapján rendezéséről.

353/1935. B. M. sz. a székesfővárosban a törvényhatósági választók összeírásáról és névjegyzéküknek elkészítéséről szóló rendelet kiegészítéséről.

370/1935. B. M. sz. a Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930: XVIII. törvénycikk egyes rendelkezéseknek módosításáról alkotott 1934: XII. t.-c. 2. §-ának életbeléptetéséről.

118.562/1935. B. M. sz. Budapesten a XIV. közigazgatási kerület felállítása.

131.234/1935. B. M. sz. Budapest székesfőváros XIV. (Zugló) közigazgatási kerületének területén a rendőri teendők ellátása.

Szabályrendeleti úton való szabályozásra utalta a törvény többek közt a kerületi beosztás újabb megállapítását (1930: XVIII. t.-c. 3. §.), a polgármester és alpolgármesterek akadályoztatása esetében a közgyűlés vezetését (29. §.), a rendes közgyűlések számának és idejének megállapítását (30. §.), a bizottságok ügyrendjét (33. §.), a közgyűlés és tanácskozás rendjét (41. §.), a hivatalok és központi igazgatás szervezetét, a tisztviselők hatáskörét, az alkalmazottak létszámát és szolgálati viszonyait (52. §.), a kerületi választmány szervezetét és feladatkörét, a kerületi igazgatás szervezetét (55. §.), a kerületi városbíró tiszteletdíját, megbízási idejét, fegyelmi hatóságát (56. §.), egyes állások képesítésének a kellékeit (59. §.), a tisztviselőválasztási eljárást (60. §.), a felelős számadók számadását (80. §.), a főváros által szedhető járulékok és használati díjak ügyét (86. §.), az üzemi szabályzatokat (88. §.), stb. A szabályrendeletek a főváros hivatalos lapjában (Fővárosi Közlöny) vannak kihirdetve és a »Budapest jogszabályai« c. munkában összegyűjtve; rendszeres összeállításuk kívánatos lenne.

III.

A székesfőváros törvényhatóságáról általában.

1. Már a Budapest székesfőváros megalakításáról rendelkező 1872: XXXVI. t.-c. 1. §-a Budapestet *törvényhatósággá* nyilvánítja; ezt a rendelkezést fenntartja az 1930: XVIII. t.-c. 1. §-a is. Budapest mint törvényhatóság a vármegyék és a vidéki nagyobb városok mellett a törvényható-

ságok harmadik faja, amelyre vonatkozó jogszabályok kezdettől fogva mindig külön törvénybe voltak foglalva. Jelenleg is, amíg a vármegyei és a vidéki városi törvényhatóságokra az 1886: XXI. és 1929: XXX. törvénycikkek rendelkezései vonatkoznak¹⁾, addig Budapestre külön törvények, nevezetesen a már említett 1930: XVIII. és 1934: XII. törvénycikkek. A városoknak viszont jelenlegi jogrendünk három fajtát ismeri: a megyei várost, a vidéki városi törvényhatóságokat és a székesfővárost; azonban külön megállapított városi jog csak a székesfővárosra van. Habár Budapest helyzetét a többi törvényhatóságokkal és városokkal szemben külön jogszabályok állapítják is meg, ezek a jogszabályok nem adnak neki egész különleges jogállást, hanem a részletekben való eltérésekkel beillesztik Budapestet a magyar közigazgatás általános rendszerébe, a többi törvényhatóságok és városok mellé, illetőleg elé. Budapest tehát nem *suigeneris* alakulat, mint egyes külföldi nagyvárosok, hanem városi törvényhatóság, a magyar törvényhatóságok és városok egyike, amely külön törvényben és részben eltérő módon nyert szabályozást.

A székesfővárosban ép úgy, mint a többi törvényhatóságban az önkormányzat alapja és alanya a székesfőváros *egyete*me (1872: XXXVI. t.-c. 22. §.) vagy közönsége, azaz a székesfőváros lakossága, amely önkormányzati jogosítványait elsősorban képviseleti szerve: a törvényhatósági bizottság által gyakorolja. Hogy kik tartoznak a jogok gyakorlása szempontjából a főváros »egyeteméhez«, arra a fővárosi választójogi szabályok adnak felvilágosítást; a fővárosi illetőségnek e tekintetben nincs jelentősége.

Az első fővárosi törvény: az 1872: XXXVI. t.-c. 2. §-a megállapítja, hogy Budapest törvényhatóságának a *hatásköre* hármas, nevezetesen gyakorolja az önkormányzatot, közvetíti az állami közigazgatást és politikai ügyekkel foglalkozhatik. Ez a meghatározás megfelel a vidéki törvényhatóságokra nézve előbb az 1870: XLII. t.-c. 1. §-ába, majd az 1886: XXI. t.-c. 2. §-ába felvett rendelkezéseknek. Az irodalomban a közigazgatási hatáskör külföldi mintára történő kettéválasztása és e két jogosítványnak egymással szembeállítására állandó irodalmi vita és véleményem szerint jogosan kifogás tárgya volt. Úgy látszik, ezeknek a kifogásoknak a következtében az új fővárosi törvény az említett rendelkezés átvételét mellőzi és az 1930: XVIII. t.-c. 1. §-a csak annyit mond, hogy Budapest mint önálló törvényhatóság az ebből folyó jogokat a törvény korlátai között gyakorolja.

Az 1872: XXXVI. t.-c. 3. §-a megkísérelte az *önkormányzat tartalmi körének* pontosabb körülírását és részletezését is. Hogy azonban mi minden tartozik az önkormányzathoz, azt nagyon bajos tételes jogszabályba foglalni és sokkal helyesebb a meghatározást a tudományos irodalom munka-

¹⁾ Az 1929: XXX. törvénycikket módosító és kiegészítő 1933: XVI. törvénycikk a vidéki törvényhatóságokra csak lényegtelen újításokat tartalmaz.

körébe átutalni. Az új fővárosi törvény ezt a szempontot is méltányolja akkor, mikor az önkormányzat hatáskörét nem részletezi, hanem az 5. §-ban csak annyit mond, hogy a székesfőváros területén a közigazgatást általában az önkormányzati szervek látják el, tehát az önkormányzat a közigazgatás ellátására minden megkülönböztetés nélkül vonatkozik. Ezzel az önkormányzatnak és az állami közigazgatás közvetítésének téves szembeállítását teljesen elvesztette jelentőségét.

A székesfőváros *hatósága* kiterjed a székesfőváros területén lakó vagy tartózkodó minden személyre és a székesfőváros területén levő minden vagyona (1872: XXXVI. t.-c. 14. §., 1930: XVIII. t.-c. 2. §.). Hogy ezen általános szabály alól mely személyek, épületek és dolgok vannak kivéve, arra nézve régebben az 1872: XXXVI. t.-c. 15. §-a, ma az 1930: XVIII. t.-c. 2. §-a az irányadó. Ezek a kivételek nagyjában összhangban vannak a községi törvényben, azaz az 1886: XXII. t.-c. 4. §-ában megállapított rendelkezésekkel. A községi hatóság kérdésében hozott határozat ellen az 1896: XXVI. t.-c. 23. §-a értelmében a közigazgatási bírósághoz van helye panasznak.

Sem a főváros hatósági jogköre szempontjából, sem a községi jogosítványok gyakorlása tekintetében nincs jelentősége a *községi illetőségnek*. A fővárosi községi illetőségre nézve az 1872: XXXVI. t.-c. 16. §-a irányadóul fogadta el a községi illetőségre nézve mindenkor érvényes szabályokat. Ezek a szabályok ezidőszerint az 1886: XXI. t.-c. 5-18. §§-aiban vannak megállapítva. Köztudomású, hogy a községi illetőség jelentősége közigazgatási szempontból folyton csökken; az új fővárosi törvény a községi illetőségre még utalással sem tér rá (említés a 73. §-ban van róla). Ugyancsak nincs szó a törvényben a városi polgárság és a díszpolgárság¹⁾ intézményéről.

2. A székesfővárosra is irányadó az az általános szabály, hogy a törvényhatóságok *területét* csak törvény módosíthatja. Kimondta ezt a székesfővárosra az 1872: XXXVI. t.-c. 17. §-a és fenntartotta az 1930: XVIII. t.-c. 3. §-a; mégpedig a fővárosra nézve nem érvényesülnek azok a kivételek sem, amelyek a vidéki törvényhatóságoknál az átcsatolás belügyminiszteri engedélyezésére nézve érvényben vannak (1886: XXII. t.-c. 148. és 163. §-ok).

Az 1930: XVIII. t.-c. 3. §-a a székesfőváros területéhez csatolja Csepel és Budakeszi községek határából a törvény mellékletében részletesen leírt területeket, nevezetesen az állami kikötő területét és a székesfőváros tulajdonában levő erdőrészt, e területek bekebelezése azonban még nem történt meg.²⁾ Jelenleg Budapest területe 194 km², ami hazai viszonylatban aránylag

¹⁾ Angliában 1885-ben külön törvénnyel szabályozták a városi díszpolgárságot (Honorary Freedom of Boroughs Act.).

²⁾ *Illyefalvi*: Budapest székesfőváros statisztikai zsebkönyve 1934.

kevés, minthogy egyes vidéki városi törvényhatóságaink sokkal nagyobb területtel rendelkeznek (így Debrecen 957, Kecskemét 939, Szeged 816 km² stb.); a külföldi nagyvárosok területi kiterjedésével szemben azonban Budapest általában nem igen marad el. Budapesten a népsűrűség elég nagy* több mint 5000 lakos esik egy km²-re, de külföldön sokkal nagyobb népsűrűséggel is találkozunk (így Szófiában, Párizsban, Oslóban, Moszkvában, Londonban, Bukarestben stb.).

Budapest lakosszáma az 1930. évi népszámlálás szerint 1,006.184. Budapest így Európának lakosszámra tizenegyedik nagyvárosa. A lakosságból 94% magyar és 4% német anyanyelvű. Vallás szerint katolikus 62%, evangélikus 5%, református 12% és izraelita 20% (az országos arány 67, 6, 21 és 6%). Budapest népességének nagymérvű szaporodása az utolsó ötven év alatt teljesen a bevándorlásban leli okát (bevándorlók száma például az utolsó 20 évben majdnem 140.000, természetes szaporodás nem volt). A 12 éven felüli népességnek 3%-a analfabéta; Budapesten a külföldi állampolgárok aránya körülbelül 4%.

Az 1930: XVIII. törvénycikk megállapítja a székesfőváros *címerét* és *színeit*; ilyen irányú rendelkezések eddig törvénybe felvéve nem voltak.

3. Az 1872: XXXVI. törvénycikk a székesfőváros szerveit két csoportba osztva szabályozza, nevezetesen külön a törvényhatósági bizottságot (II. fejezet) és külön a főpolgármestert és a törvényhatósági közegeket (IV. fejezet).

Az 1930: XVIII. törvénycikk az 5. §-ban elsősorban megállapítja, hogy a közigazgatást a székesfőváros területén mindazokban az ügyekben, amelyek állami szakigazgatási szervek intézkedési körébe nem tartoznak, önkormányzati szervek látják el; másodsorban a 6. §-ban felsorolja a székesfőváros önkormányzati közigazgatásának a szerveit, ezek között elsősorban tárgyalja a második rész első fejezetében a főpolgármestert, a második fejezetben a törvényhatósági bizottságot, a törvényhatósági tanácsot, a polgármestert és a központi közigazgatás többi szerveit, a harmadik fejezetben pedig a kerületi igazgatás szerveit.

A fővárosi önkormányzat szerveinek egyik törvényi csoportosítása sem felel meg a helyes elvi szempontoknak. A főpolgármester ugyanis - különösen amióta az 1934: XII. t.-c. 1. §-a szerint az államfő nevezi ki - nem tartozik az önkormányzati szervek közé, hanem a kormánynak a közege az önkormányzat ellenőrzésére. Mi a következőkben a fővárosi önkormányzat szerveit három csoportba osztályozva fogjuk tárgyalni, nevezetesen:

- a) a törvényhatósági bizottságot,
- b) más bizottságokat, továbbá
- c) a polgármestert és a többi tisztviselőket.

A főpolgármesteri intézményről az önkormányzati szervezet ismertetésének befejezése után, a kormány ellenőrzésével kapcsolatban lesz szó.

IV.

A székesfővárosi törvényhatósági bizottság.

1. A székesfővárosi törvényhatóság alapszerve a törvényhatósági bizottság, amely az 1872: XXXVI. t.-c. 22. §-a értelmében a fővárosi törvényhatóság egyetemét képviseli és a törvényhatóság nevében a hatósági jogokat első sorban gyakorolja. Ezt a rendelkezést az 1930: XVIII. törvény-cikk átvette ugyan, de a 28. §-ban rendszertanilag nem egészen helyesen helyezte el.

A törvényhatósági bizottság összeállítására az első fővárosi törvény: az 1872: XXXVI. t.-c. 23. §-a úgy rendelkezik, hogy a bizottság 400 tagból áll; a 26. §. szerint a fővárosi választók a bizottsági tagok egyik felét az 1200 legtöbb egyenes állami adót fizetők sorából, másik felét az összes választók sorából választják; a 66. §. szerint a közgyűlésen üléssel és szavazattal bírnak a fővárosnak ott felsorolt főtisztviselői. Tehát a törvényhatósági bizottság három elemből tevődött össze, nevezetesen az összes választók közül, azután a virilisták közül választott tagokból, végre a főtisztviselőkből.

A székesfővárosi törvény az előadottak szerint a virilizmusnak azt a válfaját fogadta el, amelynél a magasabb adót fizetők nem személyesen tagjai a gyűlésnek, hanem a részükre biztosított aránylagosan több képviselő által fokozottabb mértékben folynak be a gyűlés irányításába. Így Budapesten 1918-ig az 1200 legtöbb adót fizetők sorából minden hatodik bejutott a bizottságba, addig a kevesebb adót fizetőkre nézve ez az arányszám természetesen sokkalta rosszabb volt.

2. Amíg a vidéki törvényhatóságokban a háború előtt választott törvényhatósági bizottságok a háború alatt és után is egész 1929-ig folytatták működésüket, addig Budapesten a háború előtt választott törvényhatósági bizottság működése a törvényhozás utólagos jóváhagyásával (1920: VIII. t.-c. 1. §.) 1919 augusztus 6-ától szünetelt és az 1920: IX. t.-c. 14. §-a értelmében az új törvényhatósági bizottság megalakulásával végleg meg is szűnt. Az új törvényhatósági bizottság megalkalulásáig e hatóság jogkörének mikénti gyakorlása tekintetében az átmeneti rendelkezéseket az 1920: VIII. törvénycikk tartalmazta, ezek a rendelkezések azonban a székesfővárosi törvényhatósági bizottságnak az 1920: IX. törvénycikk és az annak végrehajtása tárgyában rendelkező 37.488/1920. B. M. sz. rendelet értelmében való újjáalakulásával hatályukat veszítették.

Az 1920: IX. törvénycikk szerint a székesfőváros közigazgatásának végleges szabályozásáig a törvényhatósági bizottság három tagcsoportból alakul. Tagjai maradnak először a bizottságnak az 1872: XXXVI. t.-c.

üresedésben léte alatt helyetteseik. Van másodsorban a bizottságnak állásánál fogva még 22 olyan tagja, akik jelentős intézmények (akadémiák, főiskolák, múzeumok, hivatalok stb.) vezetői (13. §.). Végre harmadsorban van a bizottságnak 240 választott tagja, akiket a székesfőváros lakossága kerületenként, közvetlenül, titkosan, lajstromosan az arányos rendszer szerint választott; választójoga volt, akit az 5985/1919. M. E. sz. (Friedrich-féle) rendelet értelmében nemzetgyűlési választójog illetett meg. A törvény szabályozza az összeférhetetlenséget (3., 4. és 17. §.), a választási eljárás alapelveit (7., 10-12. §.),¹⁾ az igazolási eljárást (15-18. §.) stb. Az ezen törvény alapján megalakított bizottság tagjainak megbízása a törvény szerint 1923 december 31-én véget ér (20. §.), de a bizottságot a belügyminiszter fel is oszthatja (23. §.).

3. Budapest székesfővárosra nézve az 1920: IX. törvénycikk alapján alakított törvényhatósági bizottság megbízása az 1923. év végével járt le (20. §.). Minthogy eddig az időpontig az újjászervezésről szóló törvényt nem lehetett megalkotni, a minisztérium a beállott kényszerhelyzetben az önkormányzati működés folytonosságának biztosítása érdekében az 1920: IX. t.-c. 23. §-ának szellemében a törvényhatósági bizottság hatáskörébe tartozó halaszthatatlan ügyek ellátását a kormánybiztos vezetése alatt álló tanács hatáskörébe utalta (204/1924. M. E.). E rendelkezést az 1924: XXVI. törvénycikk jóváhagyta (25. §.), az 1920: IX. törvénycikket hatályon kívül helyezte (24. §.), egyúttal gondoskodott a székesfővárosi törvényhatósági bizottság újjászervezéséről (7600/1924. B. M. sz. rendelet).

Az 1924: XXVI. törvénycikk szerint a székesfővárosi törvényhatósági bizottság *a)* 250 választott tagból, *b)* a testületek és intézmények 21 képviselőjéből és *c)* a hivatali állásuknál vagy tisztüknél fogva ülési és szavazati joggal bíró tagokból alakul (1. §.).

Törvényhatósági választójoga van a székesfővárosban, akinek országgyűlési (nemzetgyűlési) választójoga van és hat éve a főváros területén lakik (2. §.); választható az a választó, aki 30. életévét betöltötte, állami vagy községi adót fizet s kizáró ok alá nem esik (3. §.). A választhatóságból kizáró okokat és az összeférhetlenséget az új törvény az eddigi szabályoknál jóval szigorúbban állapítja meg (4-6. §.). A törvényhatósági bizottságnak nevezetesen nem lehet tagja, aki a székesfővárossal meghatározott szerződéses viszonyban van vagy ily viszonyban levő vállalat vagy valamely fővárosi üzem alkalmazottja. A törvényhatósági bizottságok tagjai továbbá összeférhetetlen helyzetbe jutnak, ha a fővárosi hatóságnál pénzért vagy bizonyos ügyekben akár ingyenesen is közbenjárnak. A választás az 1914: XV. törvénycikk alapján megállapított 22 választókerületben, a tagok fele részére három évenként hat évre az arányos képviseleti rendszer szerint történik; a rendes tagokkal együtt póttagokat is választanak (9. és 10. §.).

¹⁾ A választási eljárás vezetéséről szól a 4790/1920. M. E. sz. rendelet.

A testületek és intézmények képviselőit a részükről jelöltek közül a belügyminiszter előterjesztésére az államfő nevezi ki három évenként. Jelölési joga a főváros területén működő különböző kamaráknak, tudományos társaságoknak, főiskoláknak és a Képzőművészeti Tanácsnak van (13. §.). Ha a jelölési jogot valamely testület az előírt időben nem gyakorolná, az államfő az illető tagokat az arra érdemes és passzív választójoggal bíró egyének közül a jelölésre tekintet nélkül nevezi ki (1925: XVII. törvénycikk). Hivatali állásuknál fogva tagjai a törvényhatósági bizottságnak a főváros főtisztviselői (polgármester, alpolgármesterek, tanácsnokok, előjárók, árvaszéki elnök, főügyész, főorvos, főszámvevő, főlevéltárnok, statisztikai hivatali igazgató); tisztüknél fogva a budapesti főkapitány, pénzügyigazgató, adófelügyelő, tanfelügyelő, tankerületi főigazgató és egyes országos tanácsok (bizottságok) elnökei (1924: XXVI. t.-c. 14. §.).

A belügyminiszter a törvényhatósági bizottságot meghatározott okokból feloszlathatja, de a feloszlástól számított két hónapon belül új választást kell tartani; azonkívül a feloszlítás miatt panasznak van helye a közigazgatási bírósághoz. Az új bizottság megalakulásáig a halaszthatatlan ügyeket a tanács a kormánybiztos elnöklete alatt intézi (19 §.).

Az 1924: XXVI. törvénycikk alapján választott és kinevezett tagok fele részének tagsági joga az 1928. év végével lejárt. Az 1928: XLIV. törvénycikk az egész fővárosi törvény előkészületben levő reformjára tekintettel e tagok megbízását a törvényhozás újabb intézkedéséig, ennek hiányában az 1929. év végéig meghosszabbította. Hasonló rendelkezés van az 1930. év végéig terjedő időre az 1929: XLVIII. törvénycikkben.

4. Lássuk már most Budapest törvényhatósági bizottságának szervezetét az 1930: XVIII. törvénycikk értelmében.

Budapest önkormányzati közigazgatásának három általános jellegű fő központi szerve van, nevezetesen a törvényhatósági bizottság, a törvényhatósági tanács és a polgármester (6. §.). Az első a főváros közönségének képviselője, kb. 230 tagot számláló nagy testület; a második szűkebb körű bizottság 30 taggal; a harmadik egyéni hatóság. *A törvényhatósági bizottság* a főpolgármester elnöklete alatt öt tagcsoportból alakul, nevezetesen 1. a főváros lakossága által kerületenként arányos választási rendszerrel hat évenként titkosan választott 150 tagból, 2. az egyes érdekképviselői csoportok (budapesti kamarák) köréből a törvényhatósági bizottság által ugyancsak 6 évre választott 18 tagból és a vitézi törzsszék törzskapitányának egy kiküldöttjéből, 3. a törvényhatósági bizottság által életfogytiglan választott 32 örökös tagból, 4. a székesfőváros 20 főtisztviselőjéből és 5. a főváros területén levő 9 szakhivatal (intézet) vezetőjéből (11. §.). A fővárosban községi választójoga van, akinek országgyűlési választójoga van és 6 éve lakik állandóan a főváros területén; megválasztható az a választó, aki 30. életévét betöltötte és bárhol egyenes állami vagy kereseti adót, vagy a fő-

város területén községi adót fizet (13. és 14. §.). A szavazás szavazókörönként történik, szavazni csak a jelöltekre lehet s minden választónak egy szavazata van. Póttagokat is választanak (16-19. §.).

5. Az 1934: XII. t.-c. 2. §-a a törvényhatósági bizottság ismertetett szervezetét három irányban változtatta meg, nevezetesen az összes tagok közül választott tagok számát 108-ra, az örökös tagok számát 22-re szállította le, a szakszerűség képviselőinek szavazati jogát pedig megszüntette. A 28. §. szerint ezeknek a rendelkezéseknek életbelépési időpontját a belügyminiszter rendelettel állapítja meg; amennyiben ez az időpont az akkor működő törvényhatósági bizottság megbízásának lejártá előtt lenne, a 2. §. életbelépésével a törvényhatósági bizottság megbízása megszűnik; azonfelül az örökös törvényhatósági bizottsági tagok száma csökkentésére vonatkozó rendelkezés csak attól a naptól kezdve hatályos, amely napon ezeknek az örökös tagoknak a száma a megállapított kisebb létszámra leapad.

Mint hogy a belügyminiszter az 1934: XII. t.-c. 2. §-ának életbe lépésére nézve a 370/1935. B. M. sz. rendelettel már rendelkezett, ennek következtében a törvényhatósági bizottság összealkotására ma már az 1934. XII. törvénycikk rendelkezései az irányadók. Mindenesetre kifogás tárgya lehetett, hogy az életbelépés időpontjának megállapítására a törvény minden korlátozás nélkül a belügyminisztert hatalmazta fel; a régi törvényhatósági bizottság önkormányzati önállóságának jelentékeny lefokozását jelentette ugyanis az, hogy a belügyminiszter a 2. §. életbeléptetését és ezzel a bizottság feloszlását minden különösebb indok nélkül bármikor elhatározhatta.

6. Ha a törvényhatósági bizottság összeállítására nézve végig tekintünk a fentebb ismertetett törvényi rendelkezéseken, mindenekelőtt meg lehet állapítani a bizottsági tagok számának jelentékeny csökkenését. Az 1872. évi törvény szerint a bizottságnak a fővárosi tisztviselőknél felül még 400 tagja volt, az 1920. évi törvény szerint a tisztviselőknél felül csak 262, az 1930. évi szerint az összes bizottsági tagok száma kb. 230, az 1934. évi szerint pedig már csak 170. Ebben a leszállítási irányzatban az a törekvés érvényesül, hogy a székesfővárosra nézve még a kormányzat hatalmát is kisebb taglétszámú és így mozgékonyabb testület gyakorolja. Ha összevetjük a budapesti taglétszámot a többi városi törvényhatósági bizottság létszámával, meg lehet állapítani, hogy négy vidéki városnak is több törvényhatósági bizottsági tagja van, ami e városok sokkal kisebb lakosságára tekintettel következetlenségnek látszik. A megyei törvényhatósági bizottságok taglétszáma (172-524) mindenütt nagyobb a budapestinél. Érdekes megemlíteni, hogy Budapest képviselőinek a tagszáma még a leszállítás után is nagyobb, mint Londonban, Párizsban, vagy Berlinben, ahol 143,80, illetőleg 45 a bizottsági tagok száma.

Ami a törvényhatósági bizottság tagcsoportjait illeti, az eredeti három tagcsoport közül ma is megvan a fővárosi főtisztviselőknél és a választó

közönség részéről választottaknak csoportja; teljesen kiesett azonban a virilisták csoportja, akiknek helyébe 1930-ban az örökös tagok, az érdekképviseleti képviselők és a szakszerűség képviselői léptek. Az 1934. évi reform szerint azonban a szakszerűség képviselői is elmaradtak és így a bizottságnak összesen csak négy tagscsoportja maradt, nevezetesen az összes választók közül választottak, az érdekképviseletek köréből választottak, az örökös tagok és a fővárosi főtisztviselők.

Ha összehasonlítjuk a fővárosi törvényhatósági bizottság összetételének a fejlődését a vidéki törvényhatóságokéval, több érdekes megállapításra juthatunk. Nevezetesen elsősorban feltűnik, hogy a fővárosban a virilizmust kezdettől fogva a választással kapcsolták össze, holott a vidéki törvényhatóságokban egész 1929-ig nyers virilizmus volt. Mikor pedig a vidéki törvényhatóságokban a virilizmust a választási rendszerrel kombinálták, akkorra Budapesten már rég megszűnt a virilizmus intézménye. A virilizmus hiányát Budapest különleges társadalmi összealkotása indokolja. A fővárosi vagyon ugyanis a vidékinél sokkal sűrűbben változtat gazdát és így a bizottsági tagságnak sokkal kevésbé lehet alapjául elfogadni; azonfelül a fővárosban a nagyobb vagyon különösen az utóbbi idők vagyoni eltolódásai óta egyáltalán nem kapcsolatos olyan fokozottabb szellemi és erkölcsi értékekkel, amelyek különleges előjogokat tennének indokolttá.

A második érdekes megállapítás, hogy amíg a vidéki törvényhatósági bizottságoknak a vallásfelekezetek lelkészei az illető vallásfelekezetek elterjedettségi arányában hivatalból tagjai, a budapesti törvényhatósági bizottságban ez az elem teljesen hiányzik. Azt is meg kell említenünk, hogy amíg a vidéki törvényhatósági bizottságoknak a szakszerűség képviselete címén egyes szakhatóságok vezetői hivatalból teljes jogú tagjai (1929: XXX. t.-c. 4. §.), addig az 1934: XII. t.-c. 2. §-a értelmében a szakszerűség megfelelő budapesti képviselői szavazati jogukat elvesztik és csak felszólalási joguk marad. Figyelemreméltó, hogy amíg a vidéki törvényhatósági bizottságokba az érdekképviseletek maguk választják küldötteiket, Budapesten az 1930: XVIII. t.-c. 18. §-a szerint azokat, akik a törvényhatósági bizottságnak érdekképviselet címén tagjai, maga a törvényhatósági bizottság választja a megállapított érdekképviseleti csoportok közül.

Érdekes megemlíteni, hogy Budapest képviselete majdnem $\frac{2}{3}$ részben a lakosság által közvetlenül választott tagokból áll, a hátralevő harmadrész is azonban választott, azaz önkormányzati jellegű elem. A törvényhatósági bizottság így a fővárosban jóval demokratikusabb összealkotású, mint a vidéken, ahol a bizottsági tagoknak csak $\frac{2}{5}$ -e van az összes választók részéről választva és a virilizmus enyhített formája megmaradt. A fővárosi törvényhatósági bizottság azonban demokratikus összealkotása mellett sem nélkülözi a megfelelő színvonalat, minthogy a tisztviselők és az érdekcsoportok kép-

viselői szaktudást, az örökös tagok állandóságot, tapasztalatokat, tekintélyt visznek a bizottságba.

A virilizmus teljes mellőzése és a választók számának hirtelen megszorítása a háború után kétségtelenül hozzájárult ahhoz, hogy a fővárosi törvényhatósági bizottság osztályhatalmi rendszerét elvesztette és hirtelen átalakult politikai jellegű testületté, amelyet az országos pártok igyekeztek hatalmukba keríteni.¹⁾

Befejezésül meg kívánjuk említeni, hogy a bizottsági tagok pártok szerint való csoportosulása nem kerülhető el és így a sokat kifogásolt pártrendszer a városi autonómia természetes következménye. Kívánatos azonban, hogy a bizottsági tagok csoportosulását ne országos politikai szempontok, hanem városi programok irányítsák. Helyesen mondja Bárczy István, hogy a törvényhatósági választások célja bírálatot mondani a város igazgatásáról és bevinni a városi lakosság életérdekeit a közigazgatásba; a városi lakosoknak tehát a választásokon városi programok szerint kell tömörülnie.²⁾

7. A székesfővárosi törvényhatósági (községi) *választójogot* az 1930: XVIII. t.-c. 13. §-a szabályozza és e tekintetben két feltételt ír elő, nevezetesen: a) első sorban meg kell felelni azoknak a kellékeknek, amelyek az országgyűlési képviselőválasztójogra érvényben vannak, b) másodsorban szükséges, hogy az érdekelt az összeírás évét megelőzően hat év óta állandóan megszakítás nélkül a székesfőváros területén lakjék. Mind a két feltétel némileg eltér a vidéki törvényhatósági választójogra az 1929:XXX. t.-c. 7. §-ában megállapított követelményektől; vidéken t. i. egyrészt szükséges, hogy az érdekelt a törvényhatóság területén az országgyűlési képviselőválasztóknak a törvényhatósági választás évére érvényes névjegyzékébe valóban fel is legyen véve (ami Budapesten nincs előírva), másodsorban vidéken az is elegendő, ha az érdekeltnek hat éve a törvényhatóság területén csak lakása van (tehát az állandó ott lakás nincs úgy előírva, mint Budapesten). A törvényhatósági választók összeírásáról és a választói névjegyzék elkészítéséről az 1930: XVIII. t.-c. 15. §-ában kapott felhatalmazás alapján 2110/1930. B. M. eln. sz. rendelet rendelkezik.

A *megválaszthatóság* feltételeit a székesfővárosban az 1930: XVIII. t.-c. 14. §-a állapítja meg. Ez a szabályozás eltér a vidéki törvényhatóságokra nézve az 1929: XXX. t.-c. 7. §-ában foglalt rendelkezésektől. Nevezetesen vidéken a városi törvényhatóságokban csak írni-olvasni tudó egyént lehet bizottsági taggá választani, ami Budapesten ép úgy nincs külön és kifejezetten előírva, mint a vármegyékben, ami azonban az elemi ismeretek megszerzésének előírása következtében úgy is mindenütt általánossá lesz. Továbbá nőt

¹⁾ *Harrer Ferenc*: Az új fővárosi törvény közigazgatási rendszere. Némethy-Album 154. 1.

²⁾ Gyakorlati problémák a városigazgatásnál. Némethy-Album 147. 1.

törvényhatósági bizottsági taggá Budapesten is ép úgy meg lehet választani, mint a vidéki városi törvényhatóságokban (megyékben t. i. nem lehet); míg azonban vidéken csak középiskolát végzett nő lehet városi törvényhatósági bizottsági tag, addig Budapesten a nőket a férfiakkal egyenlő feltételek mellett lehet megválasztani.

A választójogból kizáró okokat Budapesten az 1930: XVIII. t.-c. 25. §-a szabályozza; ez a szabályozás egyezik a vidéki törvényhatóságokra az 1929: XXX. t.-c. 8. §-ában foglalt rendelkezésekkel. Az ú. n. kijárási összeférhetlenségre nézve az utóbb idézett szakaszban foglalt rendelkezéseket a fővárosra az 1930: XVIII. t.-c. 26. §-a vette át. Az utóbbi törvény 25. §-a azonfelül a székesfővárosra ismeri a függőségi összeférhetlenségnek több esetét is, amelyek más törvényhatóságokra nincsenek elfogadva. A bizottsági tagság megszűnésére az 1930: XVIII. t.-c. 27. §-a tartalmaz rendelkezéseket, amelyek túlnyomórészt megfelelnek az 1929: XXX. t.-c. 21. és részben 30. §-ában foglalt szabályoknak. A bizottsági tagok érdekeltiségére az 1930. évi fővárosi törvény 37. §-a rendelkezik hasonlóan az 1929. évi törvény 29. §-ához.

Az 1930: XVIII. törvénycikk általában az eddiginél szigorúbb követelményekkel lép fel a bizottsági tagokkal szemben. Újra és eddiginél kimerítőbben szabályozza a törvényhatósági bizottsági tagokra a tagságból kizáró okokat és az összeférhetlenséget (25-27 §.), az érdekeltséget és széksértést (37. és 38. §.). A kötelességét hanyagul ellátó bizottsági tag elveszti megbízását, az ismételten rendzavaró- bizottsági tagot pedig megbízásától meg lehet fosztani (34., 38. és 46. §.). A bizottsági tagok az általuk okozott kárért anyagi felelősséggel is tartoznak (64. §.).

A törvényhatósági bizottsági tagok *választása* Budapesten is titkosan történik (1929: XXX. t.-c. 16. §., 1930: XVIII. t.-c. 17. §.). Míg azonban vidéken a többségi választási rendszer van elfogadva (1929: XXX. t.-c. 13. §.), addig Budapesten az arányos képviseleti rendszer (1930: XVIII. t.-c. 17. §.). Budapesten a szavazás kötelező (1930: XVIII. t.-c. 17. §.), ami vidéken az összes választók részéről való választásnál nincs előírva (a virilisták választásánál az 1929: XXX. t.-c. 10. §-a írja elő.). A vidéki törvényhatósági bizottsági tagok választása 5 évenként 10 évre történik (1929: XXX. t.-c. 13. §.), míg Budapesten a bizottsági tagokat 6 évenként választják (1930: XVIII. t.-c. 19. §.). A választókerületek Budapesten a közigazgatási kerületekkel esnek össze; egy kerület 7-11 bizottsági tagot választ. A törvényhatósági választásoknál követendő eljárásról az 1930: XVIII. t.-c. 17. §-ában kapott felhatalmazás alapján kiadott 2120/1930. B. M. eln. sz. rendelet rendelkezik.

A vázlatosan ismertetett szabályokból látni, hogy a törvényhatósági bizottsági tagok választására vonatkozó rendelkezések egyrészt Budapesten, másrészt a vármegyékben és a vidéki városi törvényhatóságokban részben

eltérnek. Ezek az eltérések sokszor nem elég indokoltak és így néha feleslegesen bontják meg törvényhatósági jogunknak egységes jellegét.

8. A székesfővárosi törvényhatósági bizottság *hatáskörét* először az 1872: XXXVI. t.-c. 58. §-a állapította meg. Ez a részletezés nagyjában megfelel a vidéki törvényhatósági bizottságok hatáskörére az 1886: XXI. t.-c. 47. §-ában foglalt rendelkezéseknek. Közigazgatási irodalmunknak általánosan elfogadott megállapítása volt, hogy a törvényhatósági bizottság hatáskörének túlterhelése sokszor aprólékos jellegű közigazgatási ügyekkel nem volt helyes, csak a közigazgatási ügyek intézésének az elhúzását és esetleg politikai szempontoknak az ügyintézésbe való bevegyítését eredményezte. Ezért általános óhaj volt a törvényhatósági bizottság hatáskörének megreformálása.

A régóta esedékes reformot az önkormányzati hatáskörök megosztásában – összhangban az 1929: XXX. törvénycikkkel – az 1930: XVIII. törvénycikk valósította meg. A törvényhatósági bizottság régi hatáskörét az új rendezés megosztotta a tanáccsal, a tanács régi hatásköre pedig majdnem teljesen a polgármesterre ment át. A törvényhatósági bizottság ezzel vissza lett adva főhivatásának: tisztán kormányzati hatósággá vált; a tanács túlnyomórészt kormányzati hatóság lett, de részben már intézkedő hatóság is; a polgármester pedig természetesen intézkedő jellegű hatóság, a folyamatos közigazgatás szerve. A kormányzati és közigazgatási teendők elválasztása a közigazgatásnak minden esetre csak előnyére lehet. A törvényhatósági bizottság *hatásköre* tisztán kormányzati jellegű és kiterjed a következő ügyekre: 1. a szervezési jog körében: a kerületek alakítása; a törvényhatósági bizottsági tagok egy részének választása; állások szervezése, megszüntetése, illetmények megállapítása; bizottságok és választmányok alakítása, ezekbe tagok választása; a felsőházi tagok, a főpolgármester és a vezető tisztviselők választása, a polgármester helyettesítése; 2. szabályrendeletek alkotása; 3. a háztartási jog körében: a költségvetés és a zárszámadás megállapítása, közszolgáltatások kivetése, kölcsönfelvétel, a városi vagyona vonatkozó és más pénzügyi vonatkozású fontosabb határozatok; 4. közintézmények és üzemek létesítése, megszüntetése, nagyobb városszabályozási tervek tárgyalása; 5. a felügyelet gyakorlása az önkormányzati közigazgatás felett; fegyelmi jogkör; 6. politikai és levelezési hatáskör, panasz és felirati jog. A törvényhatósági bizottság régi hatáskörének többi része a törvényhatósági tanácsra szállt át (42. §.).

A fővárosi törvényhatósági bizottság hatáskörének új szabályozása teljesen megfelel a vidéki bizottságok hatáskörére az 1929: XXX. t.-c. 22. §-ában foglalt rendelkezéseknek.

A törvényhatósági bizottságok hatáskörének új szabályozására vonatkozó rendelkezések, nevezetesen az 1929: XXX. t.-c. 22. §-a és az 1930: XVIII. t.-c. 42. §-a nem maradhattak sokáig változatlanul érvényben. Az előbbi

rendekezést újjal pótolta az 1933: XVI. t.-c. 28. §-a, az utóbbit pedig a fővárosra nézve kiegészítette az 1934: XII. t.-c. 6. és 8. §-a. Törvényhozásunk megfontoltságára semmiesetre sem vet kedvező világot, hogy a hosszas előkészítés után megvalósított reform már ilyen rövid idő után újabb megfontolás tárgya lett. Bennünket e tanulmány keretében főleg a székesfővárosi törvényhatósági bizottság hatáskörének újabb módosítása érdekel; ezt az újabb módosítást a székesfővárosi tanács megszüntetése vonta maga után, aminek következtében a tanácsi hatáskör egy részét az eredeti elgondolással ellentétben megint vissza kellett utalni a törvényhatósági bizottsághoz.

Ami a törvényhatósági bizottság működési rendjét illeti, e tekintetben az 1930: XVIII. t.-c. 28-41. §-ai tartalmazzák a részletes szabályokat, amelyek nagyjában megfelelnek a vidéki törvényhatóságokra az 1929: XXX. t.-c. 23-33. §-aiban foglalt rendelkezéseknek. A közgyűlés elnöke a főpolgármester vagy helyettese (polgármester, alpolgármesterek). Az összehívás joga az elnöké, aki 40 bizottsági tag indítványára köteles a közgyűlést összehívni (29. és 30. §.). A törvényhatósági bizottság munkaképességét vannak hivatva fokozni a tanácskozássra és rendfenntartásra vonatkozó új szigorúbb rendelkezések (36. és 38. §.). Reméljük, hogy ezek alkalmazására nem lesz szükség.

9. A székesfővárosi törvényhatósági bizottságot az 1872: XXXVI. törvénycikk értelmében épen úgy nem lehetett *felosztatni*, mint a vidéki törvényhatósági bizottságokat az 1870. és 1886. évi törvények szerint. A fővárosi törvényhatósági bizottságra nézve a felosztatás lehetőségét először az 1920: IX. t.-c. 23. §-a állapította meg arra az esetre, ha a törvényhatósági bizottság olyan eljárást tanúsít, amely az állam érdekét, vagy a székesfőváros jólétét veszélyezteti, vagy a közigazgatás eredményes működését kizárja. A felosztatás e törvény szerint a belügyminiszter által a főpolgármester előterjesztésére vagy meghallgatásával történik.

Ezzel a reformmal a fővárosi törvényhatóság helyzete a kormányhoz lényegesen megváltozott, nevezetesen meggyengült, mert hiszen most már a törvényhatóság képviselőjének a szabad működése a kormánytól függ. Csak természetes, hogy az olyan testületet, amelynek sorsa a központi végrehajtó hatalom kezében van, a végrehajtó hatalom helyi gyakorlásában önállónak és autonómnak az eddigi mértékben többé nem lehet nevezni. Mikor a törvényhozás 1920-ban megadta a felhatalmazást a székesfővárosi törvényhatósági bizottság felosztatására, kétségtelenül Budapest különleges helyzete lebegett szeme előtt. A példa azonban az 1929: XXX. törvénycikkben már az összes törvényhatóságokra követésre talált.

Az 1924: XXVI. t.-c. 19. §-a szerint a budapesti törvényhatósági bizottságot fel lehet osztatni, ha 1. a törvénnyel vagy törvényes rendelettel szembehelyezkedik, 2. felettes hatósága törvényes intézkedéseknek végre-

hajtását jogellenesen megtagadja, 3. tartósan munkaképtelenné vált. Végre az 1930: XVIII. t.-c. 99. §-a szerint a minisztérium a belügyminiszter előterjesztésére feloszlathatja a törvényhatósági bizottságot, ha az 1. törvénnyel vagy törvény alapján kibocsátott rendelettel nyíltan szembehelyezkedik, vagy 2. az állam érdekeit veszélyeztető magatartást tanúsít, vagy 3. tartósan munkaképtelenné válik, vagy 4. működése a törvényhatóság gazdasági helyzetét válságos irányba tereli.

A feloszlatai okoknak utolsó szabályozása teljesen megfelel azoknak a rendelkezéseknek, amelyek a vidéki városi törvényhatósági bizottságok feloszlataására az 1929: XXX. t.-c. 36. §-ában vannak megállapítva. A négy említett feloszlatai ok közül a vármegyei törvényhatósági bizottságok feloszlataásának azonban csak az első kettő szolgálhat alapjául.

Ha közelebbi vizsgálat tárgyává tesszük a feloszlatai okokat, mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy feloszlataásra csak nyílt szembehelyezkedés esetében kerülhet a sor. Tehát ha a főváros valamely rendelet vagy intézkedés ellen panasszal, kérvénnyel vagy felirattal fordul a közigazgatási bírósághoz, országgyűléshez vagy kormányhoz, ez a feloszlataásra még nem ok. Csak ha jogérvényesen, tehát a közigazgatási bíróság részéről meg van állapítva a törvényhatóság ellenkező felfogásával szemben a rendelet törvényessége, minősülhet a törvényhatóság további ellenállása »nyílt szembehelyezkedés«-nek. Nyílt szembehelyezkedésnek természetesen sohasem minősülhet a meg nem ajánlott újoncok kiállítását és meg nem szavazott adók behajtását előíró rendelet végrehajtásának megtagadása, minthogy ilyen rendeletekkel szemben a fővárost is korlátlan ellenállási jog illeti (1930: XVIII. t.-c. 98. §.).

Amíg a nyílt szembehelyezkedés megtörténtét és törvényességét, továbbá a tartós munkaképtelenséget aránylag könnyen lehet tisztázni, addig a feloszlataás másik két oka annál bizonytalanabb alap. »Az állam érdekeit veszélyeztető magatartás« olyan körülírás, amelynek alkalmazása sok vitára adhat alkalmat s jóformán korlátlan mérlegelési jogot ad. A kormány igen könnyen minősíthet egész jóhiszeműen államérdekbe ütközőnek olyan eljárást, amely mások szemében nem az, minthogy az állam érdekelnek felfogása és szolgálata szempontjából ellentétes nézetek lehetnek. Ugyancsak elég bizonytalan alap az a feloszlatai ok, mely szerint a törvényhatósági bizottság működése gazdasági válságot előidézhető irányt vesz.

A kormány feloszlatai jogát a törvény az országgyűlés és a közigazgatási bíróság ellenőrzése alá helyezi. A kormány köteles a feloszlataást a hivatalos lapban haladéktalanul közzétenni és az országgyűlésnek bejelenteni; az országgyűlés a kormányt természetesen felelősségre vonhatja. A közigazgatási bírósághoz a panaszt a hivatalból még egyszer összehívott törvényhatósági bizottság a közhírré tételtől számított 30 napon belül adhatja be, még pedig halasztó hatállyal. A feloszlataott törvényhatósági bizottság további közgyűlést rendszerint nem tarthat, de ha a közigazgatási bíróság a panasz.

tárgyában beérkeztétől számított 60 nap alatt nem dönt, a felosztatott vármegyei törvényhatósági bizottságot közgyűlésre össze lehet hívni. A bírói panasz eldőltéig új választást kiírni nem lehet; ha ugyanis a panasz eredményre vezet, a régi bizottság működik tovább. A felosztatás után – ha panasz nincsen – az új választást a felosztatás közzétételétől, panasz esetében pedig a közigazgatási bíróság ítéletének keltétől számított 6 hónapon belül kell megtartani. Másodszori felosztatás után, ha az az új választást követő egy éven belül történik, az újabb választást legfeljebb két évre el lehet halasztani. Az új bizottságra egyébként mindenben azok a szabályok irányadók, amelyek az általa felváltott bizottságra érvényesek.

Amíg a felosztatás végrehajtására és az ellene való jogorvoslatokra Budapesten ugyanazok a szabályok vannak érvényben, mint a vidéki törvényhatóságokban, addig a törvényhatósági bizottság helyettesítésére már lényeges eltérés van. Amíg ugyanis a vidéken a felosztatott törvényhatósági bizottságot a kisgyűlés helyettesíti, Budapesten az 1934: XII. t.-c. 24. §-a szerint azonnal kormánybiztost kell kinevezni.

A felosztatás időpontjától kezdve addig az időpontig, amikor a közigazgatási bíróság a felosztatást megsemmisítette, illetőleg amikor az új bizottság összeül, a közgyűlés hatáskörébe tartozó halaszthatatlan ügyeket a kormánybiztos intézi; tisztviselők választására és új adók kivetésére azonban nem jogosult. A kormánybiztosnak helyettesítő jogkörében hozott határozatai ellen ugyanazok a jogorvoslatok vannak, mint a közgyűlés megfelelő határozatai ellen. A kormánybiztos a közigazgatást a tisztviselőkkel intézi; a tisztviselők a kormánybiztos jogos rendelkezéseit teljesíteni kötelesek.

Az 1934: XII. t.-c. 28. §-a átmenetileg új felosztatási lehetőséget biztosított a kormány részére; e §. szerint ugyanis a székesfővárosi törvényhatósági bizottság működésének a megszűnését előidézheti a kormány azáltal is, hogy a törvényhatósági bizottság összealkotásának módosítására vonatkozó 2. §-t életbe lépteti. Ilyen felosztatás esetében az új választást a törvény szerint hat héten belül meg kell tartani és kormánybiztost kinevezni nem lehet. E felhatalmazással a kormány a 370/1935. B. M. sz. rendelettel élt, a régi törvényhatósági bizottság működését az 1935. április hó 25. napjával megszüntnek nyilvánította és az új választást június hó 2.-ra tűzte ki.

A 370/1935. B. M. sz. rendelettel kapcsolatban több oldalról felvetették a »felosztatás« jogosságának a kérdését. Mindenekelőtt meg kell állapítanunk, hogy a vitatott esetben tulajdonképpen nem felosztatás történt. A belügyminiszter az 1934: XII. t.-c. 28. §-a alapján nyert felhatalmazást arra, hogy életbeléptesse ugyanennek a törvénynek a 2. §-át, amely a törvényhatósági bizottság leszállított létszámát és új összeállítási módját szabályozza. Az életbe léptetéssel a régi törvényhatósági bizottság megbízása automatikusan megszűnt. Ha azonban formailag nem is felosztatásról volt szó, lényegileg kétségtelenül az történt, mert hiszen a régi törvényhatósági bizottságnak még.

megbízásának lejártá előtt be kellett fejeznie működését. Ha ezek után felvetjük azt a kérdést, hogy jogos volt-e a törvényhatósági Bizottság feloszlata, természetesen nem lehet más választ adni, mint hogy igen. A belügyminiszternek formailag meg volt a törvényes felhatalmazása az idézett 2. §. életbeléptetésére és ő csak ezzel a felhatalmazással élt. Más kérdés, hogy helyes volt-e ilyen természetű felhatalmazást adni, hogy a felhatalmazás gyakorlása megfelelt-e a törvényhozó intencióinak és hogy nem lett volna-e helyesebb megvárni a régi törvényhatósági bizottság megbízásának leteltét.

A törvényhatósági bizottság feloszlásának megengedése már magában is kétségtelenül csökkenti és gyengíti a törvényes önkormányzat erejét a kormányhoz való viszonyában, hiszen a törvényhatósági bizottság működését bizonyos mértékig a kormánytól teszi függővé. Az önkormányzat korlátozásának súlyát az 1930: XVIII. t.-c. 99. §-ában azonban enyhíti egyrészt az, hogy a feloszlás csak meghatározott súlyos okokból lehetséges, másrészt pedig az, hogy a törvényhatósági bizottság a feloszlási rendelettel szemben panasszal fordulhat a közigazgatási bírósághoz. Ezzel a helyzettel szemben az 1934: XII. t.-c. 28. §-a által biztosított új feloszlási lehetőség annál inkább kifogásolható volt, mert nem kellett a törvényre hivatkozva a feloszlást megokolni és mert a feloszlással szemben panasznak helye nem volt. Ezzel a lehetőséggel tehát a törvényhatósági bizottság önkormányzatának önállósága jelentékenyen lefokozódott; hiszen a belügyminiszter minden különösebb indok nélkül és minden panasz kizárásával bármikor elhatározhatta működésének megszüntetését. A törvény tehát olyan új felhatalmazást adott a kormánynak, amelyet az önkényesen is gyakorolhat.

Véleményem szerint a törvényhozónak nem lehetett szándéka az önkormányzat ilyen megszorítása. Az 1934: XII. törvénycikk különben a kihirdetés napján, azaz még 1934. május 19.-én hatályba lépett. Mikor a 2. §. külön életbeléptetésére a belügyminiszter felhatalmazást kapott, ez természetesen nem okozhatott tartós függő helyzetet, hanem legfeljebb a választási időpont naptári megállapítására akart lehetőséget adni. A 370/1935. B. M. sz. rendelet majdnem egy évvel jelent meg a törvény kihirdetése után és igazán bajos lenne megindokolni, hogy miért ép akkor érkezett el a 2. §. életbeléptetésének szükségessége.

A 2. §. leszállítja a bizottsági tagok számát és módosítja azok arányát. Ha ez a reform a közigazgatás szempontjából annyira lényeges és halaszthatatlan volt, akkor a kihirdetés után azonnal életbe kellett volna lépnie; ha pedig nem, helyesebb lett volna megvárni a régi bizottság megbízásának lejártát. Más okok pedig az életbeléptetésnél nem jöhetnek figyelembe, minthogy ezek az okok már politikai természetűek és az önkormányzat életébe nem helyes politikai szempontokat belevinni. A törvényhatósági bizottság nem politikai testület és így nem szükséges, hogy összetétele az országos

pártok időközben kissé eltolódott arányát híven kövesse, sőt arra kell törekedni, hogy a főváros életében tisztán az önkormányzat érdekei szerint történjék a bizottsági tagok csoportosulása. Egy-két új ember megválasztásának biztosítása sem lehetett a feloszlás komoly oka. Mindezek folytán, véleményem szerint, helyesebb lett volna a törvényhatósági bizottság új összetételére vonatkozó 2. §. életbeléptetését a régi törvényhatósági bizottság működésének lejártá utánra hagyni. Erre a törvény a módot a 28. §. második bekezdésében kifejezetten meg is adta.

V.

A székesfővárosi törvényhatóság más bizottságai.

1. Bár a székesfővárosi *tanácsi* intézményt az 1934: XII. t.-c. 3. §-a megszüntette, a törvényhatósági bizottság után a többi bizottságok között elsősorban mégis a tanáccsal kell foglalkoznunk.

A városi tanács a magyar városoknak ősi jellegzetes intézménye, amely a város fogalmával szinte elválaszthatatlanul forrott össze. Ez az intézmény szervezetlen formában megtalálható községeiknél is a tanácsbeliek vagy esküdtek tisztségében, szervezeten kiépítve azonban csak a városokban volt, ahol a tanács a polgármester vezetése alatt a tanácsnokokból és esetleg a város más főtisztviselőiből állott. Amíg a városi képviselőtestület, illetőleg városi törvényhatósági bizottság a városi lakosság képviselő, kormányzó és irányító szerve, addig a városi tanács általában a végrehajtás szerve, amely a magyar közigazgatás szervezetében mint első- és másodfokú hatóság mindig igen nagy szerepet játszott.

Budapesten a tanácsi intézményt mindjárt a fővárost megszervező első törvény, az 1872: XXXVI. törvénycikk állította fel. E törvény szerint a főváros tanácsának elnöke a polgármester vagy az egyik alpolgármester volt (sohasem a főpolgármester). Tagok voltak az alpolgármesterek és a tanácsnokok, akiknek számát szabályrendelet állapította meg. A tanács hatásköre más törvényhatósági joggal felruházott városokénál szűkebb volt annyiban, hogy az utalványozás a polgármestert illette, viszont Budapesten a tanács választotta életfogytiglan a fogalmazói személyzet egy részét (fogalmazó, segédfogalmazó), a tanári, tanítói, pénztári, betéti, adóhivatali és más szak-, segéd- és kezelőszemélyzetet. A tanácsi ügyek csak részben kerültek tanácsülésbe, részben pedig – az ügyosztályt vezető tanácsnok és a polgármester egyetértése esetében – a tanácsi ügyosztályokban nyertek elintézt. A tanács határozatképességéhez 4 tag jelenléte volt szükséges, szavazategyenlőség esetén az elnök döntött (1872: XXXVI. t.-c. 75-80. §.).

A fővárosi *hivatalnok-tanács* több, mint félszázados működése nem volt dicstelen. Budapest fejlesztésének, hatalmas fellendülésének nem jelenték-

telén tényezője volt ez a hivatalnok-tanács, amely a fővárosi élet vezető egyéniségeit: a főváros főtitkárviselőit egyesítette magában. Az idők folyamán jelentkeztek azonban a hivatalnok-tanács intézményének egyes hátrányai is. A tanácsi intézés sokszor felesleges idővesztéssel járt, a laikus elem teljes hiánya és a tanács zárt ülései bizalmatlanságot keltettek és a felelősség elhárítását eredményezték. Ezek voltak az okok, amelyek a fővárosi törvény 1930. évi reformjánál a hivatalnok-tanács intézményének az eltörlésére vezettek. Az 1930: XVIII. törvénycikk a tanács hatáskörét túlnyomó részben a polgármesterre ruházta át, aki ezeket az ügyeket azóta egyéni felelősség mellett intézi.

Ugyanez a törvény a székesfővárosban új szervet állított fel: a *törvényhatósági tanácsot*, amelynek elnöke a főpolgármester, tagjai a polgármester, az alpolgármesterek, továbbá a közgyűlés által választott 20 és a főpolgármester által kinevezett 6 törvényhatósági bizottsági tag.¹⁾ Ez a tanács a vidéki kisgyűlések mintájára volt szervezve és elsősorban a közgyűlés tehermentesítésére volt hivatott (45. §.). Főfeladata a közgyűlési intézésre alkalmatlan ügyek gyorsabb, alaposabb megtárgyalása és elhatározása. Ennek a törvényhatósági tanácsnak a szerepe még fontosabb, mint a vidéki kisgyűléseké, széleskörű vagyoni jogosítványokat és tisztviselő-választási jogot kapott, az egész közigazgatásra felügyel és azt irányítja. Ez a tanács tehát nem a régi tanácsnak, hanem a közgyűlésnek a jogutóda.

A törvényhatósági tanács *hatásköre* a törvény szerint hármas, nevezetesen 1. a közgyűlést előkészítő, 2. önálló és 3. a közgyűlést helyettesítő. A tanács készíti elsősorban elő a közgyűlés hatáskörébe tartozó ügyeket. Másodsorban: önálló hatásköréhez tartozik a főbb, de nem a vezető tisztviselők, valamint az üzemigazgatóságok választása, a városi közigazgatás és háztartás felügyelete, a városi pénztárak vizsgálata, a fegyelmi jogkör gyakorlása, kisebb jogügyletek és kisebb városszabályozási ügyek, fellebbezések elintézése, stb. Végre a törvényhatósági bizottság felosztatása esetében az annak hatáskörébe tartozó halaszthatatlan ügyeket a tanács intézi, de a vezető tisztviselők választására és új adók kivetésére nem jogosult (47. és 99. §.).

A törvényhatósági tanácsi intézmény az önkormányzat erősödését jelentette, mert a tanácsba a hivatalnok-tagok helyébe és mellé a régi ügynevezett külső tanács mintájára szabad elemeket vont be. Ha a tanács új alakjában áteshetett volna a kezdet nehézségein és gyökeret vert volna, minden esetre jó szolgálatokat tehetett volna.

Az kétségtelen, hogy a törvényhatósági tanáccsal kezdetben szerzett tapasztalatok nem minden tekintetben voltak kedvezőek és bizonyos

¹⁾ Jellemző, hogy a fővárosi törvény revíziója tárgyában kiküldött fővárosi bizottság 1909-ben a tanács fenntartása mellett még külön »városi választmány« alakítását javasolta a közgyűlés tehermentesítésére a törvényhatósági bizottság részéről választott 30 taggal (Szilágyi: Budapest újkora 52. lap).

visszásságok jelentkeztek. A tisztviselők majdnem teljes kizárásával alakított tanácsban a pártok ragadták magukhoz a hatalmat és a főváros főtisztviselői csak mint előadók szerepeltek. A fővárosi tisztviselői kar nem tudta az önkormányzati élet vezetését úgy kezébe venni, mint más törvényhatóságokban; a tanácsban résztvevő pártvezérek és a tisztviselői kar között így nem tudott egészséges összeműködés kialakulni, az autonómia pártok játéka lett, az egészséges kormányzati szellemet megegyezések bizonytalansága kockáztatta.¹⁾

Nem lett volna szabad azonban az átmeneti bajokból olyan következtetésekre jutni, amely az egészséges önkormányzati életet állandóan korlátozza. Az 1930. évi törvény hatálybaléptétől különben is olyan rövid idő telt el, hogy az azóta szerzett tapasztalatok alapján helytelen volt végleges ítéletet mondani. Az 1934: XII. t.-c. 3. §-a a tanácsi intézményt mégis véglegesen megszüntette.

Hogy a tanácsra szükség van, az kétségtelen; annak hiányát a törvény sem tudta maradék nélkül megoldani.

A törvény a tanács hatáskörébe tartozó ügyeknek egy részét visszatalja a törvényhatósági bizottság hatáskörébe. Ez azonban eltérés a néhány éve helyesnek elismert és vívmányként üdvözölt irányzattól. Ha akkor úgy találták, hogy a törvényhatósági bizottság hatásköréből úgy Budapesten, mint vidéken a nem kormányzati természetű és a kisebb vagyoni jelentőségű ügyek intézését el kell venni és egy szűkebbkörű testületre: a kisgyűlésre, illetőleg tanácsra bízni, akkor helytelen ezt az akkor alaposan megfontolt újítást megszüntetni csak azért, mert a fővárosban a tanácsi intézésnél egyes átmeneti visszasságok jelentkeztek.

A tanács hatáskörébe tartozó többi ügyeket a törvény viszont a polgármester hatáskörébe utalta. Kétségtelen azonban, hogy ezek az ügyek részben nem a polgármester hatáskörébe valók; a polgármester ugyanis inkább a folyamatos közigazgatásnak a szerve és a városi háztartás kormányzati természetű jogosítványait csak a lakosság befolyásával lehet gyakorolni. Azonfelül nem szabad feledni, hogy a polgármester hatásköre különben is rendkívül terjedelmes; az egyéni felelősség értéke teljesen megsemmisül, ha a polgármesteri hatáskört még tovább bővítjük és ezzel az érdemleges foglalkozás lehetőségét a legcsekélyebbre csökkentjük.

A törvény szerint a törvényhatósági bizottság feloszlatása esetében a bizottság hatáskörében a megszüntetett tanács helyett ezentúl kormánybiztos jár el. Az autonómia tehát még a főváros vagyoni ügyeiben is teljesen megszűnik, ami teljesen indokolatlan olyankor, amikor pl. kizárólag munkaképtelenség vagy más olyan ok okozta a törvényhatósági bizottság felozla-

¹⁾ A tanács szerepének bekövetkezett alakulását bizonyos mértékig előre látta és általában helyeselte Harrer 1932-ben megjelent tanulmányában (Némethy-Album).

tását, amely okok a szűkebbkörű tanácsban már nem érvényesülnek, tehát a lakosság közreműködésének teljes megszüntetésére nincs szükség.

Hogy a tanács hiányát a törvény nem tudja teljesen pótolni, azt mutatja az a rendelkezés, amely szerint bizonyos közgyűlési ügyek intézésére albizottságot létesít, minthogy a közgyűlés ez ügyek intézésére teljesen alkalmatlannak látszik. Azonkívül a kormány által a főváros háztartási és üzemi ügyelnek intézésére kibocsátandó szabályzat végrehajtása tekintetében a törvény a főpolgármester mellé véleményező hatáskörrel külön ellenőrző bizottságot kénytelen szervezni, hogy a törvényhatósági bizottság részéről választott ezen bizottság útján a lakosság e fontos ügyek mikénti intézése tekintetében mégis nyilváníthassa felfogását.

A lakosság képviselőtestülete mellett a helyi önkormányzatokban mindenütt találunk egy szűkebbkörű bizottságot is. A vidéki magyar törvényhatóságokban ez a kisgyűlés. De külföldön is a közigazgatási szervezetekben a közgyűlés mellett majdnem mindenütt van választmány vagy bizottság, amely a közgyűlés előkészítésének, esetleg helyettesítésének és a kisebb jelentőségű kormányzati ügyek intézésének a szerve. Ezt a szervet a főváros életében sem nélkülözhetjük. A kétségtelenül jelentkező bajokat tehát nem a tanács megszüntetésével, hanem átszervezésével kellett volna orvosolnunk.

Véleményünk szerint a baj ott volt, hogy 1930-ban a tisztviselő-tanács kiküszöbölésével túlmerész ugrással tértünk át a laikus-tanácsra. Talán helyesebb lett volna a törvényhatósági tanács olyan átszervezése és helyes volna a tanács olyan szervezetben való felújítása, amely a főváros főtisztviselőit és a törvényhatósági bizottság vezető tagjait egy testület keretében foglalja össze. Ilyen módon a régi hivatalnok-tanács és az új laikus-tanács összeolvadna, a tisztviselők háttérbe szorulása megszűnnék anélkül, hogy a pártok vezetői befolyásukat teljesen elvesztenék. A tisztviselő és laikus elem együttműködése a külső tanácsban és közigazgatási bizottságban eléggé bevált; ezt a gondolatot helyes lenne a tanács intézményénél is érvényesíteni. Ez a tanács egyúttal feleslegessé tenné külön albizottságok és véleményező testületeknek a felállítását, megtartanók a hagyományos szervezeteket, a vidéki törvényhatóságok szervezetével való összhangot.¹⁾

2. *A központi választmány* feladata az országgyűlési képviselőválasztók névjegyzékének elkészítése és a képviselőválasztások előkészítése (1925: XXVI. t.-c. 15. §.)

A központi választmány elnöke Budapesten a polgármester; jegyzőjét a polgármester rendeli ki a város jegyzői közül; tagjainak száma 24, akiket a törvényhatósági bizottság három évenként titkos szavazással az arányos képviseleti rendszer szerint választ (1925: XXVI. t.-c. 16-18. §.).

¹⁾ A székesfőváros régebbi testületi szervei közül megszűnt az 1872: XXXVI. t.-c. 69. §-ában szervezett *számonkérő szék* is.

A központi választmány szervezetére, hatáskörére és működésére nézve egyébként mindenben azok a szabályok irányadók, amelyeket a választójogi törvény az összes törvényhatóságra nézve egységesen állapít meg. Ennek következtében feleslegesnek látszik ezeket a szabályokat Budapest különleges szervezetének ismertetése keretében részletesebben előadni.

3. *Az igazoló választmány* feladata az 1930: XVIII. t.-c. 12. §-a szerint a törvényhatósági bizottság megalakításával kapcsolatos teendők ellátása.

Amíg a vidéki törvényhatóságokban az igazoló választmány elnöke maga a főispán (1929: XXX. t.-c. 20. §.), akit akadályoztatás vagy a főispáni szék üresedése esetében a törvényhatóság első tisztviselője helyettesít, - addig Budapesten az igazoló választmány elnökét az 1930: XVIII. t.-c. 12. §-a szerint a törvényhatósági bizottságnak örökös és az összes választók által választott tagjai köréből a főpolgármester nevezi ki. Ugyancsak ő nevezi ki az 1934: XII. t.-c. 9. §-a szerint az igazoló választmány tagjai közül az elnök helyettesét. Az igazoló választmány az elnökön kívül 8 tagból áll; ezeket a törvényhatósági bizottság saját kebeléből évenként újra választja. Az üléseken a tiszti főügyész vagy helyettese köteles megjelenni, a tárgyalásban is részt vehet, de szavazati joga nincs. A választmány kívánságára köteles megjelenni az üléseken felvilágosítás adása végett a fővárosi statisztikai hivatal igazgatója vagy helyettese is. Az igazoló választmány a törvényhatósági bizottság feloszlatása esetében régi összetételében működik mindaddig, amíg az új törvényhatósági bizottság újat választ (1930: XVIII. t.-c. 99. §.).

Az igazoló választmány hatásköre a következő: *a)* határoz a választói névjegyzék ellen beadott felszólalások tárgyában (1930: XVIII. t.-c. 15. §.), *b)* határoz a törvényhatósági választások ellen beadott felszólalások tárgyában (22. §.), *c)* hivatalból is megvizsgálja az összes választók közül megválasztott bizottsági tagok tagsági jogát (22. §.), *d)* a választás megsemmisítése esetében kitűzi az új választást (22. §.), *e)* határoz az összeférhetlenségi esetek kivételével a bizottsági tagság megszűnése kérdésében (27. §.), *f)* tárgyalásra előkészíti az összeférhetlenségi ügyeket (27. §.), *g)* határoz a törvényhatósági bizottsági tagok mulasztására vonatkozó igazolás elfogadása kérdésében (34. §.), *h)* javaslatot tesz a közgyűléshez a méltatlanná vált bizottsági tagok kizárása kérdésében (38. §.).

Az igazoló választmány ülései nyilvánosak. Érvényes határozat hozatalához az elnökön felül legalább négy tag jelenléte szükséges. Szavazategyenlőség esetében az elnök dönt, aki egyébként nem szavazhat (12. §.). Az igazoló választmány határozataival szemben rendszerint a közigazgatási bírósághoz van helye panasznak (15., 22., 27. és 34. §§.); az 1872: XXXVI. t.-c. 40. és 53. §-ai által szervezett jogorvoslati fórum: a bíráló választmány működése megszűnt.

Az igazoló választmány elnöke bizonyos esetekben önállóan is eljárhat, így behívja a megüresedett rendes tagsági helyekre a póttagokat (19. és 27. §§.). Azonfelül panasszal élhet a választmánynak a névjegyzék tárgyában hozott egyes határozataival szemben (15. §.).

4. *A kijelölő választmány* szervezetét az 1930: XVIII. t.-c. 60. §-a állapítja meg. Elnök a főpolgármester, akit akadályoztatás vagy az állás üresedésben léte esetében a törvényhatósági bizottságnak a belügyminiszter által kijelölt tagja helyettesít. Három tagot a törvényhatósági bizottság saját tagjai közül választ, három tagot pedig az elnök a törvényhatósági bizottság azon tagjai közül hív meg, akik nem hivatali állásuknál fogva tagjai a törvényhatósági bizottságnak.

A kijelölő választmányt az 1930: XVIII. t.-c. 60. §-a értelmében évenként kellett újra alakítani. Ezt a rendelkezést módosította az 1934: XII. t.-c. 15. §-a olyan értelemben, hogy a választmányt a szükséghez képest kell mindig közvetlenül a választást megelőzően megalakítani és a tagok megbízása a kijelöléssel minden esetben véget ér. Ez a rendelkezés a választásokra való hatalmi befolyást még fokozza és a politikai szempontok érvényesítésének tágabb teret enged. A vidéki törvényhatóságokban a kijelölő választmányra nézve hasonló rendelkezés az 1886: XXI. t.-c. 82. §-ában nincs, de a rendelkezésnek megfelelő gyakorlat sincs kizárva.

A kijelölő választmány feladata elsősorban a jelölés a törvényhatósági bizottság betöltése alá eső állásokra (1930: XVIII. t.-c. 60. §.); azonfelül előterjesztést tesz az örökös tagok választására (23. §.) és kijelöli azokat a törvényhatósági bizottsági tagokat, akikből az összeférhetlenségi bizottságot esetenként meg kell alakítani (27. §.). Ezek szerint a székesfővárosi kijelölő választmány azt a feladatot is ellátja, amit a vidéki törvényhatóságokban a kijelölő bizottság (1929: XXX. t.-c. 5. és 21. §§.). Minthogy pedig a kijelölő bizottság összetétele önkormányzati szempontból a kijelölő választmány összetételénél előnyösebb, a székesfővárosi önkormányzat szempontjából hátrányos, hogy itten a kijelölő bizottságnak megfelelő külön testület megszervezve nincs.

Az 1893: XXXIII. t.-c. 5. §-a szerint a kijelölő választmány a kerületi előjárói állásra folyamodókra nézve csak a minősítés kérdésében határozott és a minősített pályázókat a törvényhatósági bizottság elé terjeszteni volt köteles; ezt a hatályát vesztett rendelkezést kellene feléleszteni a tisztviselőkre általában, de különösen a polgármesterre, hogy az önkormányzati választás valódi tartalmát biztosítsuk.

5. *Az összeférhetlenségi bizottság* az 1930: XVIII. t.-c. 27. §-a szerint a törvényhatósági bizottságnak abból a 30 nem tisztviselő tagjából alakul, akiket a kijelölő választmány évről-évre kijelöl. Az összeférhetlenségi bizottságnak 8 rendes és 3 póttagja van, akiket a főpolgármester, illetőleg helyettese sorsolás útján állapít meg. Az összeférhetlenségi bizottság

elnökét és jegyzőjét maga választja. Az összeférhetlenségi bizottság előadója az a törvényhatósági tisztviselő, aki az ügyet az igazoló választmányban előadta, illetőleg akit helyette a polgármester kijelöl. Aki a bizottság üléséről másodízben marad el igazolatlanul, törvényhatósági bizottsági tagságát elveszti.

Az összeférhetlenségi bizottság határoz az igazoló választmány által tárgyalásra előkészített összeférhetlenségi ügyekben. A határozás titkos szavazással, végérvényesen történik. Határozathozatalnál az elnök mindig szavaz; szavazategyenlőség esetében azt kell határozatként kimondani, hogy nincs összeférhetlenség.

6. *Állandó szakbizottságok.* Az 1930: XVIII. t.-c. 33. §-a értelmében a törvényhatósági bizottság az ügyek előkészítésére saját tagjai közül 3 évenként állandó szakbizottságokat alakít, amelyeknek száma legfeljebb annyi lehet, amennyi a közigazgatási ügyosztályoké. Ezeknek az állandó szakbizottságoknak a hatásköre csak véleményadásra terjed ki, meghallgatásuk az 1930. évi törvény szerint nem is volt kötelező; az ügyek előkészítése a közgyűlés elé tudniillik e törvény szerint a törvényhatósági tanács által történt és a tanács állásfoglalását a polgármester a saját javaslata és az esetleg meghallgatott szakbizottság véleményének keretében terjesztette a közgyűlés elé (1930: XVIII. t.-c. 32. §.).

Az 1934: XII. t.-c. 4. §-a szerint az ügyeket a közgyűlés elé a polgármester készíti elő, a polgármester azonban minden ügyben az ügy tárgya szerint illetékes szakbizottságot meghallgatni köteles; az ügyeket a saját javaslata és a szakbizottság véleménye kíséretében terjeszti a közgyűlés elé. Köteles meghallgatni a polgármester a szakbizottság véleményét azonfelül egyes olyan ügyekben is, amelyekben a határozathozatal nem a közgyűlés, hanem az ő saját hatáskörébe tartozik (tudniillik az 50.000 pengő értéket meghaladó szerződésekre és jogügyletekre nézve); más ügyekben pedig meghallgathatja a szakbizottságot.

Az 1934. XII. t.-c. 5. §-a értelmében a szakbizottsági tagok száma 9-15, a pénzügyi szakbizottságé legfeljebb 25. Az 1930: XVIII. t.-c. 33. §-a szerint a szakbizottságok elnökét a törvényhatósági tanács választotta lehetőleg a saját tagjai közül, az elnök helyettesét pedig a szakbizottságok maguk választották. Az 1934: XII. t.-c. 5. §-a szerint a bizottságok elnökét, annak helyettesét és az előadót a tisztviselők közül a polgármester rendeli ki, az elnöklést azonban bármely szakbizottságban bármikor átveheti a főpolgármester, a polgármester és az alpolgármesterek. Tisztviselők a szakbizottságokba tagul meg nem választhatók, felvilágosítás adása végett azonban az üléseken megjelenni kötelesek.

7. *Külön bizottságok.* Az 1930: XVIII. t.-c. 33. §-a szerint a törvényhatósági bizottság egyes fontosabb ügyek előkészítése végett a főpolgármester vagy a polgármester indítványára legfeljebb egy évig tartó meg-

bízással esetenként külön bizottságokat is küldhet ki. Az ily bizottságok tagjainak száma 15-nél több nem lehet, az elnököt maguk közül választják. A külön bizottságok közül maga a törvény szervezi meg a *kegyúri bizottságot*, amely a székesfőváros kegyúri jogkörében a bemutatás jogát gyakorolja. Ez a bizottság az elnökön felül 31 tagból áll, akiket a törvényhatósági bizottság római katolikus tagjai titkos szavazással választanak maguk közül. A bizottság elnöke a polgármester, – vagy ha ez nem volna római katolikus vallású – akkor az alpolgármesterek közül sorrendben az, aki római katolikus vallású (1934: XII. t.-c. 5. §.).

8. Az 1934: XII. t.-c. 26. §-a szerint a polgármesternek határozataival szemben egyes ügyekben a tanács helyett a törvényhatósági bizottsághoz lehet fellebbezni. A törvényhatósági bizottság a hozzá fellebbezett ügyek elbírálására saját kebeléből évenként *albizottságokat* alakít. Az albizottságok szervezetét szabályrendelet állapítja meg.

Az albizottsági rendszer a törvényhatósági bizottság hatáskörébe tartozó ügyekre eddig a fővárosban ismeretlen volt; nincs alkalmazásban ma sem a vidéki törvényhatóságokban. Ennyiben a fővárosi novella jogrendszerünkben kirívó újítást hozott.¹⁾

9. Az 1934: XII. t.-c. 27. §-a szerint a belügyminiszter a székesfővárosi háztartás egyensúlyának biztosítására a törvény életbelépésével egyidejűleg tervezetet bocsátott ki (128.300/1934. B. M.), amely tervezetnek legfeljebb két éven belül (tehát legkésőbb 1936. július 2-ig) való végrehajtása a főpolgármester hatáskörébe tartozik. A főpolgármester a tervezet végrehajtása során olyan esetekben, amikor az eljárás valamely jogszabály értelmében a törvényhatósági bizottság hatáskörébe tartoznék, a tervbevett intézkedést az úgynevezett *ellenőrző bizottságnak* köteles bemutatni. E bizottság 17 tagját a törvényhatósági bizottság saját tagjai közül választja; az elnököt és ennek helyettesét a bizottság választja saját kebeléből. Az ellenőrző-bizottság a tervbevett intézkedésre csupán véleményét nyilváníthatja; ez a vélemény azonban a főpolgármestert nem akadályozza a rendelkezés életbeléptetésében. E bizottság megbízását a törvényhatósági bizottság esetleges feloszlata nem érinti.

10. Az 1934: XII. t.-c. 21. §-a a nem kereskedelmi társaság alakjában működő fővárosi üzemekhez *üzemi választmányt* szervez. Ez a választmány 6 tagból áll, akik közül négyet a törvényhatósági bizottság saját tagjai közül, kettőt pedig a külső szakértők közül választ. Az elnököt és helyettesét a törvényhatósági bizottsági tagok sorából a polgármester jelöli ki. Ez az üzemi választmány az üzemvitel tekintetében tanácsadó és véleménynyilvánító testület.

11. A székesfővárosi *közigazgatási bizottság* elnöke az 1876: VI. t.-c. 1. §-a szerint a főpolgármester; hivatalból tagok a polgármester, a két alpolgár-

¹⁾ Méltatását 1. a fórumrendszerrel kapcsolatosan a IX. fejezetben.

mester, a tiszti főügyész, az árvaszéki elnök, a tiszti főorvos, az állam-építészeti hivatal főnöke, a tanfelügyelő, a királyi ügyészség vezetője, a székesfővárosi államrendőrség főkapitánya, az 1912: XXIII. t.-c. 6. §-a szerint a gazdasági felügyelő, továbbá az 1889: XXVIII. t.-c. 37. §-a szerint az adófelügyelő és pénzügyigazgató közül a rangidősebb; végre van a törvényhatósági bizottság által választott tíz tag.

A székesfővárosi közigazgatási bizottság hatáskörére és működésére természetesen az általános szabályok az irányadók; felesleges lenne ezeket a szabályokat a Budapestre szorítókozó jelen tanulmány keretében részletesebben tárgyalni. Ezért csak az utolsó évek törvényhozásának a közigazgatási bizottságra vonatkozó rendelkezéseit foglaljuk össze röviden.

Az 1929: XXX. t.-c. 36. §-ának a közigazgatási bizottság működési idejére vonatkozó rendelkezése Budapestre nem terjed ki. Ellenben a 97. §. szerint kiterjed az 58. §-nak a közigazgatási bizottság hatáskörére vonatkozó rendelkezése, amelyet viszont azért nem ismertetünk, mert ez a rendelkezés az 1933: XVI. t.-c. 42. §-a következtében hatályát veszti. Így az 1929: XXX. törvénycikkből egyedül a 85. §. érdekel bennünket, amely a közigazgatási bizottság fegyelmi hatáskörét állapítja meg Budapestre is kiterjedően.

Az 1930: XVIII. törvénycikkből egyedül a 99. §. tartalmaz a közigazgatási bizottságot érintő rendelkezést, amennyiben kimondja, hogy a törvényhatósági bizottság feloszlataása esetében a közigazgatási bizottság régi összetételében működik tovább mindaddig, amíg a törvényhatósági bizottság új megalakulása után újjá nem alakul. Ezt a rendelkezést az 1934: XII. t.-c. 24. §-a ugyan hatályon kívül helyezte, de a közigazgatási bizottságra nézve ugyanolyan értelmű új rendelkezést léptetett a helyébe.

Az 1933: XVI. törvénycikkből a közigazgatási bizottságra vonatkozik a 15. §., amely az 1929: XXX. t.-c. 58. §-ának mellőzésével újra szabályozza a közigazgatási bizottság hatáskörét. E szabályozás szerint a közigazgatási bizottság elsőfokú ügyintéző jogköre részben a polgármesterre szállt át; megmarad ellenben a fegyelmi jogkör és a közigazgatási bizottság egyes különleges alakulatainak elsőfokú hatásköre. A közigazgatási bizottságnak Budapesten az utoljára idézett törvény 32. §-a szerint építési ügyekben nincs hatásköre.¹⁾

Az 1934: XII. törvénycikk a közigazgatási bizottságot csak a 24. §-ban említi; ezt a rendelkezést már fentebb ismertettük.

A közigazgatási bizottság ma is működő albizottságai a 7890/1930. M. E. sz. rendelet szerint: a fegyelmi választmány, a gyámügyi felelővitelezési bizottság, az adóügyi bizottság, továbbá a gazdasági, népoktatásügyi, ütügyi, kisajátítási, telepítési és közegészségügyi albizottságok.

¹⁾ Az 1933: XVI. törvénycikknek csupán 31., 33., 34. és 35. §-ai lettek a 14.120/1933. M. E. sz. rendelettel 1933. november hó 1-én hatálybaléptetve; a többi szakaszok hatálybalépésére eddig nem történt rendelkezés.

12. A *Fővárosi Közmunkák Tanácsa* nevű szervezetet az 1870: X. t.-c. 10. §-a rendeli felállítani. E szervezetnek feladata a törvény értelmében a főváros területén megfelelő közlekedési fővonalak nyitása, a fővárosi pénzalap terhére létesített vállalatok fenntartása, beruházások eszközlése, kisajátítások és szabályozások. A közmunkatanács feladatkörébe tartozik a fővárosi közmunkák tervének és költségvetéseinek előkészítése, szabályozások végrehajtása, pályázati programok kidolgozása.

A Fővárosi Közmunkák Tanácsa elnökből, esetleg egy alelnökből és 18 rendes tagból áll. Az elnököt, esetleg az alelnököt és a tagok felét a minisztérium nevezi ki, a tagok másik felét a székesfővárosi közgyűlés választja. Tanácskozási joggal továbbá tagjai a tanácsnak az érdekelt tanácsnokok, főmérnökök, szakértők és a középítési bizottság négy képviselője. A rendes tagok harmada minden évben sorsolás útján kilép, de újból megválasztható, illetőleg kinevezhető.

A közmunkatanács ép úgy, mint a közigazgatási bizottság, vegyes jellegű szervezet. Míg azonban a közigazgatási bizottságban a választott elemet tisztviselők egészítik ki, a közmunkatanácsban a fele tag választott, a másik fele kinevezett. A kinevezés nemcsak a szaktisztviselők sorából, de a társadalom szabad elemeiből is történhetik és szokott is történni és így a tanács szervezetétől bizonyos mértékig nem lehet megtagadni a függetlenség és önkormányzat jellegét. Az összealkotás azt a gondolatot akarja kifejezni, hogy a főváros szabályozása országos és állami feladat is és e feladat munkálásában önkormányzatnak, kormánynak és társadalomnak össze kell fognia. A közmunkatanács még 1870-ben gróf Andrássy Gyula miniszterelnök elnöklésével kezdte meg működését és így ma már hetedfél évtizedes jelentős múlttra tekinthet vissza.

A törvények a tanács szervezetére és működésére nem tartalmaznak részletesebb rendelkezéseket. Az 1872: XXXVI. t.-c. 132. §-a az intézményt csupán fenntartani rendeli. Az 1901: XXIV. t.-c. 1. §-ának 4. pontja mégis kimondja, hogy a tanács elnöke vagy alelnöke és kinevezett tagjai országgyűlési képviselők lehetnek. A törvények szükszavúsága következtében, főleg az elnöki tiszttel jellegré nézve számos vitás kérdés merült fel, amelyekre csak a kialakult gyakorlat ismertetésével adhatunk választ.

Az elnököt a kialakult gyakorlat szerint a minisztertanács határozata és az államfő előzetes hozzájárulása alapján a miniszterelnök nevezi ki, még pedig az alkalmazási idő megjelölése nélkül; ugyancsak a miniszterelnök állapítja meg – még pedig esetenként eltérő módon – az elnök tiszteletdíját a fővárosi pénzalap terhére. Az elnök és hozzátartozói az elnöki tiszttől való megválas után semmiféle ellátást ebből az alkalmazásból folyóan nem kapnak.

Az előadottak alapján kétségtelen, hogy a közmunkatanács elnöki tiszte nem állami tisztviselői állás. Nincs tisztviselői rangosztályba sorolva,

nem élvez az államkincstár terhére semmiféle illetményt. A nyugdíjtörvény rendelkezései is csak a tanácsnál alkalmazott tisztviselőkre terjednek ki (1912: LXV. t.-c. 2. §.), de nem magára a tanácsra és a tanács elnökére. A képviselőség megengedése a tanács elnökére szintén nem mutathat a tisztviselői jellegre, minthogy az 1901: XXIV. t.-c. 1. §-a hasonló engedélyt tartalmaz a közoktatási, a képzőművészeti, közegészségügyi stb. tanácsokra nézve, amelyeknek kinevezett elnökei szintén nem állami tisztviselők. Abból, hogy törvényeink a bizalmi jellegű és így egyes szempontokból kivételes elbánás alá eső tisztviselői állások között a tanács elnökét nem említik (például az 1912: LXV. t.-c. 46. §-a), szintén nem lehet azt a következtetést vonni, mintha a közmunkatanács elnökének tisztére a többi állami tisztviselővel egyenlően életfogytiglan lenne joga; a nem említés csak azt igazolja, hogy a közmunkatanács elnöksége nem állami tisztviselői állás.

A közmunkatanács elnöksége ezek szerint a kormány részéről adott megbízás, amely megbízás – minthogy nem határozott időre történik – bizonytalan tartamúnak tekintendő. Addig áll fenn, ameddig a bizalmi viszony megvan. Ezt az álláspontot erősíti az a gyakorlat, amely szerint kormányváltáskor az elnök régebben általában felajánlotta lemondását. Ez annál inkább indokolt volt, mert az elnökséget a miniszterelnökök néha maguknak tartották fenn és csak az alelnöki tisztt került betöltésre. Ezért mondja az 1870: X. t.-c. 11. §-a, hogy az alelnököt csak szükség esetében kell kinevezni és ezért beszél az 1901: XX. t.-c. 1. §-a a közmunkatanács elnökéről vagy alelnökéről, de nem egyszerre mindkettőről.

Minden esetre szükséges lenne a közmunkatanács jogviszonyait rendszeres törvényben szabályozni. Erre a szándék meg is volt. A Fővárosi Közmunkák Tanácsáról az 1922: XVII. t.-c. 33. §-a szerint még az 1922. év vége előtt törvényjavaslatot kellett volna előterjeszteni; az 1924: XXVI. t.-c. 14. §-a szerint pedig a törvényhozás a tanácsot Országos Középítési Tanácsá tervezte átszervezni. Az új szabályozás azonban sem akkor, sem azóta nem történt meg; sőt ellenkezőleg, a törvényhozás mindig csak alkalmilag foglalkozott a kérdéssel és az ebben a tárgyban az utóbbi években tett rendelkezések nem mutatnak valamilyen határozott célkitűzést.

E rendelkezések közül említjük az 1929: XXX. t.-c. 58. §-át, amely szerint a közmunkatanács hatásköre érintetlenül marad. Továbbá az 1930: XVIII. t.-c. 24. §-át, amely szerint a közmunkatanács elnöke a törvényhatósági bizottságnak hivatalból tagja; ugyané törvény 102. §-át, amely szerint a közmunkatanács a székesfőváros új építésügyi szabályzatát kidolgozni köteles.

Az 1933: XVI. t.-c. 25. §-a szerint építési ügyekben a kerületi elöljáró és a polgármester határozataira nézve a másodfokú joghatóságot a közmunkatanács gyakorolja; a közmunkatanács tehát Budapesten azt a szerepet tölti be ebből a szempontból, mint a vidéki városi törvényható-

Ságokban a 32. §. szerint a közigazgatási bizottság építésügyi albizottsága. Az 1934: XII. t.-c. 2. §-a a közmunkatanács elnökének tagsági jogát a törvényhatósági bizottságban korlátozza, az 5. §. kimondja, hogy a közmunkatanácsba a középítési bizottságból kiküldendő négy tagot a műszaki ügyosztály mellé rendelt szakbizottságok választják, végre a 104. §. megismétli a közmunkatanács fellebbviteli hatósági jogkörének megállapítását. Amíg 1924-ben a törvényhozás a közmunkatanácsot még országos hatósággá kívánta átszervezni, újabban mindjobban előtérbe tódul az a gondolat, hogy a közmunkatanács hatáskörét az eredeti elgondolásnak is megfelelően (1870: X. t.-c. 15. §.) a főváros környékére kell kiterjeszteni és a Nagy-Budapest problémáinak megoldását rábízni.

VI.

A székesfőváros központi tisztviselői, hivatalai és üzemei.

1. Amíg a székesfőváros testületi szervei túlnyomórészt a fővárosi lakosság képviselőinek, az úgynevezett laikus elemeknek a közigazgatásba való bevonását és ingyenes munkáját, tehát az önkormányzat klasszikus formáját valósítják meg, addig a fővárosi tisztviselők a folyamatos közigazgatási munka szakképzett és rendszeres illetményeket élvező ellátói. A tiszteletbeli, ingyenes tisztviselőség egy nagy város közigazgatásának ma már nem lehet az alapja; vigyázni kell azonban arra, hogy a városi tisztviselői kar az átalakult életviszonyok között se veszítse el teljesen önkormányzati jellegét.

A székesfőváros tisztviselőinél elsősorban az *alkalmazási mód* és *alkalmazási idő* kérdése vetődik fel; azt ugyanis, hogy a székesfővárosi tisztviselői kar mennyiben őrizte meg önkormányzati jellegét, főleg az alkalmazási mód és idő vizsgálatával állapíthatjuk meg. Ismertetnünk kell, hogyan alakult a fővárosi tisztviselők alkalmazása az idők folyamán és a fővárosi jogszabályokat össze kell hasonlítanunk a vidéki önkormányzati tisztviselők alkalmazására vonatkozó jogszabályokkal.

Az első fővárosi törvény a fővárosi tisztviselők alkalmazására nézve nagyon könnyen áttekinthető rendelkezéseket tartalmazott. Alaptétel volt, hogy a fővárosi tisztviselőket a törvényhatósági bizottság választja (1872: XXXVI. t.-c. 58. §. g) pontja és 106. §-a.). Ez alól a szabály alól két irányban volt kivétel; nevezetesen az 1872: XXXVI. t.-c. 110. §-a szerint a tanács választja a tanári, tanítói, pénztári, letéti, adóhivatali, számvevőségi, kezelő- és segédzemélyzetet és a 74. §. k) pontja értelmében a polgármester fogadja fel a városi szolgákat. Az alkalmazási idő a törvényhatósági bizottság által választott tisztviselők túlnyomó részére 6 év, a többi alkalmazottaknál a választás, illetőleg felfogadás életfogytiglan történt.

Az 1872: XXXVI. törvénycikk tehát a főpolgármesternek kinevezési jogot egyáltalában nem biztosított. Itt megjegyezzük, hogy a megyei főispánokénál szűkebb körű a kinevezési joga az 1870:XLII. törvénycikk szerint a városi törvényhatóságok főispánjainak is. Ennek oka az utóbb idézett törvény miniszteri indokolása szerint az, hogy a városok egyszerűsmind községek és így a segéd- és kezelőszemélyzet választására vonatkozó községi jogkört nem lehetett azoktól megtagadni. Az is figyelembe jön, hogy a megyei város valamennyi tisztviselőjét választhatja. A főpolgármester befolyása így a tisztviselők alkalmazásánál csak a jelölés révén (113. §.) érvényesülhetett. Azonkívül a főpolgármestert *helyettesítési jog* illette meg, ha valamely tisztviselőt hivatalától felfüggesztett (69. §. d) pont) és ha valamely állás időközben jött üresedésbe (109. §.). Nem terjedt ki a főpolgármester helyettesítési joga betegség vagy szabadság esetére, - amely esetekben a polgármester helyettesített (74. §. f) pont) – és nem terjedt ki a polgármesterre, akit csak a közgyűlés helyettesíthetett (58. §. g) pont). A főpolgármester által történt helyettesítések felett a közgyűlés minden esetben intézkedni volt jogosult (58. §. g) pont).

Ha az ismertett jogszabályokat a vármegyékre vonatkozó megfelelő jogszabályokkal összehasonlítjuk, meg lehet állapítani, hogy a főpolgármester hatásköre jelentékenyen szűkebb körű volt, nevezetesen nem volt kinevezési jogköre és szűkebb volt a helyettesítési jogköre. A fővárosi törvény reformjánál a cél tehát elsősorban a főpolgármesteri jogkör megerősítése és a főispánéhoz hasonló terjedelművé tétele volt; a városok különleges jellegére vonatkozó 1870. évi érvet teljesen elfelejtették, a megyei városok nagyobb önállóságát figyelmen kívül hagyták. Másodsorban a választási rendszer korlátozása lebegett cél gyanánt a törvényhozó előtt, hogy ilyen módon a pártoskodást és a tisztviselők munkaerejének tulajdonképeni feladataitól való elvonását megszüntesse, a polgármester hivatalfőnöki jogát jobban alátámassza.¹⁾ Végre a harmadik cél az alkalmazási idő meghosszabbítása, illetőleg az alkalmazásnak élethossziglanná változtatása, hogy ilyen módon a tisztviselő helyzete biztosabbá és a bizottsági tagok befolyásától függetlenebbé váljon.

Ezt a hármas szempontot a második fővárosi törvény, az 1930: XVIII. törvénycikk a következő rendelkezésekkel emeli érvényre.

A fővárosi tisztviselők alkalmazási módja az 1930. évi törvény szerint elég bonyolult és hat hatóság közt oszlik meg. A törvényhatósági bizottság választja a polgármestert, alpolgármestereket, árvaszéki elnököt, tiszti főügyészt és tiszti főorvost. A tanács választja a magasabb rangú fogalmazási és műszaki tisztviselőket, a statisztikai hivatal igazgatóját, a főlevéltárost, a főszámvevőt, könyvtárigazgatót, a pénztárak és adóhivatalok

¹⁾ Hogy a választott tisztviselő függetlenebbnek érzi magát, arra helyesen mutat rá Harrer (Némethy-Album 160. lap).

legmagasabb osztályba sorozott tisztviselőit, az iskolák, árva- és szeretet-házak igazgatóit. A főpolgármester nevezi ki a legalsó fizetési osztályba a fogalmazási és műszaki tisztviselőket, továbbá általában az orvosokat és a számvevőségi kar tagjait. A belügyminiszter nevezi ki a számszéki igazgatót és helyettesét. Minden más alkalmazottat a polgármester nevez ki, az oktató- és nevelőszemélyzet sorába azonban csak a vallás- és közoktatás-ügyi miniszter előzetes hozzájárulásával (58. §.).

Ha ezt a kinevezési rendszert áttekintjük, méltán mondhatjuk Polnerral, hogy az a legnagyobb változatosságot mutatja, amely változatosságban nem annyira a tervszerűség nyilatkozik meg, mint inkább bizalmatlanság a különféle alkalmazó tényezők között; az alkalmazás különféle módjai az alkalmazó tényezőknek és a tényezők mögött a pártoknak egymást ellensúlyozó befolyását akarják biztosítani.¹⁾ Harrer szerint is az alkalmazási jog a különféle szervek közt logikus rendszer nélkül oszlik meg.²⁾

A vezető tisztviselők választása az 1930: XVIII. törvénycikk szerint hat évre, a többi tisztviselők alkalmazása állandó jelleggel történik (58. §.). Az állandó alkalmazás biztossá teszi a tisztviselő sorsát, függetleníti őt a pártpolitikától és a tisztújítási izgalmakat kiküszöböli; a vezető tisztviselők időközi választása pedig lehetővé teszi, hogy a törvényhatósági bizottság működésük felett bírálatot mondjon.

A helyettesítés az állás megüresedése vagy felfüggesztése esetében a polgármesteri állásra a törvényhatósági bizottság, minden más állásra a főpolgármester joga (62. §.). Egyébként a tisztviselők *beosztása* és helyettesítése a polgármester hatáskörébe tartozik. A polgármestertől függ, hogy kit bíz meg az egyes ügyosztályok és elöljáróságok vezetésével is (49. és 55. §.). A fogalmazási tisztviselők választása tehát a tanács által nem meghatározott állásra, hanem inkább bizonyos rangosztályra történik. Minthogy így a magasabb rangosztályú tisztviselőket nem kell feltétlenül vezető állásba osztani, félő, hogy ez a rendszer a gyakorlatban arra fog vezetni, hogy a vezető állásra kevésbé alkalmas rangidős tisztviselőket is megválasztják a magasabb rangosztályokba.

Az 1930: XVIII. törvénycikk ismertetett rendelkezéseit az 1934: XII. törvénycikk módosította ismét, mégpedig főleg két irányban. Elsősorban gondoskodott arról, hogy a tanács megszűnése folytán a tanácsi kinevezési jogot mely szerv gyakorolja; másodsorban a polgármesterre és az alpolgármesterekre nézve behozta az államfő megerősítési jogát.

Az 1934: XII. t.-c. 13. §-a szerint a törvényhatósági bizottság választja a polgármestert, az alpolgármestereket, a tanácsnokokat, az árvaszéki elnököt, a tiszti főügyészt, a tiszti főorvost, a statisztikai hivatal igazgatóját,

¹⁾ Polner Ödön: Törvényhatósági önkormányzatunk lényege. Némethy emlékalbum, 27. 1.

²⁾ Harrer Ferenc: Az új fővárosi törvény közigazgatási rendszere. Ugyanott 162. 1.

a főlevéltárost, a főszámvevőt és a könyvtárigazgatót. A főpolgármester nevezi ki a fogalmazói karhoz tartozó és a műszaki szolgálatban álló tisztviselők közül a legelső fizetési osztályba tartozókat, továbbá a tiszti, kerületi, kórházi és fertőtlenítő intézeti orvosokat, végre a számvevőségi kar tagjait. A többi tisztviselőt, közöttük az állatorvosokat, iskola- és fürdőorvosokat, pénztári és adóhivatali szolgálatban álló tisztviselőket, a segéd- és kezelőhivatalok személyzetét, az ideiglenes hivatalnokokat, a könyvtári, intézeti és üzemi alkalmazottakat, a napidíjasokat, szülésznőket, altiszteket és szolgálkat is, a polgármester nevezi ki. Az intézeti és üzemi alkalmazottak egyes csoportjaira az alkalmazás jogát szabályrendelet az illető intézet vagy üzem vezetőjére is átruházhatja.

Az 1934: XII. t.-c. 13. §-ának új rendelkezése szerint a polgármester és az alpolgármesterek megválasztása államfői megerősítés alá esik. A megerősítés az esetleges közigazgatási bírósági panasz elintézése után a belügyminiszter előterjesztésére történik és amennyiben elmaradna, a választás érvénytelenné válik és új választást kell tartani, amelyen a meg nem erősített egyének nem jöhetnek figyelembe. Érdekes megemlíteni, hogy míg Heltai Ferenc 1899. évi javaslata a polgármester választását még a hármas kijelölés korlátaitól is fel akarta szabadítani és ilyen módon a törvényhatósági bizottság szabad akaratnyilvánítását legalább az első tisztviselő választásánál teljes mértékben biztosítani,¹⁾ addig az 1934. évi törvény a kijelölésben foglalt befolyáshoz még az utólagos megerősítés korlátját csatolja. Az államfői megerősítés az összes törvényhatóság első tisztviselői közül csak Budapest polgármesterére és első munkatársaira vonatkozik; ez a különleges helyzet mutatja a székesfőváros jelentőségét, de mutatja a fővárossal szemben való bizalmatlanságot is.

A főpolgármester a részére biztosított kinevezési jogot az 1934. évi törvény szerint minden esetben a polgármester előzetes meghallgatásával gyakorolja, viszont a polgármester a kinevezni szándékolt tisztviselők nevét a főpolgármesternek előzetesen bejelenteni köteles. A főpolgármester hozzájárulása szükséges, ha a polgármester valamely fogalmazói állásra nem fővárosi alkalmazottat kíván kinevezni vagy ideiglenes alkalmazottá jogi képesítésű egyént kíván kinevezni. Az oktató- és nevelőszemélyzet létszámába úgy ideiglenes, mint végleges jelleggel csak olyan egyént lehet alkalmazni, akinek alkalmazásához a vallás és közoktatásügyi miniszter előzetesen hozzájárul; az óradíjjal átmenetileg, kiegészítőként alkalmazott személyekre ez a rendelkezés nem vonatkozik.

A polgármester, az alpolgármesterek és a tiszti főügyész megbízása 6 évre, az összes többi tisztviselőé élethossziglanra szól. Ha a 6 évre választott tisztviselők állása időközben üresedik meg, a helyükbe választottak megbízása csak a 6 év hátralévő részére vonatkozik. A tisztviselői létszám

¹⁾ Nagy Ferenc: A magyar városi jog 32. lap.

nem tartozó és ideiglenes alkalmazottak alkalmazási idejét szabályrendelet állapítja meg. Ha az időközi választás alá eső tisztviselőket megbízásuk lejárta után nem választják meg újra, ezek hivatali tennivalóikat mindaddig kötelesek ellátni, amíg a helyükbe választott tisztviselők hivatalba nem lépnek.

Az állás megüresedése vagy felfüggesztés esetében a polgármestert szolgálati sorrend szerint az alpolgármesterek helyettesítik, a többi állásokra szükség esetében a főváros tisztviselői közül a főpolgármester jelöli ki a helyettest. A főpolgármester által kinevezett tisztviselők szabályszerű elbánás alá vonása, továbbá e tisztviselők és hozzátartozóik ellátása kérdésében a polgármester határoz; minden más tisztviselő elbánás alá vonása kérdésében az a hatóság határoz, amely az állás betöltésére jogosult. A nyugdíjnovella (1934: I. törvénycikk) vonatkozó rendelkezései azonban a fővárosi alkalmazottakra hatályban maradnak.

A székesfővárosban tiszteletbeli tisztviselők nincsenek.

2. A fővárosi alkalmazottak *felelősségre vonása* kérdésében először az 1872: XXXVI. törvénycikk rendelkezett. Ez a törvény érintette mind a fegyelmi, mind a vagyoni, valamint a büntetőjogi felelősség kérdését is. A büntető felelősségre a 118. §. utal, a vagyoni felelősség a 115-118. §§-ban van szabályozva, a fegyelmi felelősség pedig a 119-129. §§-ban. Utóbbi vonatkozásban érdekes, hogy amíg a tiszti kereset megindítása tárgyában a székesfőváros törvényhatósági bizottsága határozott, a tiszti kereset fölött rendes bíróság, nevezetesen a budapesti királyi törvényszék volt hivatott ítélni. Ismeri a törvény a fegyelmi eljárás nélkül való elmozdítás lehetőségét is, nevezetesen a kivételes hatalommal felruházott főpolgármester részéről (71. §.).

A fegyelmi eljárást a fővárosi alkalmazottakra kiterjedően is újonnan szabályozta az 1876: VII. törvénycikk. Ez a törvény megszünteti a rendes bíróság fegyelmi jogkörét és az újonnan szervezett közigazgatási bizottságot iktatja be a fegyelmi eljárásba. Az 1876: VII. törvénycikk helyébe tíz év múlva az 1886: XXIII. törvénycikk lépett, amely a fegyelmi eljárást a fővárosi tisztviselőkre is újra és részletesebben szabályozza, de a közigazgatási bizottság fegyelmi jogkörét fenntartja. Az 1907: LX. t.-c. 18., illetőleg 23. §-a megszüntette a főpolgármesternek a nem engedelmeskedő alkalmazottak elmozdítására és végleges helyettesítésére vonatkozó jogkörét. Újra szabályozta a közigazgatási tisztviselők fegyelmi eljárását a fővárosi alkalmazottakra is az 1929: XXX. t.-c. IV. része (78-94. §§.) és ezeket a rendelkezéseket az 1930: XVIII. t.-c. 67. §-a hatályában fenntartotta.

A fővárosi tisztviselők felelősségére az 1930: XVIII. törvénycikk több új rendelkezést is tartalmaz. A tisztviselőknél a törvény az egyéni felelősséget jobban kidomborítja, minthogy a tanácsai intézés helyébe a polgármester egyéni hatóságát lépteti. Az ügyintézésért a polgár-

mester, a kerületi előljáró, illetőleg a körzetvezető felel; ezt a felelősséget nem szünteti meg az, hogy a határozatot a polgármester helyett a megbízott alpolgármester vagy ügyosztályvezető, az előljáró helyett pedig helyettese hozta meg. Ilyen esetben azonban a felelősség a határozat kiadójára is kiterjed (49. és 55. §). Minthogy a tisztviselő hivatali cselekedeteiért az általános szabályok szerint úgy is felel, a fővárosi törvény új rendelkezései e felelősségnek inkább csak újabb nyomatékot adnak a közgyűléssel és a tanáccsal szemben. Újonnan szabályozza a törvény a tisztviselők összeférhetetlenségét, mellékfoglalkozásait és kártérítési felelősségét is, míg fegyelmi felelősség tekintetében az 1929: XXX. törvénycikkre utal (63-67. §.).

Ma tehát az a helyzet, hogy a fővárosi tisztviselők fegyelmi felelőségére az 1929: XXX. t.-c. 78-94. §§-ai, kártérítési felelőségére az 1930: XVIII. t.-c. 64-66. §§-ai, büntető felelőségére nézve pedig a büntető-törvénykönyvek vonatkozó rendelkezései az irányadók.

3. A székesfőváros első tisztviselője a *polgármester*, akinek jogkörét az első fővárosi törvényben főleg a 74. §. szabályozta. Eszerint *a)* a főváros képviselője, aki átveszi a városhoz intézett kormányrendeleteket, leveleket, jelentéseket, folyamodványokat, aláírja a főváros nevében kiállított okmányokat, leveleket, felterjesztéseket, öre a főváros pecsétjének; *b)* a fővárosi tisztviselők hivatalfőnöke, aki rendelkezik az összes alkalmazottakkal, helyettesítésükről gondoskodik, a szolgálkat felfogadja; *c)* végrehajtja a kormány rendeleteit, intézkedik a hatásköréhez utalt ügyekben, jelentést tesz intézkedéseiről és a közigazgatás állapotáról a közgyűlésnek és a főpolgármesternek, elrendeli a karhatalmat; *d)* utalványoz a házi pénztárra; *e)* közreműködik a főváros alkotmánybiztosító jogkörének a gyakorlásában, amennyiben a kormányrendeletekre vonatkozó aggályait a főpolgármesternek, illetőleg miniszternek jelenti és a rendkívüli közgyűlés összehívásáról intézkedik; *f)* helyettesíti a főpolgármestert (56. és 57. §§.); *g)* elnöke a tanácsnak. A 80. §. szerint a tanácsi ügyosztályokhoz tartozó ügyeket az osztályvezető és a polgármester egyetértőleg intézik el és a határozatért mindkettő felelős.

A polgármesternek az első fővárosi törvényben a fenti módon szabályozott hatásköre az utóbbi években kétszer is jelentékenyen bővült. Elsősorban az 1930: XVIII. törvénycikk a régi hivatalnok-tanácsot megszüntette és ennek a tanácsnak a hatáskörét teljesen a polgármesterre ruházta át olyan módon, hogy a tanácsnokok előadókká váltak. Tovább bővítette a polgármester hatáskörét az 1934: XII. törvénycikk, amennyiben az újonnan szervezett székesfővárosi tanács intézményét is megszüntette és annak hatáskörét részben szintén a polgármesterre ruházta át; minthogy ez a tanács 1930-ban a törvényhatósági bizottság hatáskörének egy részét kapta meg, a polgármester nemcsak a régi hivatalnok-tanácsnak, hanem részben a törvényhatósági bizottság jogkörének örököse is lett.

A hivatalnok-tanács hatáskörének a polgármester jogkörébe való átutalása mellett (103. §.) az 1930: XVIII. t.-c. 48. §-a különösen két irányban bővíti a polgármester jogkörét, nevezetesen széleskörű kinevezési jogkört és amellet fegyelmi jogkört biztosít a részére. A polgármester jogkörét a 49. §. értelmében az ügyosztályok közreműködésével gyakorolja. Az intézkedés jogát az alpolgármesterekre, esetleg az ügyosztályok vezetőire is bízhatja, utóbbiak azonban az ilyen ügyet a polgármester nevében intézik. A felelősséget az utóbbi esetben az intézkedésért a polgármester mellett a határozatot aláíró alpolgármester, illetőleg ügyosztályvezető személyesen is viseli. Az 1934: XII. törvénycikk főleg a 7., 8. és 13. §§-ban foglalkozik a polgármester jogkörével; a megszüntetett székesfővárosi tanács hatásköréből főleg vagyoni természetű jogosítványokat, de azonfelül egyes tisztviselők kinevezésére vonatkozó és egyéb jogokat is a polgármesterre visz át.

A polgármestert megnövekedett hatásköre a fővárosi közigazgatás központi hatóságává teszi; felelős ugyan a törvényhatósági bizottságnak, de a saját hatáskörében önálló; ő az összes tisztviselők hivatalfőnöke, akik közül még a magasabb rangúak is neki csak előadói; széleskörű kinevezési és fegyelmezési jogköre következtében rendelkezik mindazokkal az eszközökkel, amelyek hatáskörét valóban hatályossá tehetik; megnövekedett háztartásvezetési jogköre és megszorodott vagyonkezelési és utalványozási jogosítványai kezébe adják a városi gazdálkodás eredményességének kulcsát. Hatásköre 1930-ig az alispánokénál szűkebb volt, minthogy az alispáni hatáskör egy részét a tanács gyakorolta, ma azonban az alispánokénál és vidéki polgármesterekénél jóval bővebb, minthogy a kisgyűlés, sőt részben a törvényhatósági bizottság jogköre is megilleti.

A polgármester különleges helyzete az önkormányzatban és óriás hatásköre mindenképen indokoltá tenné, hogy választásánál az önkormányzati akarat minél szabadabban nyilvánulhasson meg. Fentebb azonban láttuk, hogy az önkormányzati szabadságot a kijelölésre és az utólagos megerősítésre vonatkozó törvényes rendelkezések jóformán teljesen kérdésessé tehetik.

A régi tanácsi ügyosztályok helyébe a tanács megszűnésével és a polgármesteri jogkör kibővülésével a polgármesteri ügyosztályok léptek. Ezek ezidőszerint a következők:

- I. elnöki ügyosztály,
- II. út- és csatornaépítési ügyosztály,
- III. városrendezési és magánépítési ügyosztály,
- IV. közjogi, katonai és illetőségi ügyosztály,
- V. közgazdasági, ipari és közlekedési ügyosztály,
- VI. pénzügyi ügyosztály,
- VII. közoktatási ügyosztály,
- VIII. közlemezési ügyosztály,

- IX. közjótékonyági ügyosztály,
- X. közegészségügyi ügyosztály,
- XI. városgazdasági ügyosztály,
- XII. vízvezetéki és világítási ügyosztály,
- XIII. magasépítési ügyosztály és
- XIV. közművelődési ügyosztály.

A polgármester bizonyos ügyek intézését (például a kinevezési jogkör gyakorlását) magának tarthatja fenn; ezekben az ügyekben akadályoztatás és halaszthatatlan sürgősség esetében az alpolgármesterek rangsor szerinti sorrendben helyettesítik. Alpolgármesteri revízió alá tartoznak a polgármesterek fenn nem tartott ügyek közül azok, amelyeket régen a tanács intézett, rendszerint az utalványrendeletek, továbbá a másodfokú közigazgatási és kihágási véghatározatok. Egyéb ügyekben a határozás és kiadmányozás joga az alpolgármestereket illeti, akik azonban jogkörüket az elvi jelentőségű és érdemleges véghatározat jellegével bíró esetek kivételével az ügyosztályvezetőkre ruházhatják át. Az alpolgármesterek az iratot »a polgármester helyett«, a tanácsnokok a »polgármester megbízásából«, más tisztviselők »a polgármester rendeletére« megjelöléssel írják alá.¹⁾

4. A törvényhatósági bizottság és a polgármester az önkormányzati közigazgatás általános jellegű, központi fő hatóságai annyiban, hogy a főváros egész területére és minden ügycsoportban működnek. Már szakhatóság az árvaszék, szakközegek a tiszti főügyész és tiszti főorvos, szakhivatalok a számvevőség, pénztár, adóhivatal, számszék, levéltár, statisztikai hivatal, könyvtár stb. A főváros intézetei az iskolák, kórházak, szeretetházak, árva-házak stb.

A polgármester mellett a főváros egyes tisztviselői közül a törvény legbővebben a *tiszti főügyész* jogkörével foglalkozik. Az 1930: XVIII. t.-c. 50. §-a értelmében ő a székesfőváros jogtanácsosa, a törvények és rendeletek őre, a székesfőváros jogi képviselője a bíróságok és más hatóságok előtt. A 12. §. értelmében résztvesz az igazoló választmány üléseln, a 38. §. értelmében ő teszi a széksértési indítványt, a 104. §. értelmében jogorvoslással élhet a törvényhatósági bizottság minden határozatával szemben.

A *tiszti főorvos* a székesfőváros egészségügyi szakközege, aki az 1930: XVIII. t.-c. 50. §-a értelmében közegészségügyi ügyekben a polgármester szakelőadója és a közigazgatási orvosi személyzet szakfőnöke.

A székesfőváros külön *árvaszékét* az 1872: XXXVI. t.-c. 9. §-a, valamint az 1877: XX. törvénycikk alapján szervezték meg. Hatáskörét az 1930: XVIII. t.-c. 6. §-a fenntartja. A gyámügyi igazgatás államosítására vonatkozó törekvést a szociálpolitikai intézményekkel való összefüggés miatt a magunk részéről nem tartjuk indokoltnak.

¹⁾ *Illyefalvi*: Budapest székesfőváros közigazgatási és statisztikai évkönyve. 1931. évf. 38-39. l.

A székesfővárosi *statisztikai hivatalnak* az 1930: XVIII. t.-c. 15. §-a szerepet biztosít a törvényhatósági választók névjegyzékének az összeállításában.

A székesfőváros *számvevőségéről és pénztáráról* az 1930: XVIII. t.-c. 51. §-a szól; utóbbinak tevékenységét a pénzkészletek kezelése körül a 71. §. szabályozza. A székesfővárosi számszék már nem a székesfőváros autonóm szerve, hanem a főpolgármesternek és általa a belügyminiszternek van alárendelve; ezért ezzel az intézménnyel a főpolgármesterséggel kapcsolatosan fogunk foglalkozni.

A székesfővárosi *levéltárt* az 1872: XXXVI. t.-c. 41. §-a csak futólag említi; ugyanez a helyzet az 1930: XVIII. t.-c. 58. §-ában. Utóbb idézett §. említi a székesfővárosi *adóhivatalt* és *könyvtárat* is.

A Budapest néven egyesült három városnak önkormányzatilag szervezett *rendőrségét* az 1872: XXXVI. t.-c. 20. §-a fővárosi rendőrség elnevezéssel egységes állami szervezetbe foglalja össze. Erről az államosított »Budapest-fővárosi rendőrségről« az 1881: XXI. törvénycikk rendelkezik; költségeit az 53. §. szerint részben az egyesített főváros járulékaiból kell fedezni. Ennek az államosított fővárosi rendőrségnek a hatáskörét későbbi jogszabályok előbb Budapest környékére (1889: XLVI. és 1912: LX. törvénycikkek), majd az összes törvényhatósági és megyei városokra (5047/1919. M. E. sz. rendelet) is kiterjesztették és így az még elnevezésében is megszűnt fővárosi intézmény lenni; a főváros azonban mind a mai napig hozzájárul az államrendőrség költségeihez (évi 3 millió pengővel). A jogi kötelezettséget erre utoljára az 1928: XXXIII. t.-c. 13. §-a állapította meg.

Befejezésül megemlítjük, hogy állások szervezése és megszüntetése, valamint a székesfővárosi alkalmazottak illetményeinek a megállapítása az 1930: XVIII. t.-c. 42. §-a (1) bekezdésének g) pontja szerint a törvényhatósági bizottság hatásköréhez tartozik, az ilyen tárgyú határozatot azonban a 93. §. szerint csak a miniszter jóváhagyása után lehet végrehajtani. Az 52. §. szerint a törvényhatóság szabályrendelettel állapítja meg a központi közigazgatás ellátásához szükséges hivatalok szervezetét, valamint a tisztviselők és egyéb alkalmazottak hatáskörét, létszámát és szolgálati viszonyait. A főváros végleges tisztii személyzetének a létszáma meghaladja a 2200-at.

5. *A székesfőváros üzemei* az 1930: XVIII. t.-c. 87. §-a szerint a székesfővárosnak azok az üzletei, vállalatai és telepei, amelyeket a székesfőváros vagy kizárólag a saját szükségleteinek ellátására vagy más fogyasztók szükségleteinek a kielégítésére is szervezett vagy jövőre szervez.¹⁾

¹⁾ *Lukács Ödön*: A közüzemekről. Közigazgatási évkönyv és előjegyzési szaknaptár. 1933. évf. – *Magyary Zoltán*: A közüzemek osztályozása. Ugyanott 1934. évf.

Üzemet csak a közérdek által indokolt szükség esetében lehet létesíteni. Az üzemek létesítése, egyesítése és megszüntetése tárgyában a törvényhatósági bizottság közgyűlése határoz (42. §. m.) pont); az ilyen határozatot azonban csak a miniszter jóváhagyása után lehet végrehajtani (93. §.). Szigorúbb szabályok vannak a kereskedelmi társaság alakjában működő üzemek létesítésére nézve; ilyeneket a főváros csak azzal a feltétellel létesíthet és tarthat fenn s azokban csak azzal a feltétellel vehet részt, hogyha a vállalatban a felénél nagyobb érdekeltség biztosítva van. Részvénytársaság alakjában üzemet létesíteni vagy fenntartani csak a miniszter engedélyével lehet (1930: XVIII. t.-c. 97. §-a, 1934: XII. t.-c. 23. §-a).

A fővárosi üzemekre is kiterjednek az 1931: XXI. t.-c. 34. §-ának rendelkezései; ezek szerint minden hatósági üzem vagy vállalat létesítéséhez és kibővítéséhez miniszteri engedély kell és az engedély kiadását meg kell tagadni, ha a felállítandó vállalat munkáját valamely magánvállalkozás gazdaságosan és a fogyasztók szükségletét a közérdeknek is megfelelő módon kielégítve el tudja látni. Utóbbi rendelkezés nem terjed ki a vizet, a világítást és az energiát szolgáltató közművekre, amely vállalatok tehát a hatósági vállalkozás tulajdonképeni területeit képezik.

Az üzemeket kétféle alakban lehet szervezni, nevezetesen nem kereskedelmi társaság formájában és kereskedelmi társaság formájában. A kereskedelmi társaság alakjában működő üzemekre a kereskedelmi törvény rendelkezései az irányadók; az ilyen vállalatokra a székesfőváros befolyását tagsági, illetőleg részvényesi minőségében az igazgatóságba és a felügyelőbizottságba kiküldött tagok útján gyakorolja, s ezeknek a tagoknak állásfoglalásukra nézve általánosságban vagy esetenként utasítást ad.

A nem kereskedelmi társaság alakjában működő üzem élén a polgármester által alkalmazott üzemvezető áll. Az üzemvezetőt a polgármester szerződéssel alkalmazza, de ez a szerződés csak a belügyminiszter jóváhagyása után hatályos. Az üzemvezető és egyéb üzemi alkalmazottak jogkörét és jogviszonyait az üzemi szabályzat állapítja meg; ilyen szabályzat hiányában az ipari és kereskedelmi alkalmazottakra fennálló jogszabályok az irányadók (1934: XII. t.-c. 22. és 23. §.).

A fővárosi költségvetés (1935.) a főváros üzemeit három csoportban sorolja fel, nevezetesen 1. a községi háztartás keretében kezelt üzemek (házinyomda, anyagszertár, gazdasági hivatal, kórházi központi műszeres anyagraktár, kórházi központi gyógy árúraktár), 2. önálló vagyonkezelésű intézmények (Elektromos művek, Gázművek, Vízművek, Gyógyfürdők és gyógyforrások, Élelmiszerárúsító üzem, Lóhúsüzem, Kenyérgyár, Hirdető vállalat, Temetkezési intézet), 3. részvénytársaságok (Budapest székesfővárosi közlekedési rt., Budapest székesfővárosi községi takarékpénztár rt., Budapesti kisipari hitelintézet rt., Magyar sertéshízlaló és húsipari rt.). Az üzemi alkalmazottak száma megközelíti a 7000-et.

VII.

A székesfőváros háztartása.

1. A székesfőváros háztartása a székesfőváros fennállásának hat évtizede alatt óriás fejlődésen ment át. A szerény kezdettől, amely a törvényhatóságokat a törvény értelmében terhelő (kötelező) kiadások egyszerű fedezéséből állott, állandó haladás mutatkozik; ma a főváros a kulturális, egészségügyi, gazdasági és szociális szükségletek kielégítése terén az önkéntesen vállalt kiadások hosszú sorát fedezi és mindenképpen méltó ahhoz a nagy hivatáshoz, amelyet helyzetének fontossága és a világvárosi jelleg alapoz meg. Az ország lakosságának nyolcadára látja el a főváros az országos közigazgatás általános feladatait; amellett a helyi (különlegesen fővárosi) feladatok összessége nyeri megoldását a fővárosi közigazgatás keretében. Ennek a kiterjedt adminisztrációnak természetesen hatalmas háztartás felel meg; az állam mellett a legnagyobb köztestület háztartása ez, amely szempont már maga is indokoltá teszi, hogy a háztartás vezetésének szabályai külön nyerjenek megállapítást. A törvényhatósági háztartások szűkösebb keretei közül gazdagságával, fejlettségével messze kinőtt a fővárosi háztartás és ezt a jelentőséget tükrözik vissza a fővárosi háztartás újabb jogszabályai.

A főváros által kielégítendő szükségleteknek két csoportja van. Az egyik csoportba a törvény által meghatározott feladatok ellátása tartozik, a másik csoportba a főváros által önként vállalt feladatok ellátása. Az első csoport a városi lét törvényes keretét teszi, a másik csoport a főváros folyton fejlődő gazdasági, kulturális és szociális életének a megnyilvánulása. Az első csoportban a főváros önkormányzatilag látja el az állami közigazgatás munkáját, a második a főváros önálló célkitűzéseit tükrözi, a főváros önkormányzati életének anyagi tartalmat ad.

Mint hogy a főváros működésének kereteit is törvények állapítják meg, a fővárosi háztartás a dolog természete szerint függő helyzetben van az államtól. Az állam jelöli meg és esetleg korlátozza a főváros feladatait, az állam állapítja meg bevételi forrásait, az állam a központi kormány útján ellenőrzi a háztartás vezetését. Az állam jelöli ki egyrészt, hogy az ügyek mely csoportja nyer önkormányzatilag elintézését, másrészt hogy a közszolgáltatások mely része esik az önkormányzati háztartás javára. Mint hogy pedig az igazságos mértéket mindkét vonatkozásban nehéz megállapítani, a gyakorlatban bizonyos súrlódási felület áll elő, amely sok erőpazarlást eredményez és pártatlan döntőbíró hiányában rendszerint az önkormányzat hátrányára szolgál.

Bár a fővárosi háztartás egyensúlyát jelentékenyebb veszély sohasem fenyegette, a fővárosra is mind nagyobb mértékben kiterjesztették a kor-

mány beavatkozási jogositványait úgy, hogy a fővárosi háztartás mindjobban vesztett önállóságából és teljesen a kormány gyámkodása alá került. Ezt a fejlődést tükrözik vissza jogszabályaink, főleg az 1872: XXXVI., 1927: V., 1930: XVIII. és 1934: XII. törvénycikkek. A második fővárosi törvény: az 1930: XVIII. törvénycikk már átveszi és ezzel állandósítja az 1927: V. törvénycikk által a szanalási időszakra, tehát ideiglenesen tervezett rendelkezéseket az önkormányzati háztartások hatályosabb ellenőrzéséről.

Igen hálás feladat lenne a fővárosi háztartás tükrében mutatni be a fővárosi közigazgatás munkáját; hogy miben áll a fővárosi közigazgatás, arra nézve ugyanis igen szemléltető képet ad a főváros költségvetése és zárszámadata. Mi a következőkben csak a háztartásvezetés szabályainak vázlatára szorítkozunk; nem a háztartás tartalmát, de alakját tesszük vizsgálat tárgyává. Ebben a tekintetben is mellőzzük a tisztán eljárási (technikai) jellegű szabályok ismertetését és csak a fontosabb, főleg a háztartási önállóság szempontjából jellemző adatok összefoglalására szorítkozunk.

2. A *székesfővárosi költségvetésre* vonatkozó jogszabályokat először az 1872: XXXVI. t.-c. 90-94. §-ai tartalmazták. Jelentékenyen csökkentették a költségvetési önállóságot az 1927: V. t.-c. 42. §-ában foglalt átmeneti rendelkezések. Utóbbiakat vette át és állandósította kisebb módosításokkal az 1930: XVIII. törvénycikk.

A költségvetés szerkesztésének a jelenlegi szabályait az 1930: XVIII. t.-c. 75. §-a állapítja meg. E szabályok közt külön kiemelés érdemel a teljesség, amelynek folytán az egységes költségvetésbe fel kell venni a szorosan vett háztartási és gyámhatósági kiadásokon és bevételeken felül a székesfőváros kezelésében álló minden alapnak, intézetnek, intézménynek, üzemnek és közműnek a költségvetését is; ez a szabály kiterjed a részvénytársasági formában működő üzemekre is, ha a főváros a részvénytöbbség tulajdonosa. Az egységes és teljes költségvetésnek ez a rendszere nemcsak az áttekinthetőség szempontjából jelentős, de biztosítja, hogy a háztartás egy része se bújhasson ki valamilyen külön kezelés jogcímén a kormányellenőrzés alól. A költségvetést évenként kell készíteni s a költségvetési év a naptári évvel esik össze.

A költségvetést a polgármester szeptember 15-ig készíti el. A költségvetést megküldi a törvényhatósági bizottság tagjainak (1930: XVIII. t.-c. 76. §.), meghallgatja erre a pénzügyi bizottság véleményét s azután a költségvetést e vélemény s a véleményre esetleg tett észrevételek kíséretében a közgyűlés elé terjeszti (1934: XII. t.-c. 4. §.). A költségvetést a közgyűlés állapítja meg (1930: XVIII. t.-c. 42. §. j) pont). A költségvetés közgyűlési tárgyalásának különleges szabályait az 1930: XVIII. t.-c. 36. §-ának terjedelmes (9) bekezdése, valamint az 1934: XII. t.-c. 10. §-a részletezi. A költségvetést a vonatkozó összes előirattal együtt a főváros legkésőbb november 15.-ig terjeszti fel a belügyminisztériumhoz; december 3.-ig kell

felterjeszteni a költségvetés ellen benyújtott fellebbezéseket és azokra vonatkozó polgármesteri felvilágosító jelentést (1930: XVIII. t.-c. 95. §.).

Hogy a belügyminiszter ellenőrzési jogköre a fővárosi költségvetésre nézve az idők folyamán mennyire kibővült, azt legjobban látjuk, ha összehasonlítjuk az első fővárosi törvény rendelkezéseit a jelenlegi helyzettel. Az 1872: XXXVI. t.-c. 92. §-a szerint: »A belügyminiszter a költségvetést 40 nap alatt részletesen felülvizsgálja, attól helybenhagyását általában meg is tagadhatja, észrevételeit a törvényhatósággal közli és azt új költségvetés készítésére, illetőleg a felterjesztettnek kiigazítására is utasíthatja.« E rendelkezés szerint tehát a miniszter a költségvetés megállapítását magához nem vonhatja, kényszerköltségvetési joga nincs, csak észrevételeket, kifogásokat tehet, kiigazítást kívánhat, de e rendelkezéshez a törvény nem fűzött szankciót, a költségvetés megállapítása a főváros önkormányzatának érintetlen jogköre maradt.

Az 1930: XVIII. t.-c. 95. §-a szerint is megvan a belügyminiszternek az a joga, hogy a pénzügyminiszterrel egyetértve a jóváhagyást megtagadja, új tétel felvételét elrendelje és a fővárost új költségvetés készítésére utasítsa. A törvény azonban itt nem állt meg, hanem az 1927: V. t.-c. 42. §-ával egyezően egyrészt a miniszter rendelkezésének be nem tartása esetére szankciót állapított meg, másrészt a minisztert közvetlen érdemleges intézkedések tételére jogosította fel. Nevezetesen, ha a főváros a miniszter felhívására március hó végéig nem terjeszt fel jóváhagyásra alkalmas költségvetést, a miniszter jogosult a költségvetést végleg megállapítani; a miniszternek azonban nem is kell a kifogás alá eső költségvetést visszaküldeni, hanem azt azonnal módosíthatja: a tételeket törölheti, leszállíthatja, felemelheti, új tételeket beállíthat.

A miniszter elhatározásáról rendszerint december 25.-ig értesíti a fővárost. Ha ez az elhatározás december végéig nem történik meg, a főváros az előző költségvetés keretei közt gazdálkodik tovább; ha pedig az elhatározás a főváros hibáján kívül március végéig sem történik meg, vagy az átdolgozott és január végéig újra felterjesztett költségvetésre a miniszter március végéig nem nyilatkozik, április 1.-ével az új költségvetés kifejezett jóváhagyás nélkül életbelép.

A miniszteri ellenőrzési és beavatkozási jogkör erős kiterjesztése annál aggályosabb, mert kellő jogvédelemről gondoskodás nem történt. Az 1907: LX. törvénycikk a közigazgatási bírósághoz való panaszjogot a miniszter minden jogtalan intézkedésével szemben általánosságban biztosította; az 1930: XVIII. t.-c. 95. §-a szerint azonban a főváros csak akkor fordulhat panasszal a bírósághoz, ha a miniszter olyan kiadást vett fel a költségvetésbe, amelynek teljesítése nem alapszik törvényes kötelezettségen. A jövőre nézve kívánatosnak látszik a költségvetési jog önállóságának kiterjesztése, a kormányfelügyelet határozott korlátok közé szorítása és a bírói

védelem körének általánosítása; az 1883: XV. t.-c. 7. §-a az új szabályozásnak jó például szolgálhat.

3. A költségvetésre vonatkozó törvényhatósági határozatot egyes más határozatok egészítik ki. Ilyen a *hitelátruházás*, amely azonban csak a költségvetés címeln belül a rovatok közt lehetséges s amelyet csak a törvényhatósági bizottság határozhat el. Ilyen a hitelátruházás útján nem fedezhető kiadásokra vonatkozó *póthitel*, amelyet a törvényhatósági bizottság a fedezet kijelölésével és a költségvetésre előírt eljárás betartásával határozhat el (1872: XXXVI. t.-c. 93. §., 1930: XVIII. t.-c. 77. §.)

Ugyancsak a közgyűlés határoz új állások szervezése és az illetmények megállapítása, intézetek, intézmények, közművek és üzemek létesítése, a költségvetés keretén kívül eső jogügyletek és szerződések kötése tárgyában. A költségvetés keretén belül eső jogügyletek tárgyában a kormányhatósági bizottság csak akkor határoz, ha a jogügylet értéke a 100.000 pengőt meghaladja (1930: XVIII. t.-c. 42. §., 1934: XII. t.-c. 6. §.). A törvényhatóságnak mind e határozatai azonban csak a miniszter jóváhagyása után hajthatók végre; a jóváhagyás azonban 60 nap elteltével hallgatag is bekövetkezhetik (1872: XXXVI. t.-c. 4. §., 1930: XVIII. t.-c. 93. §.).

A költségvetést és az azt kiegészítő határozatokat a polgármester hajtja végre. Ő gazdálkodik a költségvetés keretei közt, felhasználja a hiteleket, utalványozza a kiadásokat, de felelős a költségvetés megtartásáért (1872: XXXVI. t.-c. 94. §., 1930: XVIII. t.-c. 77. §.). A polgármester ellenőrzi a székesfőváros egész gazdálkodását, a pénztárat és vagyonkezelést, felügyel az üzemekre és vállalatokra, utalványoz (1930: XVIII. t.-c. 48. §.). A polgármester hatáskörébe tartozik a fővárosi vagyon megőrzése és kezelése, a költségvetés keretén belül a 100.000 pengőt meg nem haladó értékű jogügyletek kötése, a költségvetésen belül elhatározott beszerzések és munkálatok végrehajtása, a költségvetési átalányösszegek felosztása (1934: XII. t.-c. 7. §.). A polgármester határozata ellen rendszerint a miniszterhez van helye jogorvoslatnak (1930: XVIII. t.-c. 104. §.).

4. A székesfőváros háztartásáról – ideértve az alapokat, intézeteket, közintézményeket, közműveket és üzemeket is – évenként *zárszámadást* kell készíteni. A zárszámadást a számszéki igazgató felügyelete alatt a számvevőség készíti el és április 15.-ig a polgármesternek mutatja be. A polgármester a pénzügyi bizottság meghallgatása után a zárszámadást jelentéssel a törvényhatósági bizottság elé terjeszti, amely május 15.-ig határoz (1930: XVIII. t.-c. 42. és 78. §., 1934: XII. t.-c. 4. §.). A zárszámadást azután az esetleg beérkezett felelőzésekkel együtt május végéig a belügyminiszterhez kell felterjeszteni, aki a törvényes intézkedéseket megteszi (1927: V. t.-c. 46. §., 1930: XVIII. t.-c. 96. §.).

A zárszámadáshoz csatolni kell a *vagyonleltárt* és az annak alapján évenként megállapított *vagyonmérleget*. Utóbbiak megállapítása és jóvá-

hagyása a zárszámadással együtt és az arra vonatkozó eljárás szerint történik (1930: XVIII. t.-c. 42., 69. 78. és 96. §-ok). A zárszámadással kapcsolatban rendelkezni kell a felelős *számadók* felmentése vagy az általuk okozott kár megállapítása mellett feleletre vonásuk tárgyában (1930: XVIII. t.-c. 78. §.).

Az 1872: XXXVI. t.-c. 95. és 96. §-a szerint a miniszter egy éven belül volt köteles a számadásokat felülvizsgálni és a miniszter által kifogásolt tételek megvizsgálását úgy a főváros, mint az érdekelt számadó a polgári bíróság előtt szorgalmazhatta. Az új törvény sem határidőt, sem a főváros részéről jogorvoslati lehetőséget nem említ; szól ellenben a zárszámadástól függetlenül arról, hogy a számadók számadásai felett a polgármester határoz, aki a számadót az okozott kár megtérítésében el is maraszthatja, de határozata ellen a számadó a közigazgatási bírósághoz fordulhat panasszal (1930: XVIII. t.-c. 82. §.). Szól továbbá a törvényhatósági bizottsági tagok és önkormányzati tisztviselők által az államnak, törvényhatóságoknak és magánosoknak okozott károkról, amelyekre vonatkozó vagyoni felelősség érvényesítését a királyi bíróságok elé utalja (1930: XVIII. t.-c. 64-66. §-ok). Különösen a törvény 65. és 80. §-ának viszonya világosabb szembeállításra szorulna.

5. A székesfőváros *bevételei*: 1. vagyonának jövedelme, 2. a főváros szolgáltatásaiért szedett illetékek, vámok, helypénzek, díjak, 3. önálló városi közszolgáltatások, 4. az állam által átengedett adójövedelmek, 5. az állami adók után kivetett községi pótdók, 6. esetleges kölcsönök (1872: XXXVI. t.-c. 10. §, 1930: XVIII. t.-c. 73. és 74. §.). A közmunkát (1872: XXXVI. t.-c. 103. §.) a székesfővárosban az 1890: t.-c. 155. §-a megszüntette.¹⁾

A *vagyonhoz* tartoznak az ingatlanok, ingóságok, pénzkészletek, hasznahajtó jogok és követelések. A vagyonhoz tartozik természetesen a székesfővárosi alapok, alapítványok, üzemek, intézetek, közintézmények és közművek vagyona is. A vagyon kezelésére, nyilvántartására, ellenőrzésére, továbbá a vagyon bérbeadására, gyümölcsöztetésére, elidegenítésére és szerzésére a törvényben részletes szabályok vannak (1930: XVIII. t.-c. 68-72. §.). A törvényhatósági bizottság jogkörét a vagyonkezelés tekintetében az 1930: XVIII. t.-c. 42. §-ának *k*), *l*), *m*) és *n*) pontjai, a polgármesterét a 48. §. *j*), *l*) és *m*) pontjai, a számszékét az 51. §. állapítja meg.

Az *üzemeknek* elsősorban a szükségletek kedvezőbb, jobb és olcsóbb r kielégítését, másodsorban a székesfőváros háztartásának könnyítését kelt szolgálniok. Az üzemek vagyonát a székesfőváros többi vagyonától elkülönítve, a kereskedelmi üzleteknél szokásos szabályok szerint kell nyilvántartani és kezelni. A főváros a beruházási és forgótőkét az üzemek részére csak kölcsön alakjában folyósíthatja; a vállalat ezt a kölcsönt törleszteni

¹⁾ Lamotte Károly: A városok pénzügyi problémái. Közigazgatási évkönyv és előjegyzési szaknaptár. 1933. évf.

és utána megfelelő kamatot fizetni, – a főváros által az üzem céljaira esetleg adott szolgáltatásokért pedig a megfelelő ellenértéket megtéríteni köteles. Az üzemek jövedelméből a tartalékok levonása után mutatkozó nyereséget a főváros háztartási szükségleteinek fedezésére kell fordítani, az esetleges hiányt pedig a zárszámadásban kiadásként kell elszámolni (1930: XVIII. t.-c. 87. §.).

A főváros által szedhető *illetékekre, vámokra, helypénzekre és díjakra* vonatkozik az 1930: XVIII. t.-c. 42. §-ának *l)* pontja, a 73. §.(1) bekezdésének *d)* és *ej)* pontja, valamint (4) bekezdése, 85., 86. és 97. §-a. A főváros csak olyan közszolgáltatást állapíthat meg és vethet ki, amelynek igénybevételére törvény, miniszteri rendelet vagy szabályrendelet jogosítja. Önálló városi közszolgáltatás bevezetéséhez azonkívül miniszteri engedély szükséges. A közszolgáltatás bevezetése, megváltoztatása vagy megszüntetése a törvényhatósági bizottság hatásköréhez tartozik; ahol azonban a közmű használati díjának alakulása változó körülményektől függ, a használati díj mérvét időszakonként belügyminiszteri jóváhagyással a polgármester állapíthatja meg (1934: XII. t.-c. 8. §. (1) bek. *b)* 4. pontja).¹⁾

A fővárosi *illetékek* főleg közigazgatási beadványok után szedhetők; ezeknek rendszerét szabályrendelet állapítja meg. A használati *díjak és járulékokra* az 1930: XVIII. t.-c. 84-86. §-ai vonatkoznak. A városi *vámok* régi jogon alapulnak s a fővárosba behozott fogyasztási cikkek után szabályrendeletileg megállapított díjjegyzék szerint szedhetők. Önálló városi *adók* lehetnek vagyoni, jövedelmi, fenyűzési, forgalmi és fogyasztási adók. A községi *pótadót* az állami egyenes adók után vetik ki, mértéke 50%-ot nem haladhat meg. A városnak *átengedett* adónem a kereseti adó; részeltetést kap a főváros az általános és fenyűzési forgalmi adóból.

A székesfőváros a saját készpénzvagyonán kívül szükségletei fedezésére igénybeveheti a kezelése alatt álló gyámpénztár, alapok, alapítványok, intézetek és üzemek készpénzfeleslegeit. Ezt azonban *kölcsönnek* kell tekinteni, utána kamatot kell fizetni és egy éven belül vissza kell téríteni. Az igénybevételt félmillió pengőig a törvényhatósági bizottságnak utólagosan való bejelentés kötelezettsége mellett a polgármester engedélyezi, félmillió pengőn felül vagy egy évnél hosszabb időre azonban már a törvényhatósági bizottság. Kölcsön felvételéhez és kölcsönkötvények kibocsátásához miniszteri engedély szükséges. A fővárosi kölcsönkötvények óvadékképesek és illetékmentesek (1930: XVIII. t.-c. 42. §. (1) bekezdés *l)* pont, 74. és 97. §.).

Ha a felsorolt bevételi források jelentőségét meg akarjuk ítélni, erre nézve a következő néhány adat szolgálhat tájékozással. 1931-ben községi

¹⁾ Hogy a helyhatósági szolgáltatások ügye mennyiben esik az adóügyekre vonatkozó eljárási szabályok alá, arra nézve lásd *dr. Pákey Lajos* cikkét a Magyar Közigazgatás 1935. szeptember 15-iki számában.

közszolgáltatásokból befolyt kereken 106 millió pengő; ebből esik a községi pótdóra 28, a kereseti adóra 19, a községi fogyasztási adóra 13, a forgalmi adóból való részesedésre 10, a házbérkrajcárra 9, városi vámra 6, közlekedési adóra és szemétfuvarozási illetékre 5-5, városi vagyonátruházási illetékre és ínségadóra 3-3 millió.

Minden esetre kívánatos lenne, hogy a főváros háztartása a bevételi források tekintetében is az eddiginél önállóbb, függetlenebb legyen; ebből a szempontból az önálló fővárosi adónemek rendszerének tervszerű kiépítése, valamint az országos és önkormányzati bevételi források logikus elválasztása látszik szükségesnek. Ennél az elválasztásnál figyelembe kell venni, hogy a főváros területén az országos közigazgatás jelentős részét is önkormányzati hatóságok látják el és így a fővárosnak az országos bevételi források egyes fajaira is jogos igénye van.

A főváros jelenlegi háztartási rendszerében a vagyon és üzemek jövedelme, a fővárosi szolgáltatásokért szedett illetékek, vámok, helypénzek és díjak, az önálló városi közszolgáltatások, valamint a pótdók képviselik azokat a rendes bevételi forrásokat, amelyeknek – mint különleges fővárosi bevételeknek – az autonóm fővárosi szükségletek kielégítését kellene biztosítaniuk. Viszont az átengedett adójövedelmek azok a bevételek, amelyek az országos közigazgatás helyi ellátásának kiadásait fedezhetik. Ezt a világos rendszert a törvényhozás nem tartotta be, sőt néha odáig megy, hogy még a fővárost kötelezte hozzájárulásra az állam által ellátott egyes közigazgatási feladatok, például a rendőrség költségeihez (1928: XXXIII. t.-c. 13. §.); vagyis az állam a fővárosnak átengedett országos jellegű bevételi forrásokból egy részt megint visszavon a saját céljaira. A közigazgatási feladatok megosztása az állam és az önkormányzati testületek között a közszolgáltatások olyan igazságos szétosztását teszi kívánatossá, amely minden további elszámolási viszonyt és megtérítési kötelezettséget fölöslegessé tesz; ezt kívánja a gazdaságosság és egyszerűség szempontja, ez a rendszer zár ki minden súrlódási lehetőséget és egyedül szolgálhat biztos alapul a tervszerű gazdálkodásnak.

6. Budapest háztartásának helyzete a legtöbb vonatkozásban hasonló a vidéki törvényhatóságokéhoz; különösen közel esik természetesen a fővárosi háztartás jogi rendszere a többi városi törvényhatóságéhoz. Jelenlényesebb eltérés főleg a bevételi forrásoknál, az üzemek részletesebb szabályozásában, valamint a kormányfelügyeletre nézve van.

A fentiekben ismertettük azokat a kormányjogosítványokat, amelyeket a miniszter a székesfőváros háztartásának felügyelete szempontjából gyakorolhat. Ezek a kormányjogosítványok kezdetben nem lépték túl azt a mértéket, amely a háztartás törvényes vitelének biztosítása szempontjából indokolt (1872: XXXVI. t.-c. 4., 92. és 95. §-ai). A világháború után azonban ezek a kormány jogosítványok nagymértékben kibővültek. Így az 1924:

VIII. t.-c. 4. §-a megengedi, hogy a minisztérium a székesfőváros gazdálkodását pénzügyi szakközege útján ellenőrizhesse mindaddig, amíg a székesfőváros vissza nem térítette az állam által a külföldi hitelezők részére helyette teljesített fizetést. Az 1927: V. t.-c. 48. §-a szerint a kormány az önkormányzati testületek és ezek között a székesfőváros háztartását is, kiküldött közegei által bármikor megvizsgálhatja és meghatározott esetekben pénzügyi ellenőrt küldhet ki. Az 1930: XVIII. t.-c. 51. §-a a főváros gazdálkodásának ellenőrzésére külön számszékot szervez; a 89. és 91. §-ok szerint a kormány az üzemekhez miniszteri biztost küldhet ki; végre a 92. §. szerint a miniszter bármikor megvizsgálhatja kiküldött közegei útján a székesfőváros gazdálkodását és megteheti a szükségesnek mutakozó intézkedéseket.

Az eddig ismertett rendelkezések nagyjában megfelelnek a vidéki törvényhatóságokra érvényben levő szabályoknak. A vidéki törvényhatóságok háztartását utoljára rendszeresen az 1886: XXI. törvénycikk szabályozta, de az 1927: V. törvénycikk itt is erősen korlátozó rendelkezéseket tett (főleg 42., 45., 46. és 48. §-ok). Utóbbi törvény hatálya eredetileg ideiglenesnek volt tervezve; míg azonban a fővárosra rendelkezéseit végleges érvénnyel nagyrészt átvette az 1930: XVIII. törvénycikk, addig a vidéki törvényhatóságokra a törvény hatályát először évenként hosszabbították meg, az 1934: XIII. törvénycikk pedig időhatározás nélkül. Ennyiben a kormány beavatkozási joga nagyjában egyenlő az összes törvényhatóságoknál; természetesen kívánatos azonban, hogy az átmenetieknek tervezett korlátozások a gazdasági viszonyok javulásával az egész országban enyhüljenek, majd végleg megszűnjenek és az önkormányzati háztartás önállósága a kívánatos mértékben ismét helyreálljon.

Az 1934: XII. t.-c. 27. §-a a főváros háztartási ügyeire a kormánynak az ismertett rendelkezéseken túlmenő és eddig nem tapasztalt olyan rendkívüli beavatkozási jogot biztosított, amelynek mását a többi törvényhatóságoknál nem találjuk. E rendelkezés súlyát csak annak ideiglenes jellege enyhíti. Az 1934: XII. t.-c. 27. §-a szerint a belügyminiszter a székesfőváros háztartási egyensúlyának biztosítására tervezetet bocsáthat ki, amely tervezetet legfeljebb két éven belül a főpolgármester hajt végre; a főváros önkormányzati szerveinek csak rendkívül kismértékű véleményezési jogkör van biztosítva a főpolgármester rendelkezéseivel szemben.

A székesfőváros közigazgatásának, háztartásának és üzemi gazdálkodásának rendezésére az 1934: XII. t.-c. 27. §-ában adott felhatalmazás rendkívül aggályos már csak azért is, mert a törvény maga nem állapítja meg a felhatalmazás célját, kereteit és a felhatalmazás alapján tehető intézkedések körét. Az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról szóló 1924: IV. törvénycikk a törvény mellékletében egyenként részletezi azokat az intézkedéseket, amelyeket a kormány a kivételes felhatalmazás alapján tehet; vagyis amíg az államháztartásra nézve maga a törvény állapította

meg a szanálás programját, addig a fővárosra nézve a törvény még a szanálási program megállapítását is a belügyminiszterre bízta.

A magyar királyi belügyminiszter az 1934. évi június hó 2-án kelt 128.300/1934. sz. rendelettel tette közzé a székesfőváros közigazgatásának, háztartásának és üzemi gazdálkodásának rendezésére vonatkozó tervezetét. A tervezet szerint a főpolgármester kivételes hatáskörének három fő célja van, nevezetesen: *a)* a költségvetési hiány megszüntetése és a háztartási egyensúly biztosítása, *b)* fokozott takarékoság keresztülvitele és *c)* a célszerűség és gazdaságosság elveinek érvényesítése. E célok érdekében a főpolgármester egyrészt a kiadásokat csökkentheti, másrészt a bevételeket fokozhatja. A kiadások csökkentése érdekében az ügyintézés módjának egyszerűsítése, állások megszüntetése vagy átszervezése, a tisztviselői mellékjándóságok leszállítása, valamint a beruházások felfüggesztése jöhet számba, még pedig úgy magában a közigazgatásban, mint a székesfőváros intézményelnél és üzemelnél is; a bevételek fokozása érdekében a főpolgármester újból állapíthatja meg a főváros javára szedhető közszolgáltatásokat.

Jellemző különben, hogy a két évi rendkívüli felhatalmazási időből másfél év a felhatalmazás igénybevétele nélkül már letelt; ez azt mutatja, hogy sürgős és így komoly szükség nélkül történt a felhatalmazás megadása.¹⁾

VIII.

A székesfőváros szabályrendeletai.

1. A helyi önkormányzat rendszere megkívánja, hogy a városnak szabályalkotási joga legyen; ilyen nélkül ugyanis a város különleges, eltérő viszonyai nem találhatnának megfelelő rendezésre. A magyar városok, sőt községek is fel vannak ruházva a szabályalkotás jogkörével.

A székesfőváros szabályalkotási jogkörét először az 1872: XXXVI. t.-c. 3., 6-8. és 58. §-ai állapították meg. E rendelkezések szerint a főváros szabályrendeletet önkormányzati jogkörének korlátai között törvényhatósági bizottsága által alkothat és az törvénnyel vagy miniszteri rendelettel nem ellenkezhetik. A kihirdetés helyileg vagy országosan történik; a szabályrendeletet a kihirdetést követő 30 nap elteltével lehet végrehajtani. Az érdekeltek a szabályrendeletek ellen a kihirdetéstől számított 30 nap alatt az illetékes miniszterhez folyamodhatnak; a miniszter a főváros meghallgatása után Végérvényesen határoz, de a felfüggesztő vagy megsemmisítő határozatot indokolni kell. Már az első fővárosi törvény is ismer kötelezőleg alkotandó szabályrendeleteket (pl. 62., 63., 76., 79. és 102. §-ok), azonban azok hatályba léptetésére rendszerint nem tesz semmi különleges rendelkezést; kivétel-

¹⁾ A főváros 1935. október 25-i közgyűlésen a pártok- ide érte a nemzeti egység pártját is – képviselői egyértelműen jelentették ki, hogy a szanálásra nem volt szükség.

képen azonban említ olyan szabályrendeleteket is, amelyeket végrehajtás előtt helybenhagyás végett hivatalból fel kell terjeszteni a miniszterhez (pl. 88. és 101. §-ok).

A szabályalkotási jognak ismertett rendelkezései teljesen megfeleltek azoknak a szabályoknak, amelyek az első törvényhatósági törvényben: az 1870.-XLII. törvénycikkben voltak megállapítva.¹⁾ A második törvényhatósági törvény: az 1886: XXI. törvénycikk azonban két irányban is korlátozta a vidéki törvényhatóságok statutárius jogát; egyrészt behozta a kötelező általános felterjesztést és a bemutatási záradékot, másrészt a kötelezőleg alkotandó szabályrendeletekre a kormány »kényszerrendelkezési« jogát (11. és 12. §.). E korlátozó rendelkezések a fővárosra természetesen nem terjedtek ki és így a főváros önkormányzata a szabályrendeletekre 1886-tól 1930-ig a vidéki törvényhatóságokénál jogilag szélesebbkörű volt; nevezetesen itt fellebbezés hiányában még a kötelezőleg alkotandó szabályrendeletet is általában felterjesztés nélkül ki lehetett hirdetni és végrehajtani.²⁾ Nem hallgathatjuk el azonban, hogy a főváros ezt a nagyobb önállóságot nem használta ki és a kormány ellenőrzése a fővárosi szabályrendeletekre is az 1886. évi törvény szellemében fejlődött ki.³⁾

A második fővárosi törvény: az 1930: XVIII. törvénycikk majdnem egy félévszázad múlva jogilag is átvette az 1886: XXI. törvénycikk rendelkezéseit és a főváros szabályalkotási jogát a vidéki törvényhatóságoknak megfelelő kormányellenőrzés alá helyezte. Sőt több vonatkozásban továbbment, amennyiben »bemutatási' záradék« helyett általában jóváhagyásról beszél, a jóváhagyás megtagadását vagyonfelügyeleti okból is megengedi és a már hatályos szabályrendeletek utólagos felülvizsgálását is rendszeresíti; viszont a hallgatóságos jóváhagyás bevezetése a fővárosi autonómiára előnyös. Minthogy a vidéki törvényhatóságok szabályalkotási jogára ma is az 1886: XXI. t.-c. 11. és 12. §-a irányadó, 1930 óta a főváros autonómiája ebben a vonatkozásban a vidéki törvényhatóságokénál szűkebbkörű.

2. A szabályalkotást a fővárosban a törvényhatósági bizottság tagjai, vagy a szakhatóságok is kezdeményezhetik, de a szabályrendelet tervezetét a polgármester készíti elő és terjeszti az illetékes szakbizottság meghallgatása után, annak véleményével és az erre a véleményre tett észrevételekkel együtt a törvényhatósági bizottság elé (1934: XII. t.-c. 4. §.). A szabályrendeletet a törvényhatósági bizottság közgyűlése alkotja (1930: XVIII. t.-c. 42. §. (1) bekezdés c) pont).

A főváros szabályrendeletei a főváros autonóm jogalkotásának a megnyilvánulásai; ez a jogalkotás azonban a mi jogrendszerünkben elég szűk

¹⁾ A vármegyei szabályrendeletekre részletesebben lásd Vármegyei Önkormányzat c. munkám 224-249. lapjait.

²⁾ Ezt megállapítja 1905-ben Grosschmid Béni is Magánjogi Előadások Jogszabálytan c. munkája 873. lapján.

³⁾ *Wildner Ödön*: Budapest jogszabályai és gyűjteményeik. Városi Szemle, 1932. évf.

keretek között mozog és arra már nem terjed ki, hogy a főváros maga adjon magának törvénykönyvet és úgy, mint egyes külföldi államok városai, maga állapíthassa meg a saját városi jogát (Stadtrecht, homerule); sőt még az önkormányzat részvétele a fővárosra vonatkozó törvények előkészítésében sincs biztosítva.

A törvényhatósági bizottság szabályrendeletet alkothat elsősorban minden olyan ügyben, amely kifejezetten a szabályrendeleti rendezés körébe van utalva; másodsorban a székesfőváros közigazgatásának körébe eső minden közügyben, amely törvénnyel vagy miniszteri rendelettel szabályozva, ilyen vagy másnemű szabályozásnak fenntartva nincs. A szabályrendeleti rendezés körébe való utalás lehet pusztán kizárólagos jogot biztosító hatályú, de történhetik kötelezés formájában is (kötelezőleg alkotandó szabályrendelet); kérdéses lehet, hogy az ilyen utalás törvényen felül történhet-e miniszteri rendelettel is. A szabályrendelet törvénnyel, országos szokással és miniszteri rendelettel nem ellenkezhetik (1930: XVIII. t.-c. 44. §.).

Ami a miniszteri rendeletek és a szabályrendeletek egymáshoz való viszonyát illeti, e tekintetben ki kell emelni, hogy amíg egyrészt szabályrendeletet csak a miniszteri rendeletekkel nem szabályozott, illetőleg a rendeleti szabályozásnak fenn nem tartott ügyekben lehet alkotni, addig másrészt a miniszteri rendelet nem terjedhet ki a szabályrendeleti rendezés körébe utalt ügyekre (1930: XVIII. t.-c. 44. §.). Egyrészt a miniszter megtagadhatja a jóváhagyást az olyan szabályrendelettől, amely rendeletileg szabályozott vagy rendeleti szabályozásnak fenntartott ügyre vonatkozik (1930: XVIII. t.-c. 94. §.); másrészt a főváros panaszt tehet a közigazgatási bíróságnál a főváros törvényes hatáskörét sértő miniszteri rendelet ellen (1907: LX. t.-c. 1. §.). Tehát két olyan szabályalkotó jogkörrel van itt szó, amelyek rendszerint más-más jogterületre vonatkoznak és csak bizonyos ügyekre nézve konkurrálhatnak egymással. Ezen a közös jogalkotási területen, amelyre tehát sem törvényi szabályozás nincs, sem a törvény a minisztérium vagy a főváros szabályozási jogát meg nem állapította: érvényesül a miniszteri rendelet – mint magasabb rangú jogforrás – elsőbbsége.

3. Az új fővárosi törvény is fenntartja azt a lehetőséget, hogy a szabályrendeletet »fellebbezéssel« támadják meg (94. §.), de ezt a jogorvoslatot – a korábbi törvénnyel ellentétben – részleteiben nem szabályozza. Mégis úgylátszik, ezt a fellebbezést nem a kihirdetés után (1872: XXXVI. t.-c. 8. §.), hanem azelőtt kell beadni ép úgy, mint a költségvetésnél (1930: XVIII. t.-c. 95. §.). Az is megállapításra szorulna, hogy a szabályrendeletek ellen kik adhatnak be fellebbezést: a törvényhatósági bizottsági tagok vagy bármely érdekelt állampolgár; a közigazgatási határozatok elleni fellebbezésre vonatkozó rendelkezéseket (1933: XVI. törvénycikk) ugyanis magyarázat nélkül a szabályrendeletekre nem lehet alkalmazni.

A szabályrendeletet – és az esetleg beérkezett fellebbezéseket – azután fel kell terjeszteni az illetékes miniszterhez; minden szabályrendelet csak az illetékes miniszter jóváhagyása után válik hatályossá, helyesebben: szabályrendeletet csak jóváhagyás után lehet kihirdetni.¹⁾ A jóváhagyás azonban – még a kötelezőleg alkotandó szabályrendeletekre is – hallgatólag is bekövetkezhetik, ha a felterjesztéstől számított 90 nap alatt (a kihágási szabályrendeleteknél az 1879: XL. t.-c. 5. §-a szerint 60 nap alatt) a miniszter határozata a jóváhagyás kérdésében a székesfővároshoz meg nem érkezik. Kérdéses, hogy a kihágási szabályrendeleteknek megerősítés előtt való kihirdetése és hatályba lépése (1879: XL; t.-c. 6. §.) a fővárosban az 1930: XVIII. t.-c. 94. §-a (1) bekezdésének határozott rendelkezésével szemben még mindig lehetséges-e.

A miniszter a nem kötelezőleg alkotott szabályrendeletnél a »jóváhagyást« háromféle okból tagadhatja meg, nevezetesen: *a)* törvényesség szempontjából, *b)* vagyonfelügyelet szempontjából és *c)* fellebbezés esetében a fellebbezésben felhozott okok miatt. Ez a szabályozás nemcsak a jóváhagyást egyáltalán nem ismerő régi fővárosi törvénnyel szemben jelent a fővárosra jogkorlátozást, hanem az 1886: XXI. törvénycikk rendszerénél is hátrányosabb, minthogy a »bemutatói záradék« intézménye a közigazgatási bíróság elvi álláspontja szerint a miniszter részére csak jogszerűségi felülvizsgálati jogot biztosít és így a vidéki törvényhatóságok nem kötelezőleg alkotandó szabályrendeleteinek érvényre emelkedését a miniszter más okból nem akadályozhatja meg (1844/1912. K. sz. közigazgatási bírósági ítélet). A »jóváhagyás« szó használata az új törvényben még a miniszteri jogkör erős kiterjesztése után sem helyes, minthogy a jóváhagyás érdemben való helyeslést fejez ki, pedig az érdemleges felülvizsgálatra a szabályrendeletnél a törvény általában nem ad jogot.²⁾ A jóváhagyás megtagadását a miniszternek indokolnia kell.

Már az első fővárosi törvény néhány szakasza, azután pedig több külön törvényes rendelkezés (pl. az 1912: LIV. t.-c. 102. §-a) jóváhagyási jogot biztosított a kormánynak általánosságban – és így a fővárosra nézve is – a szabályrendeletek bizonyos fajaira nézve. Hogy ennek a jóváhagyási jognak mi volt a tartalma, az az 1930: XVIII. törvénycikk életbeléptéig bizonytalan volt, minthogy a kérdés sem a fővárosi törvényben, sem másutt szabályozva nem lett. Ma nem lehet kétséges, hogy az ilyen jóváhagyási jogot is csak az idézett törvény 94. §-ának (2) bekezdésében megállapított korlátok között lehet gyakorolni s a jóváhagyást csak az ott említett három esetben lehet megtagadni. Más a helyzet a kihágási szabályrendeleteknél, amelyek »megerősítését« az 1879: XL. t.-c. 7. §-a szerint bármely fontos

¹⁾ Az 1930: XVIII. t.-c. 94. §-ának (1) bekezdése nem szabatos szövegű.

²⁾ Helyesebb lett volna például a kihágási szabályrendeleteknél az 1879: XL. t.-c. 5. és 6. §-ai által alkalmazott »megerősítés« kifejezés.

okból meg lehet tagadni. Ezt a szélesebb hatáskört azonban a közigazgatási bíróság gyakorlata szerint (1844/1912. K. sz. ítélet) a szabályrendelet nem kihágási természetű rendelkezéseire kiterjeszteni nem lehet.

A kötelezőleg alkotandó szabályrendeleteknél a törvény az ismertetett »jávahagyási« jogkörön messze túlmenő hatáskört biztosít a kormánynak, nevezetesen a miniszternek nem kell megmaradnia a javahagyás megadásánál, vagy annak meghatározott okból való megtagadásánál, hanem ezen a felügyeleti, negatív természetű jogosítványon túl széleskörű érdemleges utasítási és beavatkozási jogot nyer és a szabályrendeletalkotási jogkört átmenetileg teljesen is magához vonhatja. Nevezetesen az 1930: XVIII. t.-c. 94. §-ának (3) bekezdése szerint a miniszter kívánhatja egyes rendelkezések kihagyását, módosítását vagy a kijelölt hiányok pótlását, ha a szabályrendelet *a)* törvénynek meg nem felel, vagy *b)* »alaki vagy tartalmi fogyatkozásai miatt« jogszabálynak nem alkalmas. Ha a törvényhatósági bizottság az ilyen szabályrendeletet a megszabott határidő alatt nem alkotja meg, vagy a miniszter kívánságának megfelelően nem módosítja, vagy ha a szabályrendelet a módosítás után sem felel meg rendeltetésének, a miniszter rendelettel intézkedik (helyesebben: rendelettel állapítja meg a szabályrendeletet). Ez a miniszteri rendelet (szükségrendelet) azonban hatályát veszti, ha a törvényhatósági bizottság olyan szabályrendeletet alkot, amelyet a miniszter javahagy.

A kötelezőleg alkotandó szabályrendeleteknél a kormány jogköre a fővárost illetően teljesen ugyanaz, mint a vidéki törvényhatóságokra nézve; a fővárosi szabályrendeletek javahagyása azonban hallgatólag is bekövetkezhetik, mire az 1886: XXI. t.-c. 11. és 12. §-a a vidéki törvényhatósági szabályrendeleteknél nem ad lehetőséget. A kormány beavatkozási joga természetesen nem érvényesülhet, ha a szabályalkotásra csak kormányrendelet kötelezte volna a székesfővárost, minthogy az 1930: XVIII. t.-c. 94. §-a (3) bekezdése kifejezetten csak azokra a szabályrendeletekre vonatkozik, amelynek megalkotását törvény teszi kötelezővé.

A kormány felügyeleti joga a vidéki törvényhatósági szabályrendeletekre nézve a bemutatási, javahagyási, illetőleg megerősítési záradék megadásával általában véget ér és ezután már a miniszter a szabályrendeletet még azon a címen sem semmisítheti meg, hogy az törvénybe vagy miniszteri rendeletbe ütközik¹⁾; ebben az esetben ugyanis már az eljáró bíróság vagy hatóság feladata az érvényes jogot felismerni és alkalmazni (1879: XL. t.-c. 10. §.). Ezzel szemben az 1930: XVIII. t.-c. 94. §-ának (5) bekezdése szerint a miniszter elrendelheti a már hatályba lépett fővárosi szabályrendelet módosítását vagy hatályon kívül helyezését is, ha utólag merül fel kifogás amiatt, hogy a szabályrendelet törvénybe vagy miniszteri rendeletbe ütközik. Ez a rendelkezés azonban a miniszteri indokolás helyes értelme szerint inkább olyan esetre

¹⁾ A közigazgatási bíróság 1579/1915. K. sz. ítélete.

vonatkozik, amikor szabályrendelet később alkotott törvénnyel vagy törvényes miniszteri rendelettel »került ellentétbe« (1879: XI. t.-c. 11. §.) és így a szabályrendelet a magasabb rangú jognak engedni kénytelen; nagyon visszás lenne azonban a jogbiztonság szempontjából, ha a kormány ezt a fontos jogosítványt azon a címen is gyakorolná, hogy a jóváhagyás eredetileg tévedésből vagy elnézésből történt.

A kormány felügyeleti intézkedése ellen az 1930: XVIII. t.-c. 94. §-a kifejezetten is panaszjogot biztosít a közigazgatási bírósághoz amiatt, hogy törvényes alap nélkül rendelte el utólag a már jóváhagyott szabályrendelet módosítását vagy hatályon kívül helyezését. Azonban a panaszjog az 1907: LX. törvénycikk rendelkezései alapján a székesfővárost a szabályrendeletekre vonatkozó más miniszteri határozatok ellen is teljes mértékben megilleti (1930: XVIII. t.-c. 98. §. (7) bekezdés); így panaszt lehet előterjeszteni amiatt, hogy a miniszter kötelezővé tette szabályrendelet alkotását, hogy a szabályrendeleti rendezés alá tartozó ügyet szabályozott, hogy megtagadta a szabályrendelettől a jóváhagyást, hogy a szabályrendelet módosítását vagy átalakítását kívánta, vagy hogy rendeleti úton maga állapította meg a szabályrendeletet. A jóváhagyás megtagadása miatt gyakorolható panaszjog a főváros részéről a vidéki törvényhatóságokénál annyiban még hatályosabb, hogy a fővárosban a jóváhagyás megtagadása csak meghatározott okokból történhetik, ami a vidéki törvényhatóságokban a jóváhagyás alá tartozó szabályrendeletekre megállapítva nincs¹⁾; így a fővárosra a közigazgatási bíróság a jóváhagyási jogkör törvényellenes gyakorlását könnyebben megállapíthatja.

A szabályrendeletet a jóváhagyás után a székesfőváros hivatalos lapjában: a Fővárosi Közlönyben közzé kell tenni; ha azonban törvény vagy miniszteri rendelet úgy rendel (pl. 1912: LIV. t.-c. 102. §., 1879: XL. t.-c. 9. §.), országosan a Budapesti Közlönyben is. A Fővárosi, illetőleg Budapesti Közlönyben való közzététel napja egyúttal a kihirdetés napja is. Ha a szabályrendeletben a hatályba lépésre hosszabb idő megállapítva nincs, a szabályrendelet a kihirdetést követő 15. napon lép hatályba²⁾; a kihágási szabályrendeletek azonban a kihirdetést követő negyedik napon lépnek hatályba és szükség esetében 24 óra alatt is hatályba léptethetők (1879: XL. t.-c. 9. §.). A hatályba lépés napját a kihirdetés alkalmával naptárszerűen meg kell jelölni (1930: XVIII. t.-c. 44. §.). A szabályrendelet hatályának megszüntetésére az 1879: XL. t.-c. 11. §-át lehet értelemszerűen irányadóul elfogadni; a hatályvesztés egyik esete az is, ha a szabályrendelet későbbi törvénnyel vagy a szabályrendeletalkotásnak fenn nem tartott területen későbbi miniszteri rendelettel kerül ellentétbe.

¹⁾ 8713/1913. K. számú közigazgatási bírósági ítélet.

²⁾ A vidéki törvényhatóságokra nézve eltérőleg az 1886: XXI. t.-c. 11. §-ában és az 1901: XX. t.-c. 33. §-ában.

A székesfőváros szabályrendeleteinek gyűjteménye eddig két sorozatban jelent meg. Az első 1887-től 1906-ig nyolc kötetben, a második »Budapest jogszabályai« címen 1918-tól kezdve évenként egy kötetben, illetőleg füzetben.¹⁾ Kívánatos lenne a hatályos szabályrendeletek rendszeres gyűjteményét összeállítani és kiadni; ez a gyűjtemény lenne a fővárosra vonatkozó törvényekkel és miniszteri rendeletekkel együtt Budapest külön »törvénykönyve.«

4. Meg kell említeni, hogy a rendőrség budapesti főkapitányának az 1881: XXI. t.-c. 8. §-a alapján jogában áll bizonyos cselekményekre szorító vagy azoktól eltöltő kötelező rendeleteket kiadni és azok áthágására pénzbüntetést szabni. Az ilyen rendelet azonban *a)* csak olyan esetben adható ki, amelyre nézve törvény, miniszteri rendelet vagy fővárosi szabályrendelet nem rendelkezik, *b)* csak olyan esetekre vonatkozhatik, amelyekből a lakosság életére, testi biztonságára, egészségére, személyes szabadságára vagy vagyonára közvetlen veszély állhat elő, *c)* a rendelet továbbá csak ideiglenes hatályú lehet, meghatározott helyre és időre szólhat, *d)* a rendeletet falragaszon szembetűnő helyen közhírré kell tenni s az illető meghatározott helyen a rendelet hatályának tartama alatt felragasztva tartani, *e)* a rendelet ellen a főváros panasszal fordulhat a közigazgatási bírósághoz vagy felirattal a kormányhoz, a magánosok pedig fellebbezés útján kereshetnek a belügyminiszternél orvoslást.

A budapesti főkapitány e rendeletalkotó hatásköre az 1889: XLVI. és 1912: LX. törvénycikk alapján Újpest, Rákospalota, Erzsébetfalva, Kispest és Pestszentlőrinc területére is kiterjesztettnek tekinthető, de az államrendőrség többi működési területére nem vonatkozik.

A főkapitányi rendeletek nem a szabályrendeletekkel egyenrangú önálló jogforrások, hanem azok csak a fővárosi szabályrendeletet ideiglenesen pótló szabályoknak minősíthetők; a főkapitány csak szabályrendelet hiányában meghatározott veszélyek elkerülése végett (tehát mintegy végszükségben) és ideiglenes hatállyal adhatja ki e rendeleteket s a főváros ezt a szabályozási jogkört bármikor magához vonhatja. Ezért írónk a főkapitányi rendeleteket nem is szokták a jogforrások közt felsorolni.²⁾

IX.

A székesfőváros végrehajtó és politikai hatásköre.

1. Az 1930: XVIII. t.-c. 1. §-a szerint Budapest a kormánnyal közvetlenül érintkezik; az 5. §. szerint az önkormányzati szervek látják el a jogszabályok alapján a székesfőváros területén a közigazgatást, hacsak az úgy valamely szakigazgatási szerv hatáskörébe utalva nincs; végre a 98. §.

¹⁾ L. Wildner Ödön id. tanulmányát.

²⁾ *Erekly*: Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok I. kötet 224. lap.

szerint a törvényeket és a kormánynak a székesfővároshoz intézett rendeleteit – hacsak a törvény másképp nem rendelkezik – a székesfőváros a saját területén a saját közegeivel hajtja végre.

A 6. §. szerint az önkormányzati közigazgatás központi hatóságai: a törvényhatósági bizottság, a közigazgatási bizottság, a polgármester és az árvaszék; az önkormányzati közigazgatás kerületi hatósága a kerületi előljáró.

A kerületi előljárók nem építési ügyekben hozott határozata ellen az 1930: XVIII. t.-c. 104. §-a szerint a polgármesterhez, építési ügyekben az 1933: XVI. t.-c. 25. §-a szerint a közmunkatanácshoz lehet fellebbezni. A polgármester határozatával szemben *a)* építésügyekben a közmunkatanácshoz, *b)* szabályrendelettel hozzá utalt ügyekben a törvényhatósági bizottsághoz, *c)* törvénnyel vagy miniszteri rendelettel hozzá utalt ügyekben az illető miniszterhez, illetőleg a közigazgatási bírósághoz van helye jogorvoslatnak (1930: XVIII. t.-c. 104. §.); végre *d)* nincs helye fellebbezésnek olyan polgármesteri határozat ellen, amely valamely nem hatósági jellegű testület vagy szervezet (pl. üzem) határozatát – ide értve az ipartestület határozatát – bírálja felül (1933: XVI. t.-c. 24. §.). Ugyancsak a miniszterhez, illetőleg a közigazgatási bírósághoz megy a jogorvoslat a törvényhatósági bizottság határozataival szemben (1930: XVIII. t.-c. 104. §.). A törvényhatósági bizottság a hozzá fellebbezett ügyeket külön albizottságokban bírálja el (1934: XII. t.-c. 26. §.). A törvényhatósági bizottság határozataival szemben az érdekelteken felül jogorvoslatot terjeszthet elő: *a)* a határozatot hozó közgyűlés elnöke, *b)* a főpolgármester, ha nem is elnökölt, és *c)* a tiszti főügyész (1930: XVIII. t.-c. 104. §.). Egyébként a jogorvoslatokra az általános szabályok az irányadók (1896: XXVI., 1907: LX. és 1933: XVI. törvénycikkek), tehát az a szabály is érvényben van, amely szerint a közigazgatási ügyekben általában csak egyfokú fellebbevitelnek van helye (1933: XVI. t.-c. 1. §., kivételek a 3. és 12. §-ban).

A fővárosi ügyekben érvényes és a fentiekben ismertetett jogorvoslati rend annyiban tér el a hatósági fokozatok általánosan elfogadott rendszerétől, hogy a polgármester határozatával szemben egyes ügyekben a törvényhatósági bizottsághoz enged fellebbevitelt. Hasonló rendelkezés van a vidéki városi törvényhatóságokra nézve, ahol a polgármesternek ugyanilyen ügyekben hozott határozatait a kisgyűléshez lehet fellebbezni. Egyébként tudniillik általános szabály, amely a vármegyékben nem is enged kivételt, hogy a törvényhatóság első tisztviselőjének határozatával szemben a jogorvoslat közvetlen a miniszterhez, illetőleg a közigazgatási bírósághoz megy (1933: XVI. t.-c. 25. §.). A törvényjavaslat az 1930: XVIII. t.-c. 104. §-ában tett kivételes rendelkezést azzal indokolja, hogy az a székesfőváros háztartásával kapcsolatos kisebb jelentőségű ügyekre vonatkozik, amelyeket már nagy számuknál fogva sem lenne indokolt a miniszter másodfokú elbírálása

alá bocsátani. Ugyancsak egész kivételes jellegű az 1934: XII. t.-c. 26. §-ában a közgyűlési hatáskörnek albizottságra való delegálása; az albizottsági rendszer tudniillik a törvényhatósági bizottsággal kapcsolatban eddig nem volt meghonosítva.

2. A miniszteri rendeletekkel és határozatokkal szemben a székesfővárost ép úgy, mint a többi törvényhatóságot 1930 óta is négyféle jogosítvány illeti meg; jogi helyzete e tekintetben az új törvénnyel nem változott (v. ö. az 1872: XXXVI. t.-c. 11-13. §-ait, az 1886: XXI. t.-c. 18-20. §-ait és az 1907: LX. törvénycikket).

a) Az országgyűlés által meg nem szavazott adók tényleges behajtását a székesfőváros egyszerűen megtagadhatja (passzív rezisztencia). Az 1930: XVIII. t.-c. 98. §-a helytelenül nem említi az országgyűlés által meg nem ajánlott újoncok kiállítására vonatkozó rendeleteket. E mulasztás oka nyilván az, hogy az újoncállítást a trianoni békeszerződés tiltotta; kétségtelen azonban, hogy a hadkötelezettség visszaállításával a főváros ily irányú jogköre is fel fog éledni, amire az 1907: LX. t.-c. 20. §-a a jogalapot az egész ország területén kétségtelenül fenntartja.

b) Egyéb törvénytelen rendeletekkel és határozatokkal szemben általában a fővárost is panaszjog illeti meg a közigazgatási bírósághoz, ha a rendelet vagy határozat a főváros vagy szervének hatáskörét sérti (garanciális panasz). E panasz tekintetében az 1930: XVIII. t.-c. 98. §-a szerint az 1907: LX. törvénycikk rendelkezései irányadók. A törvényhatósági bizottságot feloszlató kormányrendelet panasszal megtámadása kérdésében való határozás végett a törvényhatósági bizottságot még egyszer hivatalból össze kell hívni (1930: XVIII. t.-c. 99. §.).

c) A helyi viszonyokhoz képest károsnak vagy kivihetetlennek tartott rendeletekkel és határozatokkal szemben a székesfőváros felírhat az illető miniszterhez. A felírási jog részleteit az 1930: XVIII. t.-c. 98. §-a szabályozza.

d) Azonnal végre kell hajtani a felirat ellenére indokoltan fenntartott, valamint az olyan rendeleteket, amelyekre külön törvény azt rendeli, például az adóbehajtási előmunkálatokra vonatkozó rendeleteket (1930: XVIII. t.-c. 98. §.).

A törvények (1907: LX. törvénycikk, 1930: XVIII. t.-c. 98. §.) részletesen szabályozzák azt a kérdést, hogy mely hatóságok rendeletével szemben - gyakorolható az ismertett jogkör, hogy kit és milyen eljárás mellett illet meg a panasz- és felírási jog, hogy a panasznak és felíratnak mennyiben van halasztó hatálya a rendelet végrehajtására, stb. Minthogy a főváros helyzete e kérdések tekintetében az új törvénnyel lényegében nem változott és más törvényhatóságokéval nagyjában egyező, a vonatkozó rendelkezések részletesebb ismertetését mellőzhetjük. Figyelmet érdemel azonban az 1930: XVIII. törvénycikkben a felírás módjának pontosabb szabályozása (98. §.).

3. A törvények, rendeletek végrehajtására és az egész fővárosi közigazgatás menetére a főpolgármester felügyel s egyúttal ebben a közigazgatásban örökdi az állami érdekek felett; e célból – esetleg szakértők bevonásával – hivatalvizsgálatot is tarthat (1930: XVIII. t.-c. 10. §.). A főpolgármester a törvényhatósági bizottságnak, közigazgatási bizottságnak és polgármesternek minden közérdekű ügyben hozott határozata ellen 15 nap alatt »felterjesztéssel« élhet a miniszterhez és az ügy felülbíráását kérheti; az ilyen felterjesztés a fellebbezés joghatályával bír (93. §.); azonkívül »jogorvoslattal« élhet a törvényhatósági bizottság bármely határozata ellen (104. §.). A főpolgármester jogorvoslatait a jogorvoslatok korlátozására általában vonatkozó szabályok sem akadályozzák (1933: XVI. t.-c. 3., 12. és 26. §.). E jogkör a főpolgármestert ilyen mértékben 1930-ig nem illette meg; az 1872. évi törvényben hasonló rendelkezés nem volt. A főispánok részére az 1886: XXI. t.-c. 57. §-ának B. k.) pontjában biztosított hasonló jogkör a főpolgármester hatáskörétől több vonatkozásban eltér; túlnyomó részben szűkebbkörű, de mindenesetre kevésbé világosan meghatározott.

A főispán a felterjesztési joggal az 1886: XXI. t.-c. 57. §-a szerint csak a törvényhatósági bizottság határozataival szemben élhet, más jogszabályok azonban fellebbezési, illetőleg felterjesztési jogot biztosítanak neki a közigazgatási bizottság határozataival (1876: VI. t.-c. 22. §.) és az alispán fegyelmi határozataival szemben (1929: XXX. t.-c. 91. §.) is; a főpolgármesterre az 1930: XVIII. t.-c. 93. §-a egész általánosságban mondja ki, hogy felterjesztést tehet a törvényhatósági bizottság, a közigazgatási bizottság és a polgármester határozataival szemben. A főpolgármester felterjesztése az utóbb idézett rendelkezés szerint csak a közérdekű határozatokra vonatkozhatik, ami a főispánnál megállapítva nincs.

A főispán a felterjesztést csak akkor rendelheti el, ha a határozat törvénybe, miniszteri rendeletbe vagy az állam érdekében ütközik; a főpolgármester bármely okból. A főispán felterjesztési joga a törvényben nincs határidőhöz kötve; a főpolgármester a felterjesztést 15 nap alatt köteles megtenni. A főispán által felterjesztett határozatot csak miniszteri jóváhagyás után lehet végrehajtani, de törvénytelenység esetében a miniszter a határozatot meg is semmisítheti, új eljárást rendelhet, sőt esetleg érdemben is határozhat (1886: XXI. t.-c. 10. és 57. §.); a főpolgármester felterjesztése a fellebbezés joghatályával bír és így a minisztert a fellebbezési hatóság érdemleges jogköre illeti meg.

Az 1930: XVIII. t.-c. 92. §-a szerint a miniszter a székesfővárostól bármely ügyben felvilágosítást és jelentést kérhet, elrendelheti az iratok felterjesztését, a főváros közigazgatását kiküldött közegei útján megvizsgálhatja és a szükséges felügyeleti intézkedést megteheti. Hivatalból való

érdemleges intézkedési joga azonban még törvénytelenég észlelése esetében sincs, a vidéki törvényhatóságokra nézve az 1886: XXI. t.-c. 10. §-ában biztosított jogkört a fővárosban nem gyakorolhatja.

Ha a miniszter a székesfővárost hozott határozatának végrehajtásától fellebbezés vagy felterjesztés alapján eltiltja, a főváros ez ellen ép úgy élhet panasszal vagy felirattal, mint más kormányrendelettel szemben; a felirat ellenére fenntartott tilalomnak azonban magát haladéktalanul alá kell vetnie (1930: XVIII. t.-c. 98. §.).

4. A székesfővárosi törvényhatósági bizottság az 1930: XVIII. t.-c. 43. §-a szerint közérdekű, sőt országos ügyekkel foglalkozhatik, azokat megvitathatja, azokra vonatkozólag határozatokat hozhat, e határozatokat a többi törvényhatósággal és a kormánnyal közölheti és kérvény alakjában az országgyűlés bármely házához felterjesztheti. Ez az úgynevezett politikai hatáskör hasonló módon volt szabályozva az 1872: XXXVI. t.-c. 2. §-ában és hasonló módon van szabályozva a vidéki törvényhatóságokra az 1886: XXI. t.-c. 2. §-ában; legfeljebb e hatáskör szabályozásának az új fővárosi törvényben való rendszertani elhelyezése lehet kifogás tárgya.

Az 1930: XVIII. t.-c. 42. §-a szerint a törvényhatósági bizottság közgyűlése gyakorolja a főváros politikai jogait (*a*) pont), gyakorolja a felírás, levelezés, kérelmezés és a közigazgatási bírósághoz a panasz jogát (*b*) pont), továbbá választja a felsőházba a rendes és póttagokat. A politikai jogkörhöz lehet sorozni az országgyűlési képviselőválasztások előkészítésére és vezetésére vonatkozó jogkört is. A főváros által az országgyűlés felsőházába választható tagok és póttagok száma a fővárosi választóközönség által választott országgyűlési képviselők számára (25) tekintettel hét-hét (1926: XXII. t.-c. 9. és 18. §.).

X.

A főpolgármester és segédszervei.

1. A főpolgármester azt a szerepet játsza a fővárosnál, amelyet a többi törvényhatóságnál a főispán, azaz a kormány ellenőrző közege az önkormányzattal szemben. A főpolgármesteri állás *jellege* mégis mutat bizonyos eltolódást és az idők folyamán is módosuláson ment keresztül. Ennek megítélése céljából látnunk kell a törvényeknek vonatkozó rendelkezéseit.

Az 1872: XXXVI. törvénycikk a főpolgármesteri állást a törvényhatósági közegekkel egy fejezetben szabályozza. A 68. §. szerint a főpolgármester áll a székesfőváros élén; a király által a belügyminiszter ellenjegyzése mellett kijelölt három egyén közül a törvényhatósági bizottság hat évre választja. A 69. §. szerint a főpolgármester a végrehajtó hatalom

képviselője, aki ellenőrzi a fővárosi önkormányzatot és örködik a főváros által közvetített állami közigazgatás érdekei felett. E szűkszavú rendelkezésekből is meg lehet állapítani, hogy a törvényhozás a főpolgármestert a különleges alkalmazási mód ellenére is kizárólag a kormány közegének tekintette és teljesen azt a helyzetet biztosította részére, amely az 1870., majd 1886. évi törvényhatósági törvények szerint a kinevezett főispánt illeti meg. Ezt a felfogást indokoltta teszi az, hogy az alkalmazás súlya mindig a jelölésen volt és választás inkább formáság maradt; az első választás kivételével mindig az első helyen jelöltet választotta meg a közgyűlés főpolgármesternek.¹⁾

Változást hozott az 1930: XVIII. törvénycikk. Fenntartja az eddigi alkalmazási módot, ebből azonban azt a következtetést vonja le, hogy a főpolgármesternek a választás révén az önkormányzattal szorosabb kapcsolatba kell jutnia. Bár a 7. §. szerint a főpolgármestert a hat évi választási idő letelte előtt is bármikor fel lehet menteni és így a kormánytól való függése az eddiginél erősebb lesz, mégis az új törvényben a főispán már nemcsak a kormány, de részben az önkormányzat képviselőjévé is van nyilvánítva, így a 6. §. szerint a székesfővárosi törvényhatósági bizottságot rendszerint a főpolgármester képviseli²⁾ és iratait ő írja alá, a 10. §. szerint pedig a főpolgármester a minisztériumnál a főváros érdekelnek szószólója. Ennek következtében a fővárosnak a 9. §. szerint a főpolgármester részére ép oly képviseleti átalányt kell folyósítania, mint a polgármester részére. Az is figyelemre méltó, hogy amíg a főispánok az ország címerét használják pecsétül (1886: XXI. t.-c. 62. §.), az 1930: XVIII. t.-c. 8. §-a szerint a főpolgármester pecsétje a székesfőváros címere. Az új törvény a főpolgármester hatáskörét rendkívül megerősíti és a főpolgármesteri intézmény szabályozását »A székesfőváros önkormányzati közigazgatásának szervezete« című résznek élére helyezi (7-10. §.), tehát a főpolgármesteri tisztet tulajdonképp önkormányzati szervként kezeli.

Még jobban összezavarta a helyzetet az 1934: XII. törvénycikk. E törvény 1. §-a szerint a főpolgármestert a belügyminiszter előterjesztésére az államfő nevezi ki s ugyanilyen módon történhetik bármikor felmentése is. Ezzel komoly ok nélkül megszüntették a főpolgármester választását, amely választási rendszer pedig a főváros alapítása óta állandóan alkalmazásban volt s amely a főpolgármesteri tiszt tekintélyét kétségtelenül öregbítette. A főpolgármester így épen olyan kinevezett tisztviselővé vált, mint a főispán. Az új helyzet következményeit azonban a fővárosi novella már nem vonta

¹⁾ 1873-ban a közgyűlés a harmadik helyen jelölt Ráth Károly ítélőtáblai alelnököt választotta meg főpolgármesterré, aki ismételtén megválasztva haláláig, 1897-ig viselte közmegelegedésre tisztét.

²⁾ A törvényhatósági bizottság nem jogi személy, hanem a főváros szerve; a fővárosétól megkülönböztetett képviselője tehát nem is lehet.

le és a főpolgármesteri átalányt nem számítva a választási rendszerre alapított többi törvényes rendelkezések, elsősorban a főpolgármesternek a törvényhatósági bizottságot képviselő jogköre, hatályban maradtak. A főváros jogrendszerébe így határozott következetlenség iktatódt be, amelyet minél előbb meg kellene szüntetni.

A főpolgármesteri állás képesítéshez kötve nincs, ami helytelennek mondható annyiban, hogy a főváros bonyolult adminisztrációját csak szakember tudhatja kellő sikerrel ellenőrizni. A főpolgármesteri állás bizalmi jellegéből következnek azok a különleges szabályok, amelyek az ő és hozzátartozói nyugellátását az 1930: XVIII. t.-c. 9. §-ában megállapítják és amelyek a főispánokra vonatkozó rendelkezésekkel azonosak (1929: XXX. t.-c. 95. §.).

2. Ami a főpolgármester *hatáskörét* illeti, ezt az 1872: XXXVI. t.-c. 69. §-a még elég szűkmarkúan állapította meg. Számonkérő szék tartása, hivatalvizsgálat, a fegyelmi eljárás elrendelése, felfüggesztés, helyettesítés, kijelölés és a kormányrendeletekre vonatkozó polgármesteri aggályok jelentése: rövid vezérszavakban ezek azok a jogosítványok, amelyeket a főpolgármester az első fővárosi törvény szerint gyakorolhatott. Ha a főpolgármesternek ezt a hatáskörét összehasonlítjuk a főispánok hatáskörével (1886: XXI. t.-c. 57. §.), szembetűnik, hogy a főpolgármesternek nem volt kinevezési joga, beosztási és áthelyezési joga, felterjesztési joga, rendeletkiadási joga és hatásköre a főváros területén működő állami közegekre (a pénzügyigazgatást nem számítva) általában nem terjedt ki. A kinevezési jog hiányát indokolta az, hogy Budapest egyúttal község is, már pedig a község – sőt a megyei város is – összes alkalmazottait maga választja; a Budapesten működő szakhatóságok felett pedig a minisztérium az ellenőrzést közvetlenül elláthatja.

A főpolgármesteri hatáskör hátrányára mutató ezeket a különbségeket túlnyomó részben kiküszöböli az 1930: XVIII. törvénycikk. Elsősorban az 58. §-ban a főpolgármester saját személyében igen széleskörű kinevezési jogot, a polgármesteri kinevezések egy részéhez pedig hozzászólási jogot nyert s így jogköre e vonatkozásban ma a főispánokénál is jóval jelentékenyebb. *Másodsorban a 93. és 104. §§-ok felterjesztési és jogorvoslati jogokat biztosítanak a főpolgármester részére, szintén a főispánokénál kiterjedtebb mértékben, amennyiben a főpolgármester a felterjesztést az 1886: XXI. t.-c. 57. §-ában megállapított korlátokra tekintet nélkül rendelheti el.*

Különösen nagy jelentőségű újítás az 1930: XVIII. törvénycikkben, hogy a kezdő tisztviselők kinevezésének és ezzel a fővárosi tisztviselők személyi kiválogatásának a joga általában a főpolgármesterre szállt. De a főpolgármesternek a későbbi előlépésekre is van befolyása, minthogy a polgár-

mester az ő kinevezéseit neki előzetesen bejelenteni köteles, a tisztviselőválasztásoknál pedig a jelölés révén tudja felfogását érvényesíteni. A főpolgármester által kinevezett tisztviselők nem a kormány, de a főváros alkalmazottai, akik nem állnak a főpolgármester rendelkezési joga alatt. A főpolgármester kinevezési joga gyakorlásában jelöléssel korlátozva nincs. Bár az 1896: XXVI. t.-c. 43. §-a csak a főispán és nem a főpolgármester kinevezései ellen ad panaszjogot a közigazgatási bírósághoz (akkor ugyanis a főpolgármesternek még nem volt kinevezési joga), véleményem szerint azért a panaszjogot esetleg meg lehetne indokolni azon az alapon, hogy a régebben választás alá eső tisztségek a kinevezési rendszer behozatala nyilván nem akarta a 42. §-ban a bírósághoz biztosított jogorvoslatot teljesen megszüntetni.¹⁾ Az 1872: XXXVI. t.-c. 70-72. §-ai szerint a minisztérium a főpolgármestert meghatározott esetekben rendkívüli hatáskörrel ruházhatta fel. Ez az úgynevezett kivételes hatalom, amelynek mértékét az 1907: LX. t.-c. 23. §-a korlátozta, az 1930. évi törvényben egyáltalán nincs említve. Minthogy a főispánok kivételes hatalmára vonatkozó törvényes rendelkezések (1886: XXI. t.-c. 64-66. §§-ok) eddig hatályon kívül helyezve nincsenek, ebben a vonatkozásban a főváros önkormányzata előnyösebb helyzetben van.

Viszont az 1934: XII. t.-c. 27. §-a a főpolgármester részére olyan új hatáskört biztosít átmenetileg, amelyet törvényhozásunk sohasem ismert és a főispánokra nézve ma sem ismer. Nevezetesen a belügyminiszter úgynevezett szanalási tervezetének (128.300/1934. B. M. sz. rendelet) végrehajtása során a főpolgármester megtehet minden olyan intézkedést is, amely különben a székesfőváros valamely hatóságának vagy szervének tartoznék a hatáskörébe. A különben a törvényhatósági bizottság hatáskörébe tartozó intézkedésekről az úgynevezett ellenőrző bizottságnak jelentést kell ugyan tenni, de ez csak véleményt nyilváníthat az ügyről s a tervezett intézkedés megtételét meg nem akaszthatja; maga a törvényhatósági bizottság pedig a tervezettel kapcsolatos kérdéseket nem is tárgyalhat. A tervezet körébe tartozó ügyeket a polgármester készíti elő és a főpolgármester határozatait a polgármester hajtja végre. A főpolgármesternek ez a kivételes jogköre 1936. június 1-én megszűnik, de a szanalási tervezet eddig nem került végrehajtásra.

3. A főpolgármester *segédszemélyzetéről* az 1872: XXXVI. törvénycikk egyáltalán nem szólt. Az 1930: XVIII. t.-c. 10. §-a szerint a főpolgármester hatáskörének megállapításához szükséges személyzet létszámát a főpolgármester és polgármester meghallgatása után a belügyminiszter állapítja meg; a személyzetet, továbbá a szükséges hivatali helyiséget a főváros bocsátja

¹⁾ Ellenkező vélemény: *Vörös-Lengyel*: A közigazgatási bírósági törvénymagyarázata I. kötet 356. lap.

a főpolgármester rendelkezésére; ugyancsak a főváros viseli a főpolgármesteri hatáskör ellátásához szükséges személyi és dologi kiadásokat. Hasonló rendelkezés van a főispánokra az 1929: XXX. t.-c. 95. §-ában.

Az 1930: XVIII. törvénycikk egyébként is gondoskodik a főpolgármesteri jogosítványok hatályosabb gyakorlásáról. A 10. §. szerint a minisztérium a főpolgármester mellé bármelyik minisztérium létszámából állandó szakközeget rendelhet ki; de maga a főpolgármester is hivatalvizsgálati célokra eskü kivétele mellett a székesfőváros terhére szakértőket alkalmazhat. Hasonló rendelkezések a főispánokra nincsenek.

A székesfőváros vagyonának, gazdálkodásának és számvitelének ellenőrzésére az 1930: XVIII. t.-c. 51. §-a külön *számszék*et szervez, amelynek igazgatója közvetlenül és kizárólag a főpolgármesternek van alárendelve. A számszék ellenőrző feladata vagyonkezelés és számvitel szempontjából a székesfőváros közigazgatásának minden ágára, továbbá a főváros vállalkozásaira is kiterjed. A számszék egész személyzetét az 1934: XII. t.-c. 12. §-a szerint a belügyminiszter nevezi ki; a személyzet a fővárosi tisztviselőktől elkülönített létszámba tartozik, de a fővárosi tisztviselőkének megfelelő illetményt élvez a fővárostól.

Az 1930: XVIII. t.-c. 92. §-a szerint a belügyminiszter közvetlenül – tehát a főpolgármester megkerülésével – is jogosult a főváros közigazgatásának, gazdálkodásának és üzemének megvizsgálásához saját közegeit vagy más szakértőket kiküldeni. Hasonló rendelkezés a vidéki törvényhatóságokra az 1934: XIII. törvénycikk által hatályban tartott 1927: V. törvénycikk 48. §-ában van.

4. Míg a vidéki törvényhatósági bizottság feloszlata esetében annak hatásköre a kisgyűlésre száll, addig a fővárosban a törvényhatósági bizottság feloszlatakor az 1934: XII. t.-c. 24. §-a szerint a minisztérium azonnal *kormánybiztos*ot nevez ki, aki az új törvényhatósági bizottság megalakulásáig a főváros igazgatását intézi. A kormánybiztosra a főpolgármester egész hatásköre átszáll és egyúttal halaszthatatlan ügyekben a törvényhatósági bizottság hatáskörét is gyakorolja, de a választás alá eső állások betöltésére és új adók kivetésére nem jogosult. A fővárosi tisztviselők »az alkotmányos kormány által kiküldött kormánybiztosnak jogszabályokkal nem ellenkező rendelkezéseit« teljesíteni kötelesek és ezért őket a főváros felelősségre nem vonhatja. A kormánybiztosnak a törvényhatósági bizottság hatáskörében tett rendelkezései ellen ugyanolyan jogorvoslatokat lehet használni, mint a törvényhatósági bizottság határozatai ellen (1930: XVIII. t.-c. 99. §.).

Ki tehet nevezni kormánybiztos a főváros területére az 1942: LXIII. t.-c. 4. §-a alapján is, de csakis 1. háború, vagy 2. a háború fenyegető veszélyének okából elrendelt katonai előkészületek esetében. Nem láthat el a kormánybiztos olyan közigazgatási feladatot, amelyet törvényeink meg-

határozott közigazgatási szerv hatáskörébe utalnak; a kormánybiztos ugyanis rendes közigazgatási intézkedés megtételére csakis akkor jogosult, ha a hadviselés sikere érdekében szükséges, egyébként pedig csak az 1912: LXIII. törvénycikken alapuló közigazgatási feladatokat valósíthatja meg. A kormánybiztos »kivételes hatáskörében« a törvényhatóság alkalmazottaival és közegeivel közvetlenül rendelkezik és hozzájuk közvetlenül intézhet rendeleteket, de az illető hatóságok rendes hatáskörébe nem avatkozhatik. A törvényhatóság alkalmazottai és közegei kötelesek a kormánybiztosnak »kivételes« rendelkezéseit haladék nélkül és feltétlenül végrehajtani; emiatt fölöttes hatóságuk részéről feleletre nem vonhatók. A késlekedő vagy nem engedelmeskedő alkalmazottakat és közegeket a kormánybiztos felfüggesztheti és másokkal helyettesítheti, a feladata teljesítésére alkalmatlan alkalmazottat pedig rendelkezési állapotba helyezheti és mással helyettesítheti. Felfüggesztés esetében megindul a rendes fegyelmi eljárás, de a fegyelmi hatóság ítélete a felfüggesztés hatályát nem érinti és az a kivételes hatalom megszűnéséig tart. A kormánybiztos rendelkezései ellen birtokon kívül lehet csak fellebbezni a miniszterhez, aki végérvényesen határoz.

Az 1934: XII. t.-c. 21. és 23. §-a szerint a belügyminiszter felügyeleti hatáskörének hatékonyabb gyakorlása céljából a főváros üzemeihez *miniszteri biztost* küldhet ki. A miniszteri biztosnak jogában áll az üzemi választmány, illetőleg a kereskedelmi társaság formájában működő üzemnél a társasági szervek ülésein jelen lenni és minden szükséges felvilágosítást megkövetelni; betekinthez az üzemvitelbe, óvást emelhet, illetőleg észrevételt tehet a szabálytalan, továbbá az állam vagy a főváros érdekeibe ütköző határozatok ellen. Az óvásnak a nem kereskedelmi társaság alakjában működő üzemnél a belügyminiszter döntéséig halasztó hatálya van.

A vidéki törvényhatóságok kormánybiztosára az 1929: XXX. t.-c. 36. §-a vonatkozik; e törvényhatóságokban kormánybiztos kiküldésére csak akkor kerülhet sor, ha a kisgyűlés is megtagadja a működést, vagy olyan magatartást tanúsít, amely a törvényhatósági bizottság feloszlására okul szolgálhat; a fővárosban így nagyon érezhető és önkormányzati szempontból rendkívül hátrányos a kisgyűlésnek megfelelő szerv hiánya. A vidéki törvényhatóságok vagy azok üzemei gazdálkodásának ellenőrzésére azonfelül a minisztérium az 1927: V. t.-c. 48. §-a szerint meghatározott esetekben pénzügyi ellenőrt küldhet ki, akinek az utalványozás ellen halasztó hatályú óvás tételére van joga; ebben a vonatkozásban tehát a főváros helyzete eltérő, az eltérésnek azonban itt nincs különösebb értelme.¹⁾ A főváros azonban hátrányosabb helyzetben van azáltal, hogy míg a vidéki törvényhatóságokban a pénzügyi ellenőr visszahívása kérdésében az 1927: V. t.-c. 48. §-a

¹⁾ Hogy az 1927: V. törvénycikk hatálya a székesfővárosra az 1930: XVIII. törvénycikk hatálybalépésével megszűnt, azt megállapítja az 1934: XIII. törvénycikk javaslatának miniszteri indokolása is.

panaszjogot biztosít a közigazgatási bírósághoz, a fővárosban a miniszteri biztosokra hasonló rendelkezés nincs.

5. Ha nézzük a főváros ellenőrzésére vonatkozó jogszabályok fejlődését, első pillanatban szemünkbe ötlük az ellenőrzési jogkörnek az utóbbi években való erős kiterjesztése. 1890-ben a fővárosi törvény reformjával kapcsolatosan belügyminiszteri felhívásra tett előterjesztésében a főváros még elviselhetetlennek találta a kormányjogosítványoknak az 1872: XXXVI. törvény-cikkben megállapított mértékét is; kívánta a főpolgármesteri állás teljes megszüntetését, vagy legalább hatáskörének a »közvetített közigazgatás« ellenőrzésére való korlátozását, a kormány jóváhagyási jogának megszorítását és az önkormányzat teljesebb kiépítését.²⁾ Mennyire változtak az idők, hogy negyven évvel később mind e kívánságoknak az ellenkezője teljeseedett be.

Ha végigtekintünk a főváros ellenőrzését biztosító újabb törvényes rendelkezéseken, láthatjuk, hogy a kormányfelügyelet a fővárosra kétségtelenül erősebb mértékben van megállapítva, az ellenőrzés szervezete jobban van kiképezve, mint más törvényhatóságoknál. Ezt a helyzetet bizonyos mértékig indokolja a főváros országos jelentősége és különleges társadalmi összealkotása, amelyet a fővárosba irányuló állandó vándorlás is befolyásol. Szükséges azonban, hogy a kormányfelügyelet törvényes rendszere a városi autonómia érdekeit fölösleges módon ne sértse és mindig megértően kezelje. Az újabb törvényes rendelkezések az ellenőrzés szerveit azonban annyira halmozzák, az ellenőrzés módjait annyira összebonyolítják, hogy méltán váltják ki az önkormányzat híveinek aggályait és joggal támasztják az egyszerűbb, áttekinthetőbb és világosabb rendezés igényét.

Az is jellemző, hogy az újabb törvényhozás a főpolgármester hatáskörét mindig az önkormányzat rovására terjesztette, de arra komolyan nem gondolt, hogy a kormány felügyeleti jogosítványainak egy részét lehetne és kellene a főpolgármesterre átvinni és a főpolgármesteri állást az ellenőrzés közegéből a felügyelet rendes hatóságává kiépíteni. A felügyeleti jogosítványok decentralizálása a kormányt egyszerűbb esetekben a fővárosi ügyek felülvizsgálatának terhétől mentesítené, a közigazgatást pedig gyorsítaná; a főváros autonóm szerveinek és a kormány bizalmi emberének egyetértése esetében például a kormány felügyeleti intézkedésének (jóváhagyásának) beiktatására semmi szükség nincsen.

Azt is sok esetben lehet megállapítani (így például az üzemeknél is), hogy a fővárosi és a vidéki törvényhatóságok ellenőrzése minden komolyabb ok nélkül eltérő módon van szabályozva; ezeket az indokolatlan eltéréseket minden esetre helyes lenne kiküszöbölni.

²⁾ *Gárdonyi*: Ötven esztendő Budapest székesfőváros történetéből 71. lap.

XI.

A székesfőváros kerületei.

1. A nagyobb területi kiterjedésű és nagy lakos-számú városoknál nem lenne helyes az egész közigazgatást központilag intézni. Habár a nagyobb városok területén a közlekedés rendszerint rendkívül fejlett és így a lakosság a legtöbb esetben nagyobb idővesztés nélkül is eljuthat a városi igazgatás központjához, mégis célszerűnek látszik a közigazgatás egy részét területileg szétosztva (azaz decentralizálva) intézni. Különösen kívánatos ez olyan közigazgatási tevékenységeknél, amelyeknél a munka tömege folytán a központban is sok tisztviselőt kellene alkalmazni; amelyeknél továbbá a személyi és területi viszonyok ismerete nagy jelentőségű és így a közigazgatást a központban is csak körzeti beosztásban lehetne helyesen ellátni (pl. bizonyítványkiadás). Milliós lakossággal rendelkező városok igazgatásukat kénytelenek városrészek szerint felosztani, minthogy a nagyszámú lakosságot nem lehet a központból megnyugvással igazgatni.¹⁾

A nagyobb városok területi tagozódását azonban nemcsak a közigazgatási ügyek célszerűbb ellátása indokolja, hanem az is, hogy a nagyobb kiterjedésű város területén rendszerint külön körzetek keletkeznek, például tisztviselőtelepek, munkásnegyedek, villatelepek stb., amely körzeteket a közvetlen szomszédság és az érdekek közössége a közigazgatási szempontokon túlmenő kapcsolatokba, egységbe kovácsol össze. Különösen elő szokott ez fordulni olyan esetben, mikor a nagyváros több község vagy kisebb város egyesítéséből keletkezett vagy ha a nagyobb városhoz utólag csatolták hozzá a szomszédos községeket. Természetesen indokolt, hogy ezeket a történelmileg kialakult kapcsolatokat a közigazgatás is figyelemre méltassa és az azoknak megfelelő közigazgatási beosztás létesüljön.

Ami az egyes városi kerületek jogi szerkezetét illeti, azok gyakran csak mint a központi városi kormányzat kirendeltségei, esetleg alsóbbfokú hatóságai szerepelnek; külön önkormányzatuk ilyen esetben nincsen. Lehetséges azonban, hogy a város nemcsak a közigazgatási ügyek egyes csoportjainak intézését engedi át a kerületnek, hanem annak a városi kormányzatból is részt juttat és szűkebb vagy tágabb körű önkormányzatot biztosít. Végre arra is találunk esetet, hogy a városi önkormányzati élet tulajdonképpen a kerületekben van kiépítve és az egész város önkormányzata csak mint a kerületi önkormányzatok eredője szerepel, az egyes városrészek önkormányzati szervei által kiküldött testület közvetítésével. Különösen elő szokott ez fordulni olyan esetekben, amikor a nagyváros több város összetételével alakult ki.

¹⁾ *Flaxmayer-Medriczky*: A kerületi elöljáróságok 227. 1.

Az első megoldásra Bécs, Berlin és Párizs városok szervezete a példa; e városokban a közigazgatás teljesen centralizált és a kerületek csak a központi igazgatás egyszerű végrehajtói. New Yorkban a kerületek külön városok, mérsékelt hatáskörű önkormányzattal és külön önkormányzati testülettel; ezek a kerületi városok azonban alá vannak vetve a központi igazgatás utasításainak. London 29 kerületi városra oszlik, amelyek teljes önkormányzattal rendelkeznek s amelyek közt az összeköttetést az úgynevezett London-grófság tartja fenn.¹⁾

Mikor Budapest három város egyesítésével létesült, az egyesült városok közül csak Óbuda tartotta meg mint kerület a különállását; Buda városa két, Pest városa pedig hét kerületre osztatott. A kerületek nem kaptak autonómiát, de a kerületi lakosság által választott kerületi esküdtek intézményében azért az önkormányzati szellem érvényesült. Az 1893: XXXIII. t.-c. 2. §-a szerint a közigazgatásnak a kerületekben két szerve van, nevezetesen az előjáróság és a választmány; a kerületi választmányt azonban a törvény meglehetősen mostohán látta el hatáskörrel és a kerületi önkormányzat életbeléptetése inkább kísérletképen történt. Az 1930: XVIII. t.-c. 53. §-a szerint már a székesfőváros kerületeiben a közigazgatás vezetője egyedül a kerületi előjáró; a törvény a kerületi választmányt nem szünteti meg, de feladatkörének szabályozását szabályrendeletre bizza. Ez a szabályrendelet a kerületi választmánytól még azt a kevés önálló hatáskört is elveszi, amit az 1893. évi törvény biztosított.

2. Budapest székesfőváros Pest és Buda városok, valamint Óbuda mezőváros egyesítéséből állt elő (1872: XXXVI. t.-c. 1. §.) és az első közös közgyűlés a három város képviselőtestületének tagjaiból tevődött össze (134. §.). Az említett városok különállásukat az egyesítéssel teljesen elvesztették s régi területük a törvény szerint mint az új főváros területi beosztása sem jött számba. Azonban már az első fővárosi törvény gondoskodik a székesfővárosra területi beosztásáról. A 82. §. szerint »a főváros több közigazgatási területre osztatik fel«, amelyek számát és kiterjedését a közgyűlés határozza meg; a 134. §. pedig feladatává teszi az egyesítést előkészítő küldöttségnek, hogy egyebek közt »a fővárosnak közigazgatási területekre osztásáról« is dolgozzon ki tervet. Így jött létre az 1873. évi szervezési szabályzat, amely Budapest területét tíz kerületre osztja.

A főváros kerületekre osztását fenntartja és kiépíti az 1893: XXXIII. törvénycikk »Budapest főváros kerületi előjáróságairól«. E törvény 1. §-a szerint a székesfőváros »közigazgatási kerületnek« számát és területét a székesfőváros szabályrendelettel állapítja meg. Ebben a tárgyban ekkor új szabályrendelet készült, a tíz kerületre osztás azonban tovább hatályban maradt.²⁾

¹⁾ *Flaxmayer-Medriczky*: A kerületi előjáróságok szerepe Budapest székesfőváros közigazgatásában 225-227. 11.

²⁾ *Halmos*: Budapest székesfőváros kerületi közigazgatásának szervezete, Bpest, 1900.

Az 1930: XVIII. t.-c. 3. §-a a fővárosi kerületek számát tizennégyre emeli fel és nagyjában ki is jelöli az új kerületek területét. A törvény a belügyminiszterre bízta a területi beosztás részletes megállapítását és a hatálybalépés időpontjának a kijelölését. A kerületi beosztás későbbi módosítását a törvény ismét szabályrendeleti útra utalja. Az új kerületek közül eddig kettő kezdte el működését, további két előjáróság szervezése folyamatban van.

A főváros új kerületi beosztása a területi és lakosságban mutatkozó régi egyenlőtlenségeket részben kiküszöböli. Különösen a túlnagy kiterjedésű és aránytalanul népes I., VI. és VII. kerületek vesztek, de a régi V. és X. kerületek beosztása is módosult. Az új beosztás szerint területi kiterjedésre legnagyobbak a III., X., XI. és XII. kerületek, népességre pedig a VIII., VII. és VI. kerületek; legkisebbek úgy lakosszáma, mint területre az I. és IV. kerületek. A Belvárosnak 96 hektár területe és 25 ezer lakosa van, Óbuda területe 3645 hektár, az Erzsébetváros lakosszáma pedig még az elcsatolás után is 136 ezer.

Az új kerületi beosztás részleteit és az új kerületi határokat a 2130/1930. B. M. eln. sz. rendelet állapítja meg.

Még megemlítjük, hogy a székesfőváros területe statisztikai szempontból 32 városrészre és 123 alkerületre oszlik. Országgyűlési képviselőválasztás szempontjából a főváros három választókerület. A törvényhatósági választókerületek száma 14; ezek a közigazgatási kerületekkel esnek egybe. Az adókerületek száma 18 (24/1927. P. M. sz. rendelet).¹⁾

3. A kerületek és különösen a kerületi *előjáróság* szervezete az idők folyamán jelentékeny változásokon ment át.

Az 1872. évi törvény szerint a kerület ügyeit a kerületi előjáróság intézi. Az előjáróság az előjáróból és az esküdtekből áll. Képesítéshez nem kötött állások ezek, betöltőik működésük idejére a közgyűlés által megállapított tiszteletdíjban részesülnek. Az előjárót a törvényhatósági bizottság választja, az esküdteket pedig az illető kerület lakossága egyszerre a bizottsági tagokkal. Az esküdtek között a hivatalos tennivalókat az előjáró osztja ki; az esküdtek az előjáró megbízásából és utasítása szerint járnak el, működésükért a felelősség az előjárót terheli. Az előjáróság a városi tanács alá van rendelve, attól kapja utasításait, azzal érintkezik egyedül közvetlenül, annak teszi jelentéseit, ahhoz fellebbezhető határozatai (82., 83., 85. és 86. §-ok).

Az 1893. évi törvény a községi előjáróság mintájára felállított, laikus jellegű kerületi előjáróságot a járási hatóság mintájára szakemberekből álló hatósággá átszervezi és önállóságát fokozza; a laikus elem mellőzését a kerületi önkormányzat szerény mértékének bevezetésével akarja jóvá tenni.

¹⁾ Dr. *Illyefalvi I. Lajos*: A székesfőváros múltja és jelene grafikus ábrázolásban 1933.

Az 1893: XXXIII. törvénycikk szerint az előjáróság az előjáróból és mellé beosztott többi tisztviselőből alakul. Az előjáróság feje az előjáró, aki az előjáróság ügyeit intézi. Az előjáró a tanácsnokokkal egy rangban álló és jogi képesítésű fővárosi tisztviselő, akit a közgyűlés életfogytiglan választ és akit a polgármester oszt be valamely előjáróság élére. Az előjáró főnöke az előjáróság személyzetének, amely a polgármester által beosztott fogalmazási tisztviselőkből, orvosokból, mérnökökből, vásárfelügyelőkől, segéd- és kezelőhivatalnokokból áll. A kerületi előjáróság továbbra is a tanács, valamint a polgármester alá van rendelve, de a saját hatáskörében közvetlenül érintkezik más hatóságokkal (4., 5., 7-9., 11., 17., 24., 25., 27. és 28. §-ok). Minden előjárósággal kapcsolatban a városi adóhivatal és a városi pénztár egy-egy osztálya működik.

Az 1930: XVIII. törvénycikk az előjáróság kifejezés használatát teljesen mellőzi és mindenben a kerületi előjáró egyéni hatóságát és felelőségét domborítja ki. Az előjárót a fogalmazói kar létszámából a polgármester állítja a kerület élére, ugyanő jelöli ki az előjáró helyettesét és osztja be a kerületekbe a szükséges személyzetet. A polgármester az előjárót és segédszemélyzetét bármikor áthelyezheti. A polgármester egyes ügyek intézését miniszteri hozzájárulással egy előjáró hatáskörébe vonhatja össze (53-55. §-ok).

Bár kétségtelen, hogy az 1930. évi törvény újításait túlnyomórészt gyakorlati és célszerűségi szempontok váltották ki, nem mehetünk el hallgatással az újítások hátrányai mellett sem. Minthogy az előjáró nagyjelentőségű és bíraskodást is gyakorló elsőfokú hatóság, megfontolandó, hogy helyes-e az előjárói tisztelet rangtól független és bármikor visszavonható megbízásra alapítani és az előjárót teljesen bizonytalan függő helyzetben tartani; az előjáróval egyforma hatósági jellegű főszolgabíróval ugyanis meghatározott eljárás élére a törvényhatósági bizottság választja s megint csak az helyezheti át. Ugyancsak aggályosnak látszik a polgármesternek az a joga, amellyel bizonyos ügyek elintézését a többi előjáró törvényes jogkörének kizárásával egy előjáró jogkörében egyesítheti. A közigazgatásban is fokozatosan tért kell nyernie annak az elvnek, hogy senkit illetékes hatóságától elvonni és a hatóságok törvényes rendjén változtatni nem szabad.

4. Ami az előjáróság *hatáskörét* illeti, e tekintetben az 1872. évi törvény még rendkívül szűkkeblű volt; a 83. és 84. §-ok még csak kezdetét mutatják a később erősen megnövekedett jogkörnek. Az 1893: XXXIII. törvénycikk különösen a 18. és 20. §-ban az ügyek hosszú sorát utalja az előjáróság hatáskörébe. Ezt a felsorolást még kiegészíti számos külön törvény, valamint az 1893: XXXIII. t.-c. 19. §-a alapján alkotott szabályrendelet, úgyhogy az 1900. évi szolgálati utasítás már 171 pontban, »A magyar közigazgatás tükre« címmel újabban megjelent munka pedig 297 tételben

részletezi az előljáróságok teendőit. Az 1930: XVIII. törvénycikk nem részletezi a kerületi előljáró hatáskörét, hanem az 53. §-ban az eddigi törvényes helyzetet egyelőre fenntartja és a belügyminisztert utasítja, hogy ebben a tárgyban három éven belül törvényjavaslatot terjesszen elő. Az 1930. évi törvény hiánya, hogy ebben a tekintetben maga nem rendelkezett, a kerületi közigazgatás reformját kitolta.¹⁾

A kerületi előljáró hatáskörének új szabályozása módot ad a fővárosi kerületekre vonatkozó rendelkezések szerves egységbe foglalására. Ma ugyanis e rendelkezések szét vannak szórva az 1893: XXXIII. törvénycikkben (főleg a 16-33. §-ok), az 1930: XVIII. törvénycikkben (főleg az 53-56. §-ok), az 1934: XII. t.-c. 13. §-ában, de azonfelül igen számos más törvényben is.

Természetesen nagyon nehéz lenne részleteiben is ismertetni a kerületi előljáró jogkörét. Csak egy-két fontosabb ügycsoportra lehet e helyen rámutatni. Ilyenek: a vásárrendészet és általában a közéletellenőrzés; az elsőfokú állategészségügyi hatósági tennivalók ellátása; az elsőfokú közegészségügyi hatóság jogköre, a szegénybetegek gyógyítása; az utak karban és tisztántartása, az útrendészet; a tűz- és építészrendészet; az adóbehajtás; az iparhatósági teendők; a helyhatósági bizonyítványok kiállítása; a gyermekvédelem, az iskolakötelesek nyilvántartása; a szegényügyi teendők; az anyakönyvezés, a hagyatékelvétel; az egyesületek ellenőrzése stb.²⁾ Ha a kerületi előljáróság hatáskörének vidéki mását keressük, annak leginkább a főszolgabíró jogköre felel meg, de számos jogosítványt vesz át a községi előljáróság hatásköréből is; kiterjedt és nagyjelentőségű közigazgatás folyik a kerületi előljáróságokon, igen nagy felelősség összpontosul az előljáró személyében. Már ez is indokoltá teszi, hogy az előljárói tisztre a főváros legkiválóbb tisztviselői nyerjenek megbízást. A kerületi előljárók az előljárósági ügymenet egyöntetűvé tétele végett időközönként értekezleteket tartanak.³⁾

5. A kerületi előljáróságnak nemcsak közigazgató, de *bíráskodó* tevékenysége is van. A városi bíráskodás régi eredetű; történetének ismeretése azonban meghaladná tanulmányunk kereteit. A városi bíráskodás az igazságszolgáltatás és közigazgatás elválasztásával sem vált teljesen tárgytalanná és azt ezidőszerint Budapesten első fokon a kerületi előljáróságok gyakorolják. E bíráskodásnak két része van: a rendőri büntető és kisebb polgári peres ügyekben való bíráskodás.

A *rendőri* büntető bíráskodást az 1929: XXX. t.-c. 59. §-a szerint Budapesten elsőfokon az állami rendőrség hatáskörébe tartozó ügyekben

¹⁾ Lásd *Harrer* tanulmányát Némethy-Album 162. 1.

²⁾ Lásd részletesebben *Flaxmayer-Medriczky*: A kerületi előljáróságok szerepe Budapest székesfőváros közigazgatásában.

³⁾ Lásd *Matolay Viktor* tanulmányát a Városi Szemle 1932. évi folyamában.

a kerületi kapitány, egyéb ügyekben a kerületi előljáró vagy helyette a törvényhatósági bizottság által megbízott tisztviselő gyakorolja. Az előljáró bírói hatáskörébe tartozó kihágásokat az 1893: XXXIII. t.-c. 21. §-a sorolja fel, de e felsorolás nem teljes.¹⁾ Fellebbezési fórum a polgármester.

Az úgynevezett kisebb (100 pengő értékhatáron aluli) *polgári* peres ügyekben a községi bíraskodást a kerületi városbíró gyakorolja. Ezt az intézményt először az 1893: XXXIII. t.-c. 10. és 22. §-ai szabályozták, majd az 1930: XVIII. t.-c. 56. §-a. A kerületi városbíró a polgármester nevezi ki a bírói vagy ügyvédi képesítésű egyének közül; szolgálatilag az előljáró alá van rendelve, de bírói hatáskörében független. Tiszteletdíját szabályrendelet állapítja meg. A szükséges segédszemélyzetet az előljáró osztja be. A városbíró eljárásának igénybevétele nem kötelező; tőle az ügyet a járásbíróshoz lehet átvinni.

Dr. Miskolczy Ágost »A kerületi előljáróságok kihágási bíraskodásának központosítása és a közigazgatás racionalizálása« című munkájában²⁾ részletesen felsorolja a törvényekben, miniszteri rendeletekben és fővárosi szabályrendeletekben meghatározott azokat a kihágásokat, amelyeknek elbírálása a kerületi előljáróságok hatáskörébe tartozik, egyúttal szép szavakkal méltányolja ennek a bíraskodási hatáskörnek igen nagy jelentőségét. Javasolja, hogy e kihágások elbírálása az 1930: XVIII. t.-c. 55. §-ában nyert felhatalmazás alapján a polgármester által egy központi szerv hatáskörébe vonassék össze és ilyen módon biztosíttassák, hogy ezen hatóság ellátása bírói képesítésű és a bírói függetlenség kellékével felruházható egyének részéről történjék, valamint hogy ebben a bíraskodásban az egyöntetűség és jogegység megvalósuljon.

A felvetett gondolatot a magam részéről helyeslem és megvalósítandónak is tartom; néhány megjegyzésem azonban a javaslatra mégis van. Első sorban aggályos, hogy törvényben megállapított és különösen igazságszolgáltatási természetű hatáskört polgármester módosíthasson és a bírói illetékesség körét ilyen módon eltolhassa; megnyugtatóbb lenne a kérdés törvényi rendezése. Másodsorban kérdéses, hogy Budapest határainak a kitolása esetében a központosítás nem jár-e majd a lakosságra nagy idővesztéssel. Harmadsorban megfontolást érdemel, hogy akkor már a központosítást nem kellene-e a kisebb polgári peres ügyekben való bíraskodásra és a rendőri természetű kihágások elintézésére is kiterjeszteni. Végre felvetődik a gondolat, hogy a bírói függetlenség teljes kiépítése mind e bíraskodási természetű teendők tekintetében nem lenne-e sokkal egyszerűbben a bírói szervezet keretében megvalósítható.

¹⁾ Teljes felsorolást ad *Miskolczy Ágost*: A kerületi előljáróságok kihágási bíraskodásának központosítása c. művében.

²⁾ Statisztikai Közlemények 79. szám.

A kerületek bíráskodó tevékenységére jellemző, hogy évenként körülbelül 50.000 kihágási ügy és körülbelül 15.000 kisebb polgári peres ügy kerül elbírálásra.

6. *A kerületi választmány* intézményét – mint a kerületi közigazgatás egyik szervét – az 1893: XXXIII. törvénycikk szervezte meg, hogy a kerületbe az önkormányzatot kísérletileg bevezesse. Elnöke az előjáró, tagjainak száma legfeljebb 24, akiket a kerület lakossága maga közül választ a törvényhatósági bizottsági tagokkal egyidejűleg, azaz fele részben 3 évenként és 6 évi időre. A kerületi választmány hatásköre túlnyomórészt előkészítő és véleményező természetű: tárgyalja a kerületi szükségletek előirányzatát, ellenőrzi a kerületben foganatosított közmunkákat, felügyel a kerületben levő vagyona és jótékony intézetekre, figyelemmel kíséri a közsegélyben részesülő szegények viszonyait, a kerületet érdeklő ügyekben előterjesztéseket tesz stb. Van azonban önálló hatásköre is; így megállapítja az útjavítási célokra rendelkezésre bocsátott összeg felhasználását, a kerületi szegényeknek pénzsegélyt engedélyez, intézkedik a kerületi árvák, lelencek, közsegélyre szoruló gyermekek elhelyezése és neveltetése iránt (29. és 30. §.).

Egész átszervezi a kerületi választmányt az 1930: XVIII. t.-c. 55. §-a. A választmány e törvény szerint állandó és változó tagokból áll. Állandó tagok: *a)* a bevett felekezetek kerületbeli vezető lelkészei és *b)* a kerületben levő községi iskolák igazgatói, de legfeljebb tízen. A választott tagok száma 16, akiket a kerület lakossága a törvényhatósági bizottsági tagokkal egyidejűen 6 évre választ. A választmány elnökét maga választja. Hatáskörének megállapítását a törvény szabályrendeletre bízta; az 1933. évi szabályrendelet azonban a kerületi választmánynak csak közreműködési, megfigyelési és javasoló tevékenységet biztosít, önálló jogkört nem ad. Az új törvény alapján a kerületi választmányok még nem kezdték el működésüket.

A kerületi önkormányzat teljes elorsvasztását nem tartjuk megfelelőnek. A kerületi önkormányzatban életképes gondolat van, amelyet különösen a szomszédos városok bekebelezése esetében feltétlenül fel kell használni és kiépíteni. A nagyvárosok lakossága több-kevésbé úgyis kozmopolita jellegű szokott lenni; ezt az irányzatot nem előmozdítani, hanem inkább hátráltatni kell azáltal, hogy az egyes városrészek lakosságának szűkebb helyi kapcsolatait megszervezzük. Az ilyen helyi kapcsolatok kiépítése ugyanis rendszerint a helyi hagyományok ápolását és a helyi különérdekek kialakulását mozdítja elő és ezzel háttérbe szorítja az országos politikai szempontok nem kívánatos érvényesülését. A nagyváros központi önkormányzata az egyes városrészek lakosságának alig biztosíthat jelentékenyebb arányú részvételt; az ilyen lakosságcsoportban természetesen jelentkező érvényesülési vágyat és a közügyek irányítására való törekvést csak a kerületi önkormányzat útján lehet kielégíteni. Ez a kerületi önkor-

mányzat jó előiskotája a város önkormányzati életének és alkalmas eszköze a városi polgárság Önkormányzatra előkészítő szelekciójának. A kerületi önkormányzat kárpótol a Budapestbe bekebelezéssel elveszett önkormányzatért és pótolja a falusi lakosságot megillető községi önkormányzatot. Mert bár a kerületi előjáró a hatósági fokozatok rendjében a járási főszolgabírónak felel meg, a járásnak pedig nincs önkormányzata, az egész nagy városokban a törvényhatósági és községi önkormányzatot már nem lehet egyszerűen összevonni úgy, mint a kisebb városi törvényhatóságokban, hanem az egyes városrészeknek a megyei városok jogállását kell biztosítani és azoknak mindazon ügyek intézését átengedni, amelyek természete a központosítást nem kívánja.

A politikai tudomány nagy mestere, *Concha Győző* is azt mondja, hogy a túlnagy városokat a közigazgatásban másképp nem lehet jól elhelyezni, mintha elismerjük a területükön levő és helyi szomszédságot tevő alkotó elemek önállóságát; más szóval a túlnagy városokból megyét kell alakítani, amelyen belül nemcsak munkafelosztás céljából kell közigazgatási körzeteket alakítani, hanem saját személyiséggel bíró részközségeket kell kiépíteni és azokat külön érdekegység gyanánt kezelni. A budapesti kerületeknek tehát a szomszédságból eredő szükségletekre nézve önálló személyiségekké kell válniok.¹⁾

Újabban *Alsó László* is felveti a kerületi önkormányzat gondolatát. Szerinte a kerületek mai rendszere nem eléggé biztosítja a közvetlenséget. A központi kormányzat egységének megóvása mellett szükséges volna a főváros területi egységeit a főváros belső szervezetében megfelelő községi önkormányzati hatáskörrel felruházni. A települési viszonyok ugyanis a kerületekben, sőt azokon belül is annyira eltérők, hogy az eltérő érdekeket csak a települési viszonyok szerint beosztott kerületek belső önkormányzata tudja megfelelően kielégíteni.²⁾

7. A kerületek területét az 1930: XVIII. t.-c. 55. §-a szerint még *körzetekre* lehet osztani, hogy a lakosság lakhelyéhez legközelebb találja meg egyszerűbb ügyeknek elintézését, ami különösen az előjárósági épülettől távollakó kültelki lakosság érdekét szolgálja, de talán a helyhatósági bizonyítványok megszűnt hitelét helyreállítani is alkalmas lesz. A körzetek kiterjedését és feladatkörét szabályrendelet állapítja meg. Vezetőjét a polgármester rendeli ki. A körzetvezető határozatai jogorvoslat szempontjából az előjáró határozatával esnek egy tekintet alá.

A körzeti beosztásnak különösen a III., X., XI. és XII., továbbá esetleg még a XIV., IX. és XIII. kerületekben lesz jogosultsága, minthogy ezekhez a kerületekhez nagy terület és különösen jelentékeny külterület tartozik.

¹⁾ Politika II. kötet 64-65. lapok.

²⁾ A község-szervezés alapelvei, 191. lap.

XII.

A székesfőváros környékének közigazgatása.

1. A nagyváros és környékének egymáshoz való viszonya, illetőleg e viszony közigazgatási megoldása régi problémáját teszi a közigazgatás tudományának. A város és környéke ugyanis rendszerint teljesen különálló igazgatás alatt áll, pedig rengeteg olyan kérdés van, amely azokat közösen érdekli és amelyeket helyesen csak együtt tudnának megoldani.

A város és környékének kölcsönhatása ugyanis nem kerülhető el: a környék szállítja a városnak a mezőgazdasági terményeket, a város a környéknek az iparcikkeket és a kultúrát; ezt a csereforgalmat le kell bonyolítani, meg kell szervezni. A környék a legjobb fiait a városba küldi, hogy ott jobban érvényesüljenek, viszont a város képzett erőket állít a vidéki közelet szolgálatába; ezt az összeműködést és átvándorlást sokszor gátolja a megyei és városi igazgatás történetileg kialakult merev ellentéte. Nincsenek rendszerint eszközök és módok, amelyek a városi és falusi élet szükséges kapcsolatát támogatnák, tudatosan előmozdítanák és ha kell, erőszakosan irányítanák. A környék lakossága magasabb kulturális és egészségügyi szükségleteit csak a közelben lévő nagy városban elégíthetvén ki, visszásnak látszik, hogy a környékbeli lakosság szükségletére is szolgáló intézmények terhet teljesen a városi lakosság viselje. A városi és falusi foglalkozások munkamegosztásában szétvált erőket ismét egyesíteni kellene, a falu elnéptelenedését meg kellene akadályozni, a város által felszívott erőkért a vidéket kárpótolni; mindez tervszerű munkát és így megfelelő szervezeteket igényel.

A város és környéke a régi problémáihoz újabban újak járultak a nagyvárosi élet azon általánosan tapasztalt tünete következtében, amely szerint a városi lakosság egy része a környéken telepedik le. Következtes telepítési és városfejlesztési programot életbeléptetni, a közüzemek szolgáltatásait gazdaságossá és a közterhek viselését arányossá tenni, egységes közlekedési, egészségügyi, rendészeti és közéleti politikát folytatni csak úgy lehet, ha ennek a módja közigazgatásilag meg van oldva és legalább a kölcsönös befolyás a város és környék igazgatásában megfelelően érvényesülhet.

Igen érdekesen fejtegeti a nagyvárosok és környékük viszonyát Ereky István. Amíg a kisebb városok zártabb egységet tesznek s a város szolgáltatásainak előnyeit túlnyomórészt az illető városok lakossága élvezi, addig a nagyvárosok közigazgatásának előnyeit nagyszámban élvezi a kül- és gyárvárosok lakossága, amely pedig a városi közterhekhez nem járul hozzá. A nagyváros sok feladatot (pl. járvány rendészetet) nem tud a saját területére korlátozottan megoldani. Minthogy így a tényleges és jogi hatások nem teljesen esnek egybe, előbb-utóbb felmerül a törekvés a tényleges kapcsolatot jogivá átalakítani, azaz a környéket bekebelezni. A világvárosok

kialakításának mind gyakrabban alkalmazott módja ez. A bekebelezés szabály szerint egységes közigazgatást hoz és a bekebelezett részek önállóságának teljes megszűnését jelenti; egyes esetekben azonban lehetnek eltérések, különleges megállapodások a külterületek jogaira és kötelezettségeire.¹⁾

2. A pestkörnyéki városok és községek Pest vármegye fennhatósága alatt állanak. Minden esetre kérdés tárgya lehet, hogy ez a felsőbb hatóság kellő megértéssel van-e, lehet-e Budapest környékének különleges érdekeivel szemben, hogy a pestkörnyéki városok városi életét nem befolyásolja-e kedvezőtlenül a túlnyomórészt nem városi jellegű lakosság vármegyéjének felsőbbbsége. Ehhez járul, hogy e városok és községek a községi törvény keretei között és így nagyobb erő kifejtésre képtelen szervezetben kénytelenek élni életüket. Végre az is figyelembe jön, hogy e városok és községek életét a Budapesthez való közelség annyira befolyásolja, hogy jellegük az ország más városainak és községeinek jellegétől teljesen elütő és különleges szabályozást kíván.²⁾

A pestkörnyéki városok ugyanis nem úgy fejlődtek fokozatosan ki, mint a vidéki városok. Nincs történeti múltjuk, hanem jóformán lakatlan területeken néhány évtized alatt nőttek és fejlődtek naggyá. Keletkezésük és rohamos fejlődésük oka kizárólag Budapest szomszédsága. Amilyen hirtelen duzzadt meg a vidékről való bevándorlás által a múlt század végén Budapest lakossága, épen olyan hirtelen jelentkezett újabban az ellenkező népmozgalom, a Budapesten dolgozó lakosság jelentékeny részének kitelepülése Budapest környékére. Az olcsóbb élet, az önálló és nyugodtabb otthon vágya, a közlekedés javulása, a környéken létesült gyárak által nyújtott munkaalkalom százezreket vitt ki a Budapestet környező területekre és minden tervszerű telepítés nélkül, szinte gombamódra nőttek ki a földből a Budapest-környéki városok. E külső települések lakossága tehát nem fokozatosan alakult át városivá, hanem kezdettől fogva nagyvárosi jellegű volt és a kitelepülés után is részese maradt Budapest életnyilvánulásainak.³⁾

Ha Budapest népességének a növekedését nézzük, meg lehet állapítani, hogy a nagymérvű gyarapodás az 1880-tól 1910-ig terjedő időre esik; ez alatt a harminc év alatt a lakosság több, mint fél millióval gyarapodott. Ebből a szaporodásból kb. csak 150.000 volt természetes növekedés, negyedfélszázezer pedig bevándorlás.⁴⁾ 1910 óta a szaporodás erősen megcsökken; még pedig a természetes szaporodás majdnem teljesen elmarad, némely korszakban egyenesen fogyás van, de a bevándorlás is feltűnően alább-

¹⁾ Némethy-Album 142-145. 11.

²⁾ *Máté Imre*: Budapest környékének közigazgatási rendezése. 9-11. 11.

³⁾ Ugyanott 12-15. lapok.

⁴⁾ Ha a bevándoroltak természetes szaporodását is külön vennők figyelembe, az arány még kirívóbb lenne.

hagy, 20 év alatt nem sokkal haladja meg a 100.000-et. Ez azt mutatja, hogy Budapest jelenlegi területe bizonyos telítettségi fokot ért el (több mint 5000 ember négyzetkilométerenkint), amelyen túl való erősebb fejlődés már csak a határok kitolása esetében valószínű.

Egyidejűleg a budapesti szaporodás abbamaradásával indul meg a budapestkörnyéki városok és községek erős fejlődése. A statisztikai összeállítás összesen 21 várost és községet jelöl meg, mint a főváros közvetlen környékéhez tartozót. Ezek népessége 191 Örtől megkétszereződött és például csak 1920-tól 1930-ig 44%-kal nőtt, amiből csupán 5% volt a természetes szaporodás. Nyilvánvaló, hogy e községek népességét a bevándorlás, helyesebben túlnyomórészt a fővárosból való kivándorlás duzzasztotta meg.

Ma már majdnem félmillió ember él azon a területen, amely Budapest egyesítésekor még majdnem lakatlan volt (1869-ben 26 ezer lakos). Legnagyobb Pestszenterzsébet 68 ezer, azután Újpest 67 ezer, Kispest 65 ezer, Rákospalota 43 ezer, Pestszentlőrinc 31 ezer, Csepel 24 ezer, Budafok 20 ezer lakossal stb. Tekintélyes számok ezek, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy vidéki városi törvényhatóságaink közül ugyanakkor (1930-ban) Bajának 28 ezer, Sopronnak 36 ezer lakosa volt.¹⁾ A pestkörnyéki helyek közül hat megyei város (Budafok, Kispest, Pestszenterzsébet, Pestszentlőrinc, Rákospalota és Újpest), a többi község.

Budapest és környéke közigazgatási elkülönülésének mindkét félre vannak előnyei és hátrányai. A környéknek előnyként hozta kezdetben az olcsóbb életet és a fővárosi intézmények tehermentes élvezését, viszont hátrányként rosszabb közellátást és fokozatosan súlyosabb közterheket. A főváros megszabadult a polgársága egy részéről való gondoskodás terhétől, de viszont intézményeit (kórházak, iskolák) e kivándorolt lakosság részére továbbra is rendelkezésre kellett bocsátania és viselnie kell a környék kedvezőtlenebb biztonsági és egészségügyi viszonyainak hátrányait.²⁾

A Budapest környékén élő ez a félmillió ember vagy Budapestre jár dolgozni, vagy ha helyben találja is munkahelyét, gazdaságilag és a kultúra szempontjából be van kapcsolva Budapest életébe, a fővárosi lakossággal teljesen egyöntetű. Az új telepek sokszor Budapesttel össze is vannak épülve és különösen a Duna balpartján Pest körül gyűrűt alkotnak. Mégis igazgatási szempontból ez a terület a fővárostól teljesen független. Ennek hátrányos következményeit felesleges itt bővebben ecsetelni. Ha indokolt volt Budapest részére különleges közigazgatási helyzetet biztosítani, ép oly indokolt lenne ugyanez Budapest környékére, amely ma már olyan jelentékeny országrész, amelynek viszonyai egész különlegesek és Budapestéhez hasonlóak.³⁾

¹⁾ A statisztikai adatok *Jllyefalvi I. Lajos*: Budapest székesfőváros statisztikai zsebkönyvéből (1931. évfolyam) valók.

²⁾ *Harrer Ferenc*: Budapest városfejlesztési programja. Városi Szemle 1933. évf.

³⁾ *Máté Imre*: i. m. 61-63. 11.

3. A főváros közigazgatásáról szóló 1930: XVIII. törvénycikk kétségtelen hiánya, hogy nem is érinti Budapestnek és környékének egymáshoz való viszonyát. E kérdés rendszeres szabályozása még a jövő törvényhozás feladata.

Bár Budapest és környéke viszonyának intézményes rendezése mind a mai napig elmaradt, de egyes vonatkozásokban a gyakorlati szükség által indokolt mértékben már történtek rendelkezések a kapcsolat biztosítására, illetőleg a fővárosi környék különleges igényelnek figyelembevételére.

Az 1870: X. t.-c. 15. §-a például még Budapest egyesítése előtt felhatalmazást adott a közmunkatanácsnak a Pest és Buda városok határain túlterjedő szabályozási munkákra, de a közmunkatanács e felhatalmazást nem vette igénybe.

A fővárosi rendőrség hatáskörét a szomszédos Újpest és Rákospalota községek területére már az 1889: XLVI. törvénycikk kiterjesztette. Tovább megy az 1912: LX. törvénycikk, amely a fővárosi rendőrség hatáskörét Erzsébetfalva, Kispest és Pestszentlőrinc községekre is kiterjeszti. Teljessé teszi a fejlődést a rendőrséget államosító 5047/1919. M. E. sz. rendelet, amely a rendőrség hatáskörét minden városra és számos községre is kiterjeszti és a főváros egész környékét a budapesti főkapitányság másodfokú rendőrhatalósága alá rendeli.

A törvényszékeknek, ügyvédi kamaráknak, tanfelügyelőségeknek, pénzügyigazgatóságoknak, társadalombiztosító kerületi pénztáraknak stb. területi beosztása úgy van megállapítva, hogy Budapest környéke a megye többi részétől elhatárolt külön területi egységet tesz, habár a beosztás területe az egyes igazgatási ágakban nem is esik mindig teljesen össze.

A fővárosi közművek közül a gázművek látják el Újpest és Kispest gázszolgáltatását.

Végre megemlíthjük, hogy Budapest környéke a 3100/1922. M. E. sz. rendelet értelmében egységes országgyűlési választókerület, amely az 1925: XXVI. t.-c. 13. §-a szerint ép úgy az arányos képviseleti rendszer szerint lajstromos és titkos szavazással választja képviselőit, mint a budapesti választókerületek, míg a vidék egyébként (a több képviselőt választó városi törvényhatóságok kivételével) választókerületenként az általános többségi rendszer szerint nyilvános szavazással egy-egy képviselőt választ.

4. Abban nincs véleményeltérés, hogy Budapest környékét ki kell venni Pest vármegye igazgatása alól. Hiszen ez a terület jellegére nézve sokkal jobban kapcsolódik Budapesthez, mint a vármegyéhez. A vármegye a minden érdekével Budapesthez láncolt Pestkörnyék megfelelő igazgatására nem lehet alkalmas.

A Pest-megyétől való elcsatolással nyerne elsősorban a vármegye, amely a maga óriás kiterjedésénél és lakosai nagy számánál fogva feladatait úgyis alig tudja ellátni és amelynek feladatkörében a főváros környékének

igazgatása úgyis teljesen különleges, az általános rendeltetéstől messze elütő tevékenységet képez. Pest vármegye lakos-száma 1,366.000; ha ebből a szűkebb Pestkörnyék 416.000, esetleg a távolabbi környék további 251.000 lakosát (összesen tehát 667.000 lelket) elcsatoljuk, a megye lakos-száma még mindig messze felül fogja haladni az utána legnépesebb Jász-Nagykún-Szolnok vármegye 413 ezres lakos-számát s majdnem háromszorosa lesz az átlagos megyei lakos-számnak.

De nyerni fog az elcsatolással másodsorban és főleg a főváros környéke, amely ilyen módon az ő különleges természetének és fontosságának megfelelő szervezetet nyerhet és végre öncélú életet kezdhet élni.

De hogy mi történjék igazgatólag a Pest vármegyéből ilyen módon kiváló területtel, arra nézve már különböző felfogások lehetnek és vannak. Az ebben a tekintetben felmerült és elképzelhető javaslatok két csoportba osztályozhatók aszerint, amint a környék helyzetének megoldását Budapesttel szerves kapcsolatban vagy önálló keretben keresik.

Kereshető a megoldás elsősorban abban, hogy a környező városokat és községeket egyszerűen Budapesthez csatolják és ilyen módon több külföldi főváros mintájára *Nagy-Budapestet* alkotnak, amely egységes városi törvényhatóság lenne. De a Budapesthez csatolás történhetik lazábban oly módon, hogy a környék városai és községei megtartsák önállóságukat, és Budapesttel együtt egy magasabb szervezetet, ú. n. *Budapest-megyét* képeznének. Sőt az is elképzelhető, hogy a közös érdekű kérdések megoldása nem is megyei szervezetre, hanem *érdekszövetkezeti* alapon valami közös bizottságra vagy a közmunkatanácsra bíztnék.

A megoldási tervek második csoportja a környék öncélúságából indul ki és e terület problémáinak megoldását a Budapest szervezetével párhuzamos önálló szervezet keretében kívánja. E tervek ismét vagy *önálló városi törvényhatósággá* akarják a környékbeli városokat és községeket összeolvasztani (Új-Budapest); vagy meg akarják hagyni önállóságukat és egy *külön megyei törvényhatóságot* akarnak belőlük alkotni (Duna-megye). Mindkét megoldás mellett természetesen valami módon biztosítani kellene a két szomszédos törvényhatóság (a budapesti és a környéki) intézményes együttműködését.¹⁾

Nagy-Budapest problémája komoly formában először az 1906. évben merült fel. Bárczy polgármester ekkor Harrer tanácsjegyzőt bízta meg a kérdés tanulmányozásával. *Andrássy* belügyminiszter 1907 elején a kérdésben úgy nyilatkozott, hogy Újpestnek a fővároshoz való csatolását indokoltnak tartja, de nem a távolabbi községeket, amelyek egyesítése csak a főváros úgyis nehéz pénzügyi helyzetét súlyosbítaná.

Preszly Elemér megkülönbözteti a közelebbi és távolabbi környéket. Szerinte az új szervezetnél csak a dolgozni Budapestre járó népesség jöhet

¹⁾ *Harrer Ferenc és Máté Imre* id. tanulmányai.

számba, amely 10-15 km távolságon belül lakik. Az egyik lehetséges megoldás a beolvasztás és Nagy-Budapest létesítése; de ennek ellene mond, hogy a beolvasztott terület önálló autonómia híján mostoha gyermek lesz. Helyesebb ezért önálló törvényhatóság szervezése, amely ezt a kb. 450.000 lakosú területet a saját igényei szerint igazgathatná.¹⁾

Máté Imre meghagyná a pestkörnyéki városok önállóságát, a községeket is városokba egyesítené. E városok a »Budapesti körzeti törvényhatóság« alá tartoznának, amely törvényhatóság Budapest és a környék »közös« ügyeit intézné.

Harrer Ferenc legmegfelelőbbnek azt a megoldást tartaná, amely szerint a környék községei megtartanák jelenlegi olcsóbb szervezetüket, de az egyes közigazgatási feladatok megoldása céljából a főváros törvényhatóságához csatoltatnának, amely így Budapest és környékének összefüggő fejlődését biztosíthatná. A városrendezési célokra való összefoglalást a közmunkatanács kiterjesztendő hatásköre tenné lehetővé; a közélelmezési, vám és az együttélésből folyó egyéb kérdéseket pedig külön megegyezésekkel kell elintézni ilyekezni.²⁾

Zsitvay Tibor egyelőre ellene van úgy a környék bekebelezésének, mint önálló törvényhatósággá alakításának; az előbbi terv a főváros közönységét, az utóbbi a környéket sújtaná anyagilag túlságosan. Leghelyesebb szerinte az a közbelső megoldás, amely a közüzemek és a városfejlesztés problémáinak egységes irányítására a fővárost és környékét a közmunkatanács vagy más létesítendő szerv hatásköre alá helyezné.³⁾

Alsó László az ú. n. elővárosok kérdéséhez csak általánosságban azt a megjegyzést teszi, hogy a települési és szervezeti tényezők egyensúlyát a községi szervezetben is biztosítani lehet ugyan, de a község magasabbrendű hatáskörének megfelelő gyakorlása végett ezt a szervezetet bizonyos mértékig mégis összhangba kell hozni annak a nagyvárosnak a szervezetével, amelytől az elővárosok függő viszonyban vannak.⁴⁾

5. De akármilyen megoldás is fogadtatnék el, a Nagy-Budapest, mint természetes egység kialakulását végtére a közigazgatásnak is figyelembe kell vennie és ahhoz alkalmazkodnia. Ma még mindkét részről sokan ellenzik az egyesítést, de az élet alakulását a közigazgatás nem tagadhatja meg.

Ebből a szempontból nem tartanak szerencsésnek azokat a megoldásokat (Új-Budapest, Duna megye), amelyek Budapest környékét külön szervezet keretébe akarnák összefoglalni. Ez a terület ugyanis nem természetes egység, hanem egy meg-megszakadó gyűrű, amelynek központi igazgatása egy helyről racionálisan nagyon nehezen oldható meg, sőt még leg-

¹⁾ Pest-környék közigazgatása. Némethy-album 150. 1.

²⁾ Fővárosi Közlöny, 1935. évf. 1770-1771. lapok.

³⁾ Közgyűlési beszéd 1935 október 25-én.

⁴⁾ A községszervezés alapelvei. 190. lap.

inkább a területén kívül a gyűrű középpontjában fekvő Budapestről lenne lehetséges. Azonfelül ezek a megoldások ép a főváros és a környék egymáshoz való viszonyának, a közös érdekű kérdések hosszú sorának helyes megszervezésére alkalmatlanok, vagy legalább is nehézkesek. A környéknek egy szervezetbe való összevonása bizonyos mértékig egyszerűsítene a helyzetet (minthogy ez a szervezet Budapesttel szemben most már egységesen tudna fellépni), másrészt azonban kiélezné az ellentéteket és nem gondoskodnék az ellentétek kellő megoldási módjáról.

Nem szembehelyezni kell a környéket Budapesttel, hogy az ellentétes érdekek intézményesen megszerveződjenek, hanem ellenkezőleg: a közös érdekek kialakulását kell közös szervezet keretében előmozdítani. És ha ebből a szempontból a teljes egybeolvasztásra a közvélemény ma még nem érett meg, egyelőre a lazább összefogási módszerekkel lehet kísérletezni és ilyen módon az egyesülést fokozatosan előkészíteni. Nem tagadhatjuk azonban, hogy a lazább kapcsolatok csak félmegoldást tesznek. A közmunkatanács kiterjesztendő hatásköre csak bizonyos viszonyok, elsősorban a városrendezési, szabályozási és szépítési feladatok megoldására lenne alkalmas, de a problémák egész tömegét (közélelmezés, közegészség, közlekedés, közüzemek, közteherviselés) megoldatlanul hagyja. Az érdekszövetségi szerkezet átfogóbb program megvalósulását is célul tűzheti ki, de viszont nem elég erős és bensőséges kapcsolat teljes eredmények biztosítására; a szövetkezés hozhatja egyező érdekek közös erővel való megoldását, de rendszerint csődöt mond elágazó érdekek kiegyenlítésében, hatósági jogkör ellátására pedig alkalmatlan. A Budapest-megye megoldás a maga kétfokú törvényhatósági rendszerével nemcsak kirírna közigazgatásunk általános szerkezetéből, de a hatáskörök megosztása és a szervezetek kettőssége folytán rendkívül bonyolult és költséges is lenne.

A Nagy-Budapest terve ellen mindkét oldalról: úgy a Budapest, mint a környék részéről főleg pénzügyi aggályokat támasztanak; az érdekelt lakosság Budapest jelenlegi határain belül és kívül a nagyobb megterheléstől fél. Úgy véljük azonban, hogy az egyesítés nemcsak új terhekkel, hanem a közös feladatok célszerűbb megoldása következtében megtakarításokkal is fog járni és a Nagy-Budapest önkormányzati szervenek lesz a feladata a reformokat olyan keretek közt megvalósítani, amely keretek nem jelentenek egyik részen sem jelentékenyebb új megterhelést. A Budapesthez csatolandó új községek közönségének biztosítani kell azt a jogot, hogy a fővárosi intézmények és közművek működésének az ő területükre való kiterjesztése kérdésében mindenkor maga határozhasson. Ebből folyólag talán hosszabb időn keresztül is nem minden városrészben lesz ugyanaz a pótható mértéke, és az egyenlő közteherviselés rendszere megvalósulni csak fokozatosan fog olyan mértékben, amilyen mértékben a közművek (csatornázás, világítás stb.) lassanként a külterületeken is közös megegyezéssel

és esetleg különleges feltételek mellett is ki fognak épülni. Ez a rendszer a pénzügyi aggályokat eloszlathatja, mégis az egyelőre kényes és vitás kérdések kikapcsolásával a legtöbb vonatkozásban azonnal eredményeket tudna felmutatni.

A környékbeli lakosság osztályrétegződése és politikai beállítottsága sem kelthet véleményünk szerint jogos aggályokat a szorosabb kapcsolat létesítése tekintetében. Ez a lakosság ugyanis túlnyomó részében keresztény kishivatalnok és munkáselemekből tevődik össze, amely megfelelő nevelés és vezetés mellett megbízhatóság szempontjából nem maradhat el a belterület lakossága mögött, sőt a környék elszórtabb települési viszonyai, a családi házak rendszere, a természetesebb életmód még előnyt ad e lakosságnak a városi kaszárnnyak és külvárosi nyomortanyák proletariátusával szemben.

Egységes városszabályozási és telepítési terv kidolgozása, a közigazgatásnak egységes színvonalra emelése, a fogyasztási adóvonal kitolása és ezzel a közlekedés javítása, egységes egészségügyi és közlekedési politika lehetősége és sok más kérdés megoldása függ az egyesítéstől, vagy annak mielőbbi előkészítésétől. Sőt ha valóságos eredmények egyes vonatkozásokban pénzügyi okokból nem is azonnal jelentkezhetnének: már haladás lenne, hogy a külön vagy ellentétes utakon való járás megszűnnék és egységes városi politika érvényesülne.

A beolvasztás merevségét azonban természetesen enyhíteni kell majd a nagyobb városrészek külön önkormányzatának kiépítésével. A kerületi önkormányzat ezidőszert majdnem teljes elsorvadásra van ítélve; ezt az irányzatot fel kell adni és a kerületeket életerős autonóm egységekké kell kiképezni.¹⁾

XIII.

A külföldi nagyvárosok önkormányzata.

1. A mai államok közigazgatásának egyik legnehezebb problémája a nagy városok kérdése. Ezek a nagy városok a maguk nagy területi kiterjedésével, milliós lakossámmukkal, különleges életviszonyaikkal kinőnek az államterület egyéb részének igényeit szem előtt tartó közigazgatási beosztás megállapított keretei közül s valóságos államot alkotnak az államban.

Concha Győző már ezelőtt 30 éve igen érdekesen fejtegeti a túlnagy városok közigazgatásának rendkívüli nehézségeit. E városok jellegzetesét nemcsak a méretek mennyiségi aránya, de a minőségi eltérés adja meg;

¹⁾ Nagy-Budapest problémáját részletesebben ismertette szerző abban az előadásában, amelyet »Budapest környékének közigazgatási rendezése« címen 1936. január 8.-án az Országos Nemzeti Klubban tartott. Ennek az előadásnak szövege és a hozzászólásoknak kivonata megjelent a »Budapesti Mérnöki Kamara Közleményei« január 19.-iki 1-2. számának mellékletén.

az emberek nagyobb tömege a helyi kapcsolatokat átalakítja, nevezetesen több szükségletet kelt, több szükséglet kielégítésére és nagyobb eredmények elérésére képesít, azonban a szomszédsági kapcsolat bensőségét csökkenti. Minthogy a nagy városok társadalmi összetétele rendkívül bonyolult, a rész-szerű közigazgatás kialakult típusait (helység, kör, város, megye) nehéz rájuk alkalmazni; az a bódító hatalom, amelyet a nagy város belső erejénél fogva a közönségre, sőt az egész nemzetre gyakorol, a közfeladatok és közterhek megosztásánál zavarokat okoz. A túlnagy (félmillió lakos-számú) városokat Concha szerint ki kell venni a területi közigazgatási beosztás (megye) keretei közül és a rész-szerű helyi szomszédságokat külön érdekességekké kell kiképezni.¹⁾

Ereky István »A nagy városok önkormányzata« c. tanulmányában megkülönböztet községet (falut), várost, nagy várost és metropolist. »Nagy város« jogilag szerinte az olyan város, amelyet a törvényhozás a közönséges jog uralma alól kivesz, amelynek jogi helyzete tehát nem az általános községi vagy városi törvényben, hanem különleges helyi törvényben van szabályozva; e jogi meghatározás azonban téves annyiban, mert némely állam a nagy városok nagyrésztét nem szabályozza külön (pl. Franciaország), viszont más államokban jóformán minden városra helyi törvények vannak (pl. az Unió). Helyesebb ezért a nagy város fogalmát szociológiai alapon meghatározni és a gazdasági, kulturális és politikai tényezőket figyelembe venni; gazdaságilag a gyárpar és nagykereskedelem, kulturális szempontból a magasabb rendű tanintézetek, színházak, könyvtárak, végre politikailag a magasabb hivatalok centralizálása jellemzi a nagy várost. E tényezők vonzó ereje a nagy város lakos-számát a százezer felé, a metropolisokét pedig több száz-ezerre, esetleg a millió felé emeli. A metropolisoknál aránytalanul nagy népsűrűség és a lakosságnak a szomszédos községekbe való kitelepedése jellemző; így alakulnak az anyaváros külvárosai és gyárvárosai (satelles-városok). Legnagyobb a gazdasági, kulturális és politikai központosítás az egyes államok székvárosaiban.

A nagyvárosi és metropolisi jelleg kihat az illető város szervezetére, önkormányzatára és a kormányhoz való viszonyára is. Az eltérés jelentkezik első sorban az önkormányzat bizonyos irányú korlátozásában; pl. a rendészetet a közbiztonsági viszonyok veszélyeztetettebb jellegére tekintettel az államok rendszerint kiveszik az önkormányzat hatásköréből és államosítják. Viszont a nagyvárosi jelleg gyakran az önkormányzati hatáskör bővülését vonja maga után; a nagyvárosokban megnő a kulturális és szociális feladatok jelentősége, megszorodnak a városi üzemek, a nagyvárosi közigazgatás állapota kihat a környékre, esetleg az egész országra is.²⁾

¹⁾ Politika II. kötet 63-65. lapok.

²⁾ Némethy-album 130-142. 1.

Lássuk már most a következőkben néhány világáros közigazgatási helyzetét. Előbb azonban összeállítást közlünk a világ legnépesebb (milliós lakos-számú) városairól.¹⁾

A világ legnépesebb városai.⁸⁾

Város (ország)	1930-1933	1910
1. New-York (Amerikai Egy. Áll.) . 6,930.000		4,767.000
2. London (Nagy-Britannia)	4,397.000	4,522.000
3. Berlin (Németország)	4,243.000	3,730.000
4. Chicago (Amerikai Egy. Áll.)	3,376.000	2,185.000
5. Sanghai (Kína)	3,259.000	651.000
6. Párizs (Franciaország).....	2,891.000	2,888.000
7. Moszkva (Oroszország)	2,781.000	1,506.000
8. Oszaka (Japán)	2,453.000	1,227.000
9. Leningrad (Oroszország).....	2,237.000	1,911.000
10. Buenos-Aires (Argentina)	2,195.000	1,320.000
11. Tokió (Japán).....	2,070.000	2,186.000
12. Philadelphia (Amer. Egy. Áll.)	1,951.000	1,549.000
13. Bécs (Ausztria).....	1,836.000	2,031.000
14. Detroit (Amer. Egy. Áll.)	1,569.000	466.000
15. Rio de Janeiro (Brazília)	1,515.000	858.000
16. Tiencin (Kína)	1,389.000	800.000
17. Los Angeles (Amer. Egy. Áll.)	1,238.000	319.000
18. Sydney (Ausztrália).....	1,235.000	636.000
19. Calcutta (Brit-India)	1,197.000	896.000
20. Varsó (Lengyelország)	1,179.000	864.000
21. Bombay (Brit-India)	1,161.000	979.000
22. Hamburg (Németország).....	1,129.000	931.000
23. Glasgow (Nagy-Britannia)	1,111.000	784.000
24. Kairo (Egyiptom).....	1,103.000	654.000
25. Barcelona (Spanyolország)	1,042.000	560.000
26. <i>Budapest</i> (Magyarország)	1,027.000	880.000
27. Róma (Olaszország)	1,008.000	542.000
28. Mexikó (Mexikó)	1,008.000	471.000
29. Birmingham (Nagy-Britannia) ...	1,002.000	840.000

2. *Bécs* lakos-számának rohamos emelkedésében döntő szerepet játszottak az 1890-ben és 1910-ben végrehajtott nagymérvű bekebelezések. 1931-ben lakos-száma 1,836.000, kerületeinek száma 21. Bécs régi németváros, amely évszázadokon keresztül a saját státútumaival élt; a város önkormányzati irányú fejlődését azonban rendkívül zavarta az, hogy császári székhely és külön tartomány lett és mint államigazgatási kerület erősebb kormányellenőrzés alá került.

¹⁾ Az összeállítás dr. *Zentay Dezső*: Beszélő számok c. 1935-ben megjelent füzetéből való.

²⁾ Az utolsó népszámlálási, vagy kiszámított népesség.

Bécs jelenlegi helyzetének alapelveit maga az 1934. évi alkotmány állapítja meg. Ezen alkotmány szerint Ausztria nyolc tartományból (Land) és azonfelül Bécs szövetségi városból (bundesunmittelbare Stadt) áll, amely tehát egyik tartományba sincs bekebelezve és így különleges jogú testület: egyesíti a Land és város jogkörét.

Bécs alapszerve a képviselőtestület (Wiener Bürgerschaft), amely ellátja a községi képviselőtestület (Gemelndetag) hatáskörét, de egyúttal a tartományi gyűlés (Landtag) jogkörét is. Mint Landtag gyakorolja az ú. n. tartományi ügyekben a törvényhozást, mint Gemelndetag a város helyi ügyeit kormányozza. A Bürgerschaft által alkotott törvényekhez a polgármester hozzájárulása kell. A Bürgerschaft részben a hivatali rendek képviselőiből, részint a törvényesen elismert vallásfelekezetek és kulturális intézmények képviselőiből áll. A 9 fő hivatási rendre egyelőre egyenlően egy-egy képviselő esik.

A város élén a polgármester áll, aki a községi polgármester teendőin felül ellátja a tartományi főnök (Landeshauptmann) és tartományi kormányzat (Landesregierung) munkakörét is. A polgármestert a Bürgerschaft hármaskör jelölése alapján és a szövetségi kancellár ellenjegyzése mellett a szövetségi elnök nevezi ki. A Bürgerschaft meghatározott minősített többséggel kívánhatja a polgármester felmentését, amely esetben a szövetségi elnök a polgármestert felmenteni köteles; a szövetségi elnök azonban a polgármestert a kancellár előterjesztésére és ellenjegyzése mellett ilyen kívánalom nélkül is felmentheti. A polgármester hivatala elfoglalása előtt a szövetségi elnök kezébe tesz esküt a szövetségi alkotmányra és Bécs városi jogára.

A polgármester a hivatali ténykedése körében vétkesen elkövetett jogsértéseiért a Bürgerschaftnak felel; utóbbi a vád alá helyezést minősített többséggel mondhatja ki és a vád felett a szövetségi törvényszék (Bundesgerichtshof) ítélt.

A polgármester nevezi ki az alpolgármestert, a tanácsi igazgatót (Magistratsdirektor); elnöke a városi iskolatanácsnak. A törvényekhez a polgármester hozzájárulása kell. Bécsnek mint községnek és mint tartománynak önkormányzati ügyeiben az önkormányzati hatóságok a közigazgatást a polgármester mint legfőbb végrehajtó szerv alatt intézik; a polgármester a fellebbviteli fórum a kerületi hatóságok átruházott hatáskörben hozott határozataival szemben; ha valamely átruházott vagy önkormányzati ügyben a tartomány az elsőfokú Jórum, a polgármester intézkedik. A közvetített szövetségi közigazgatás területén a polgármestert kötik a szövetségi kormány utasításai és azokat a város önkormányzati hatáskörében rendelkezésre álló minden eszközzel is köteles végrehajtani.

Bécs kerületei részben intézik belső ügyeiket, részben közvetítik a szövetségi közigazgatást, mint annak elsőfokú hatóságai. A kerület önkor-

mányzati szervei a kerületi képviselőtestület és a kerületi előjáró; utóbbiak hatásköre nem túlságosan kiterjedt. A kerület szerve az átruházott hatáskörben a kerületi főnök (Bezirkshauptmann). A kerületi főnök kinevezéséhez a szövetségi kancellár hozzájárulása kell; ezt a hozzájárulást bármikor vissza lehet vonni. A Bezirkshauptmann határozatai a polgármesterhez fellebbezhetők.

Bécsnek bizonyos ügyekre, amelyek jelentősége az egyes kerületeken túlterjed, még külön hatóságai lehetnek; ezeket az ügyeket a Bezirkshauptmannok hatásköréből el lehet vonni és külön hatóságra bízni, amelynek hatásköre egész Bécs területére kiterjed, amely a Bezirkshauptmannal egyenrangú hatóság és amelynek határozata ellen a polgármesterhez megy jogorvoslat. # Bécs városának azonfelül vannak testületi közigazgatási hatóságai is, így különösen az építésügyekben és adóügyekben; ezek a testületi hatóságok a legfelsőbb fokú döntésre vannak hivatva. Bécs városának iskolaügyeit a Stadtschulrat intézi, amely ellátja a Landesschulrat és Bezirksschulrat egyesített hatáskörét.

A Bécs városa alá rendelt hatóságok és hivatalok – amennyiben nem közvetlenül a szövetség szervei – együtt teszik a tanácsot (Magistrat). A tanács belső szolgálatának ellátására a polgármester tanácsi igazgatót (Magistratsdirektor) nevez ki, akinek jogvégzettnek és a politikai szolgálat ellátására képezettnek kell lennie. Kinevezést a szövetségi kancellárnak meg kell erősítenie és ez a megerősítés vissza is vonható. A Magistratsdirektor a polgármesternek a közvetített szövetségi közigazgatás ellátásában is segédszerve.

Bécs városában a közigazgatás hatóságai és hivatalai, amennyiben a közigazgatást nem a szövetség saját hatóságai és hivatalai és nem önkormányzati testületek látják el, Bécs városának hatóságai és hivatalai. Az e hivatalokban alkalmazottak állami tisztviselők, de Bécs város hatósága alatt, míg az önkormányzati testületek alkalmazottai önkormányzati tisztviselők. Bécs városának állami tisztviselői felett a szolgálati felsőbbség jogait a polgármester látja el. A szövetségi kancellár megerősítése szükséges a magasabbrangú tanácsi tisztviselőknek alkalmazásához és valamely tanácsi tisztviselőnek a közbiztonság ügyelnek vezetésével való megbízásához.

A városi közigazgatásnak a szövetségi alkotmányban nem szabályozott részleteit az ú. n. városi jog állapítja meg, amely városi jog Bécs városának alkotmánya. Ez a városi jog nem lehet ellentétben a szövetségi alkotmánnyal és ezt a Bürgerschaft minősített többséggel állapítja meg.¹⁾

Ha az új osztrák alkotmány ismertetett vázlatos rendelkezései (136-146. cikkek) alapján tekintjük Bécs jogi helyzetét, több különleges vonást állapíthatunk meg. Elsősorban említeni kell, hogy Bécs egyúttal tartomány is: a szövetséges állam egyik tagja; ebből folyik intézményelnek közjogi

¹⁾ L. Ender: Die neue österreichische Verfassung (Wien 1934).

jellege és politikai színezete. Másodsorban jellemző a rendiség és tekintélyi kormányzat elveinek érvényesítése a város életében is. Harmadsorban feltűnő a szövetségi és városi igazgatás merev elválasztása; a kerületekben a két igazgatásnak egész külön szervei vannak, a központban a polgármester ugyan vegyes jellegű szerv, de hatáskörében az ügyek élesen szétválnak. Végre figyelemre méltó a vezető tisztségek politikai jellege és visszavonhatósága.

A többi osztrák város helyzete Bécstől eltér. Tartományi törvény külön városjogot adhat a 30.000-nél több lakosú városoknak és megbízhatja azokat a járási teendők ellátásával. Ezek a tartományi városok (Landesunmittelbare Städte).

3. *Berlin* ma Európának lakosszáma második, az egész világnak harmadik nagyságú városa; lakosszáma 1930-ban 4,333.000. Lakosságának erős megnövekedését az 1920-ban végrehajtott bekebelezések okozták. A mai Berlin 8 városból (Berlin, Spandau, Köpenick, Charlottenburg, stb.), 59 községből és 28 Gutsbezirkből, összesen tehát 95 helységből alakult. Berlint 1911-ig az ősi városi német jog alapján kormányozták. Az 1911. július 19.-i Zweckverbandgesetz lehetővé tette a szomszédos városoknak és községeknek Berlinnel egy érdekszövetségbe való összevonását (Gross-Berlin) és a szövetség részére közös szervek létesítését. Ez a szövetség készítette elő az 1920-ban végrehajtott bekebelezést. Berlin a városi jogállás mellett egyúttal a tartomány (Provinz) jogállását is betölti.

A hatalmas új város részére az 1920. április 27.-i törvény föderatív jellegű új alkotmányt adott, amely az egyes városok és községek önkormányzatát igen széles keretekben hagyta meg. A kerületek száma 20. A kerület alapszerve a kerületi gyűlés (Bezirksversammlung), amely a kerület lakosságához képest 15-45 választott tagból alakul és maga választja elnökét. A kerület ügyeit a kerületi hivatal (Bezirksamt) intézi, amelynek elnöke a polgármester (Bürgermeister) és tagjai a rendszeres fizetést élvező városi tanácsosok (Stadtrat). A polgármestert és tanácsosokat a Bezirksversammlung választja; a tagok száma legalább hét. A főváros központi fő szervei: a városi képviselőtestület (Stadtverordnetenversammlung) 225 taggal, a városi tanács (Magistrat) legalább harminc taggal és a főpolgármester (Oberbürgermeister). A központi szervek a tartományi hatáskört is ellátják, a város belügyelnek intézésében azonban inkább csak az irányelveket állapítják meg és a felügyeletet gyakorolják a kerületek felett.¹⁾

A tekintélyi kormányzat szellemében újjászervezte Berlin közigazgatását legújabbban az 1934. június 29.-i törvény (Gesetz über die Verfassung der

¹⁾ *Répási Mátyás*: Külföldi közigazgatási és önkormányzati szervezetek. Bpest, 1927. 122-124. lapok; *Máté Imre*: Id. mű 31-35. lapok; *Ley den*: Gross-Berlin, Breslau 1933.

Hauptstadt Berlin), amely 1934. július 15.-én lépett hatályba. E törvény 3 fejezetben és 17 szakaszban azokat az eltéréseket állapítja meg, amelyekkel a községi törvény (Gemelndeordnung) szabályai a fővárosra alkalmazandók; ezek az eltérések főleg a kerületi közigazgatás kiépítésére vonatkoznak.

E törvény szerint Berlin kerületének közigazgatási szervei a kerületi polgármester (Bezirksbürgermeister), a kerületi tanácsnokok (Bezirksbeigeordnete) és a kerületi ülnökök (Bezirksbeiräte). Választott képviseleti szerv nincs. A polgármestert és a tanácsnokokat a felügyelő hatóság 12 évre nevezi ki. A polgármesternek és az első tanácsnoknak a bírói vagy a magasabb közigazgatási szolgálatra képesítettnek kell lenni. A kinevezés a főpolgármester ajánlata alapján történik, de a felügyelő hatóság a javaslatához kötve nincs; a kinevezés a nemzeti szocialista mozgalom csoportvezetőjével (Gauleiter der nationalsocialistischer Bewegung) való megállapodás alapján történik. A kinevezést meghatározott okokból vissza lehet vonni; azonfelül a polgármestert a belügyminiszter bármikor és bármely okból felmentheti. A polgármestereket a felügyelő hatóság a belügyminiszter hozzájárulásával Berlin területén belül át is helyezheti. A tanácsnokok a polgármester segédszervei. A kerületi ülnököket a polgármester javaslatára és a nemzeti szocialista csoportvezető meghallgatása után a főpolgármester nevezi ki; fizetéstelen tisztviselők, akik a polgármester és tanácsnokok mellett a szaktanácsadás munkáját látják el. A kerületi közigazgatási ügyek intézésére a főpolgármester megfelelő számú tisztviselőt bocsát a polgármesterek rendelkezésére; e tisztviselők a polgármester utasítása szerint dolgoznak.

Az egész berlini közigazgatás élén a főpolgármester (Oberbürgermeister) áll, akinek segédszervei a tanácsnokok (Beigeordneten) és a tanácsurak (Ratsherren). A főpolgármesternek két helyettese van; ezek az »első tanácsnokok« vagy polgármesterek (Bürgermeister). A többi tanácsnokok (Stadtrat) az egyes közigazgatási ügyágakat vezetik. A főpolgármesternek és az első tanácsnoknak a bírói vagy a magasabb közigazgatási szolgálatra képesítettnek kell lennie. A főpolgármesteri és a tanácsnoki állásokra pályázatot kell kiírni; a pályázók közül a nemzeti szocialista mozgalom csoportvezetője legfeljebb hármat hoz javaslatba, de javaslattétel előtt meghallgatja a tanácsurakat és a tanácsnoki állásoknál a polgármestert is. A jelölés ezután a főpolgármesteri és polgármesteri, továbbá pénzügyi tanácsnoki állásoknál a belügyminiszter, a többi tanácsnoki állásoknál a felügyelő hatóság elé kerül; ha ezek a jelöltek egyikéhez hozzájárulnak, az van megválasztva, különben pedig a többi jelöltek egyikét egyszerűen kinevezik. A főpolgármester és tanácsnokok alkalmazása 12 évre történik, de az első évben az alkalmazást vissza lehet vonni. A tanácsurak száma 45, állásuk tiszteletbeli. Ezeket 6 évenként a mozgalom csoportvezetője nevezi ki a lakosság érdekeinek a képviseletére; a főpolgármester bizonyos ügyek intézésénél tanácsukat meghallgatni köteles.

A közigazgatási ügyek szét vannak osztva városiakra és kerületiekre; az előbbieket a főpolgármester, az utóbbiakat a kerületi polgármesterek intézik. A kerületi ügyeknél megint különbség van a saját és átengedett ügyek (Bezirkseigene und übertragene Gemelnschaftsgeschäfte) közt; az előbbieket a kerületi polgármester a főpolgármester helyett, az utóbbiakat külön átruházás alapján intézi. Az első ügycsoport részére a főpolgármester rendszerint csak kötelező irányelveket szab meg, de jogosult az ügyeket magához is vonni és a kerületi polgármester határozatát megváltoztatni; a második ügycsoport ügyeit a kerületi polgármester csak a főpolgármester megbízásából intézi és köteles magát a főpolgármester utasításainak alávetni. Maga a törvény csak azokat az ügyeket sorolja fel egyenként, amelyek feltétlenül városi ügyek (különbféle szabályzatok, adókezelés, a város képvisellete, stb.); az ügycsoportok elhatárolását egyébként külön szabályzatra bízta, amely a belügyminiszter jóváhagyása alá tartozik; ilyen szabályzat hiányában az ügycsoportokat a belügyminiszter állapítja meg.¹⁾

A felügyelő hatóság jogállását az 1933. május 31.-i és december 15.-i, továbbá az 1934. április 5.-i törvények szabályozták. A felügyelő hatóság szerepét Berlinben nem az Oberpräsident, hanem külön kormánybiztos (Staatskommissar der Hauptstadt Berlin) látja el. Ez a kormánybiztosság állandó jellegű intézmény, amely közvetlen a miniszterelnök alatt áll és ellátja az Oberpräsident teendőit, de természetesen még sokkal kiterjedtebb körben. Ő az elnöke az 1934. október 25.-i törvény által külön Berlin részére szervezett Provinzialratnak.²⁾

1935. január 30.-án jelent meg és április 1.-én lépett életbe az új német községi törvény (Deutsche Gemelndeordnung), amely a nemzeti szocialista állam alaptörvényévé nyilvánítja magát. A törvény bevezető szakaszai biztosítják a községeknek az önkormányzat, szabályalkotás és háztartás-vezetés jogát, – de egyúttal kimondják, hogy a község ügyeit a párt és állam megbízásából a polgármester és a tanácsnokok intézik és a párt által kijelölt községi képviselők (Gemelnderäte) csak tanácsadó szerepet játszanak. A városokban az első tisztviselőt főpolgármesternek, az első tanácsnokot polgármesternek, a községi képviselőket tanácsuraknak (Ratsherr) hívják, de szerepük ugyanaz, mint a községekben. A városokban azonfelül a polgármesteri állás fizetéssel jár és jogi képesítéshez van kötve.³⁾

1933-ban 52 német város lakos-száma haladta meg a százezret, tíz városé a félmilliót (Berlin, Hamburg, Köln, München, Leipzig, Essen, Dresden, Breslau, Frankfurt a. M., Dortmund).

¹⁾ *Dr. Suthoff-Gross*: Die neue Verfassung der Hauptstadt Berlin (Deutsche Verwaltung, 20. okt. 1934); *dr. Panka Károly*: Berlin új közigazgatása (Városok Lapja 1935. évf.).

²⁾ *Köttgez*: Die Entwicklung des öff. Rechts in Preussen. Jahrbuch des öff. Rechts 1935.

³⁾ Reichsgesetzblatt Teil I. No. 6. Seite 49.

4. Olaszországban a községek szervezetét legutóbb a fasiszta államberendezés szellemében az 1926. február 4.-i 237. számú törvény szabályozta. E törvény értelmében a község élén a király által kinevezett »podesta« áll, aki mellé tanácsadó szereppel egy kis taglétszámú testület, az úgynevezett »consulta municipale« van adva.

Róma lakossága az utóbbi években elérte az egymilliót. Róma részére az 1925. október 28.-án 1949. szám alatt rendeletileg kibocsátott törvény (decreto-legge) állapít meg külön szervezetet. E törvény értelmében a város helytartóság (governatore) saját jogi személyiséggel. A város élén a helytartó, »Governatore« áll, akit a belügyminiszter javaslatára a minisztertanács meghallgatása után a király nevez ki. A helytartó jogkörében a város egész hatósága egyesül. A helytartónak két helyettese van (vice-governatori), akiket a helytartó meghallgatása után ép úgy neveznek ki, mint a helytartót. A helytartó mellé az ő javaslatára azonfelül a minisztérium 10 rektort (rettori) ad, akik az egyes közigazgatási ügyágak ellátásában a helytartót támogatják. A helytartó, a helyettesei és a rektorok alkotják a tanácsot. A consulta 80 tagból áll, akik közül 15-öt a minisztertanács javaslatára szabadon, 65-öt pedig különféle egyesületek és szervezetek hármias javaslatára nevez ki a király. A tanács és consulta véleményét a helytartónak bizonyos ügyekben ki kell kérnie, de a helytartó attól függetlenül határozhat; eltérő határozat esetében azonban az érdekeltek a belügyminiszterhez folyamodhatnak, a consulta pedig kifogást tehet, amelynek tárgyában egy miniszteri bizottság (6 tisztviselőből és a consulta által választott 4 tagból) határoz. A folyamatos közigazgatást a helytartóság főtitkárja állami tisztviselőkkel intézi. A helytartóság költségvetését királyi rendelet hagyja jóvá.

Az 1925. évi törvény a helytartó kinevezésén kívül nem lett végrehajtva; a tanács és consulta működését külön törvények felfüggesztették és a helytartó Rómát évekig abszolutisztikus módon kormányozta.

Az 1928. december 6.-án 2702. szám alatt kibocsátott törvény Rómának részben új alkotmányt adott. E törvény értelmében Róma helytartójának csak egy helyettese van, aki távollét vagy akadályoztatás esetén jogkörét ellátja. A consulta 12 tagból áll, akiket a király a minisztérium előterjesztésére 4 évenként nevez ki. A consultát a helytartó hívja össze, ha szükségesnek tartja és ő állapítja meg munkarendjét. Ki kell kérni a consulta véleményét a költségvetéshez és zárszámadáshoz, az adók kivetéséhez és szabályozásához, stb. A helytartó azonban más esetekben is a consultához fordulhat vélemény adása végett. Az új törvény erős átalakulást jelent a tekintélyi kormányzat irányában.

Az általános szabályok alól *Nápoly* is ki van véve. Nápoly tartományt 1925 óta rendkívüli, úgynevezett főkormánybiztos vezeti, akinek messzemenő

jogosítványait Nápolyra és a környező községekre az 1925 augusztusi 15.-i 1636. számú törvény szabályozza.¹⁾

5. Lengyelországban a területi önkormányzat szervezetét újabban a köztársasági elnök által 1928 január 19.-én rendeletileg kibocsátott törvény állapította meg. Ezt a szabályzatot némileg módosította az 1933 március 23.-i törvény a területi önkormányzat szervezetének a megváltoztatásáról. E törvény szerint a nagy városoknak szabályzatát az államfő külön rendelettel állapítja meg a törvényben foglalt alapelvek figyelembe vételével. Ez a rendelkezés hat nagyobb városra, nevezetesen Krakóra, Lembergére, Lodz-ra, Posenra, Varsóra és Vilmára nyer alkalmazást. *Varsó* lakos-száma 1,179.000. Varsó az államfő 1934 szeptember 24.-i rendeletével nyert ideiglenes alkotmányt, amelynek hatálya 1936 március 31-ig terjed és amely az önkormányzat nagymérvű megszorításán alapszik. A város élén az ideiglenes városi elöljáróság áll, amely a polgármesterből és 5 alpolgármesterből alakul. A polgármestert a minisztertanács, az alpolgármestereket a belügyminiszter nevezi ki. Az elöljáróság általában testületileg határoz és a polgármester csak kivételesen gyakorol egyedi hatósági jogokat, amely kivételeknek a körét a belügyminiszter kiszélesítheti. A városi elöljáróság mellett Varsónak tanácsadói joggal ideiglenes városi közgyűlése is van, amely a belügyminiszter által kinevezett 36 tagból áll. Elnöke a polgármester vagy egy általa kijelölt alpolgármester.²⁾

6. *Párizs* város lakosainak száma 1931-ben 2,891.000 volt, a Szajna-megyéé pedig 4,933.855.

Párizsban az önkormányzati közigazgatás alapszerve a községi tanács (conseil municipal), amely 80 tagból áll. A tanácsba minden kerület négy-négy körzete (quartier) négy évenként egy-egy tagot választ, habár a körzetek lakos-száma rendkívül eltérő. A tanács maga választja elnökét. A tanácsstagok (conseillers municipaux) díjazásban részesülnek. A tanácsnak évenként négy rendes ülészsaka van, amelyek mindegyike 10 ülésnapot vehet igénybe, kivéve a költségelőirányzatot tárgyaló ülészsakot, amely hat hétig tarthat. Rendkívüli ülészsakot csak a prefet hívhat össze. A községi tanács határozatai rendszerint csak a prefet jóváhagyásával érvényesek; ha a prefet a jóváhagyást megtagadja, a köztársasági elnök megerősítése kell. Bizonyos határozatokat (például a költségvetést) csak a köztársasági elnök vagy a miniszter hagyhat jóvá; új adó kivetéséhez, rendkívüli beruházáshoz és kölcsön felvételéhez törvényi felhatalmazás kell. Párizs városának nincs külön polgármestere, hanem annak hatáskörét a Szajna-megye prefektusai látják el.

¹⁾ *Lutgi Bemdicerti*: Die neuen Reformen der öff. Verwaltung in Italien (Archiv des öff. Rechts 1930); *Manfredi Siotto-Pintor*: Die obrigkeitliche Rechtsentwicklung in Italien (Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. 17. 214-215. 11.); *Leibholz*: Zu der Problemen der fascistischen Verfassungsrechts (Berlin 1928).

²⁾ *Siegmund Cybichowski*: Die Entwicklung des polnischen Staatsrechts in den Jahren 1921-1934. (Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 22. 559. lap).

Párizs városa 20 kerületre (arrondissement) oszlik. Minden kerület élén polgármester (maire) áll, akit és segédeit (adjoint) a köztársaság elnöke nevezi ki. A kerületi polgármesterek a szajnai préfet egyszerű végrehajtó közegei, akik a préfet irányítása mellett a folyó közigazgatás kisebb jelentőségű feladatait (anyakönyvezés, sorozás, adóbehajtás, stb.) látják el és egyes kerületi bizottságok (iskolai, jótékonyági bizottság) elnökei.

Párizs városa a két környező járással (Sceaux és Saint-Denis) együtt az úgynevezett Szajna-megyét (département Selne) alkotja, amely megye mintegy a Nagy-Párizs szerepét tölti be. E megye alapszerve a megyei főtanács (conseil général), amely a párizsi 80 község tanácsi tagon felül a két járás kantononként és 4 évenként választott 40 képviselőjéből, összesen tehát 120 tagból áll. A conseil général elnökét maga választja. A főtanácsot csak a préfet hívhatja össze a kormány rendeletére. Hatásköre a vidéki conseil général-okénál korlátozottabb. Határozatai a köztársasági elnök vagy kormány jóváhagyása alá tartoznak. A Szajna-megye élén a szajnai préfet (préfet de la Selne) áll, akit a köztársaság elnöke nevez ki és a kormányhatalom képviselője. A préfet a megyei és községi tanács működése felett a felügyeletet gyakorolja és az általános közigazgatás ügyeit ellátja; a városi alkalmazottak hivatalfőnöke, aki a hivatalnokokat túlnyomórészt kinevezi. A rendészeti közigazgatás és egyes szakigazgatási ágak (például a közegészségi igazgatás) feladatait úgy a Szajna-megyében, mint a szomszédos megye (Selne et Oise) néhány községében (Saint-Cloud, Mendon és Sevres) külön rendőrprefektus (préfet de police) látja el.¹⁾

Párizs közigazgatását jellemzi a községi és megyei ügyek összekapcsolódása, a kormányhatalomnak az önkormányzat rovására való erős kiépítése, az önkormányzati vezető-tisztviselők hiánya.

A francia jog Párizson kívül csak néhány olyan várost ismer, amely ki van véve az általános községi jog rendelkezései alól; ezek: Lyon, Marseille, Toulon, Nizza, Strassburg, Metz és Mühlhausen.

7. *London* szervezete egész különleges; ezt a szervezetet az 1899. évi külön törvény (London Government Act) állapítja meg, de kiegészítve a megyei és városi törvények egyes rendelkezéseivel. Az említett törvény 127 községet 29 várossá vont össze; ezek összlakossága körülbelül 4,400.000. London városa tulajdonképpen egy külön megyét vagy grófságot (administrative county of London) képez, amely megye London belvárosán, az úgynevezett Cityn kívül még 28 külön városból áll.

London városa (a City of London) megtartotta hagyományos szervezetét és különleges kiváltságait. A Citynek²⁾ három önkormányzati testülete

¹⁾ *Répási Mátyás* id. mű 191. és 192. lap; *Némethy Imre*: Párizs közigazgatása ugyanott 255-266. lapok; *Máté* id. mű 35-41. lapok.

²⁾ Az angol város általános neve: borough; a »city« kifejezés történetileg alakult megtisztelő megkülönböztetés, amelyet főleg püspöki székhelyekre alkalmaztak.

van. Az alapszerv a tanácsgyűlés (Court of Common Council), amely a városi kerületek által évenként választott 206 tanácsosból (councilman), továbbá 26 aldermanból (idősebbek) áll; ez a tanácsgyűlés alkotja a szabályrendeleteket, kezeli a City vagyont, választja a városi titkárt (town clerk), az alsneriffeket, az ügyészi teendőket ellátó coronert, a rendőrség főnökét (commissioner) és általában a főbb tisztviselőket. A második testületi szerv az aldermanek gyűlése (Court of aldermen), amely a kerületenként élethossziglan választott 26 aldermanból áll; ez a testület választja évenként a Lordmayort a polgári közgyűlés két jelöltje közül, továbbá a polgármesteri törvényszék (Mayors Court) főbíróját (a recordert), adományozza a polgárjogot, ügynöki és italmérési engedélyeket ad ki, stb.; az egyes aldermanek békebírói tisztet látnak el a City 26 kerületében. A harmadik testület a polgári közgyűlés (Court of Common Hall), amelynek tagjai a sheriffek, az aldermanek és egyes szabadalmazott régi társaságok és céhek (livery companies) tagjai (liveryman); ez a körülbelül 900 tagú testület évenként kétszer jön össze, jelöl a Lordmayor állására, választja a két sheriffet, a pénztárost (chamberlain) és egyes más tisztviselőket. Mindhárom testület elnöke a Lordmayor, aki képviseli a Cityt kifelé és irányítja közigazgatását. A City önkormányzati működése külső ellenőrzésnek nincs alávetve; szükségleteit a vásárjog és egyéb regaliák jövedelméből és illetekekből fedezi, adót nem kell kivetnie. A Citynek saját rendőrsége van.

A 28 külön város (metropolitan boroughs) mindegyike nagyjában a városi járás (urban district) jogállását élvezi; nem városi kerületek, hanem külön városok. Alapszerv e városokban a városi tanács (borough council), amely a polgármesterből, az aldermanekből és a tanácsosokból áll. A tanácsosok (councillor) száma a város nagysága szerint 30-60, akiket a város lakossága 3 évenként választ. Az aldermanek száma a tanácsosok számának egyhatoda (tehát összesen 5-10); ezeket a tanács 6 évre 3 évenként választja. A polgármestert (mayor) szintén a tanács választja évenként; Londonban tehát a City polgármesterén, a Lord Mayoron felül még 28 polgármester működik. A polgármester a tanács elnöke. A tanács a város helyi ügyeiben szabályrendeletet alkothat, választja a tisztviselőket. A város főtisztviselője a városi titkár (town clerk); ő a tanács jegyzője, jogi tanácsadója, aki gondoskodik a tanácsi határozatok végrehajtásáról. Fontos tisztviselő még a pénztáros (borough treasurer), a főmérnök (surveyor), a számvizsgáló (auditor) stb. A város szükségletének fedezésére általános adót (general rate) vethet. A város jogi személy, amely ingatlant szerezhet, kölcsönt vehet fel, de egyes határozatok (zárszámadás, kölcsön stb.) a megyei tanács vagy a minisztérium jóváhagyását igénylik; ennyiben e városok jogköre kisebb a többi városénál. A városok főleg köztisztasági, világítási, közlekedési és középítési feladatokkal foglalkoznak. E városok területén állami rendőrség látja el a közbiztonsági szolgálatot.

London-megye alapszerve a megyei tanács (London County Council), amely a tanácsosokból és az aldermanekből áll. A tanácsosok száma 124, akik közül négyet a City, kettőt-kettőt a többi város 60 kerülete 2 évenként és közvetlenül választ. Az aldermanek száma 19, akiket a tanácsosok 6 évre 3 évenként választanak. A tanács maga választja elnökét (president of the council), aki a megye élén áll. A megyei tanács gyakorolja az egyes városi tanácsok felett a felügyeletet, de saját hatásköre is van, főleg az iskola-, a szegény- és közlekedésügy terén. A munka túlsúlya a szakbizottságok kezében van, amelyeknek száma körülbelül 30 és amelyek közül kiemelkedő jelentőségű a pénzügyi bizottság; ez kezeli a megye háztartását és egyúttal utalványoz is. A Cityre nézve hatásköre korlátoltabb, mint a többi városra. Az ügyek megosztása a megye és a városok között rendszertelen. A megye főhivatalnok a council clerk. A közigazgatási munkát ügyosztályokban végzik.¹⁾

A London-megye körül az elővárosok hosszú sora fekszik, amelyek azonban a szomszédos megyék fennhatósága alatt állanak vagy önálló megyévé alakultak és Londonnal semmi közigazgatási kapcsolatban nincsenek. Ezen a területen körülbelül 100 város van majdnem 4 millió lakossal. A városok közül három (East Ham, West Ham és Croydon) a grófságtól független, a többit az illetékes grófság (Kent, Middlesex, Surrey, Essex és Hertfordshire) igazgatja. A rendőrség azonban ezen a területen is állomósítva van és a közbiztonsági szolgálatot a City kivételével Londonra és környékére egységes szervezet látja el. A vízellátás és villanyáramszolgáltatás részére is két olyan szervezetet létesítettek, amelyek London környékére is kiterjednek, de ezek területi hatásköre egymással és a rendőrségi területtel nem esik pontosan egybe. A londoni kikötőhatóság hatásköre is túlterjed London területén a Themse egész alsó folyására. Már néhány évvel ezelőtt előkészületben volt London környékének közlekedési összevonása is.

London szervezetének sajátossága a rendszertelenség, a történeti hagyományok túlságos tisztelete, a különleges hatósági szervek és a bizottságok nagy száma, a laikus elemek vezető szerepe és a hivatalnokok háttérbe szorulása. Még megoldásra vár egyrészt a City különállásának a megszüntetése, a környéknek bekebelezése, a kerületek számának csökkentése és helyzetük egységesítése.²⁾

8. Az Északamerikai Egyesült Államokban a közigazgatási jog terén teljes partikularizmus uralkodik; a városoknak és grófságoknak az önkormányzatra joguk nincsen, az önkormányzatot csupán kiváltsággént kapják külön-külön az egyes államok törvényhozásától. Egységes és általános érvényű városi kódex sem a szövetségben, de még az egyes tagállamokban sincs;

¹⁾ Répási id. mű 37-43. lapok; Máté id. mű 41-44. lapok; Sidó Zoltán: Pa. angol városi szervezet, Bpest, 1912, 79 lap.

²⁾ F. Heyes: Die heutige britische Verwaltung. Jena, 1932. 59-62. 1.

a tagállamok az egyes városok jogi helyzetét külön-külön helyi törvényekben szabályozzák. Később a törvényhozások mind tágabb körben adnak helyet autonóm szabályok alkotására (homerule). Egységes rendszer azonban mindezekig nem tudott kialakulni és azért az amerikai városi jog áttekintése rendkívül nehéz.¹⁾

Az egyes városok önkormányzatára vagy speciális állami törvények vannak (például New York városára 1800-tól 1921-ig New York állam 606 külön törvényt alkotott), vagy állami felhatalmazás alapján az illető város maga szabályozta önkormányzatát (municipal homerule). Súlyos probléma a legnagyobb városok viszonya saját államukhoz; New York lakossága több mint felét teszi az állam lakosságának, Chicago városé pedig 45%-át; nyilvánvaló, hogy az állami törvényhozás e városok különleges problémáit nem tudja kellő szakértelemmel megoldani. Az állami és önkormányzati irányzat állandó küzdelme máig sem jutott nyugvó pontra.

Fél milliónál több lakossága 13 amerikai városnak van. E városok szervezete általában a polgármesteri rendszert követi. E rendszer szerint a polgármestert közvetlenül a választók választják, ő nevezi ki a tisztviselőket. A képviselőtestületek taglétszáma ezekben a városokban feltűnően csekély, az átlag 15. New Yorkban a képviselőtestületi tagok száma 70, Chicagóban 50, Philadelphiában 22, San-Franciscóban 11, stb. A képviselőtestület tagjait túlnyomórészt 2 vagy 4 évre választják, rendszeres fizetést kapnak. A polgármester választása szintén 2 vagy 4 évre történik.

Az amerikai városok között különleges helyzete van a fővárosnak: *Washingtonnak*, amely az alkotmány szerint egy államhoz sem tartozik, hanem a kongresszus gyakorolja a törvényhozás és városi tanács hatáskörét; a közigazgatást 3 biztosból (commissioner) álló testület végzi, amelyet a szenátus jóváhagyásával az elnök 3 évre nevez ki; a közigazgatási tisztviselők a föderális szolgálathoz hasonló szabályok alatt állanak.²⁾

Washington, helyesebben District of Columbia területén tehát nincs önkormányzat; a kormányzatra vonatkozó szabályokat az Unió törvényei tartalmazzák. A három biztos az ügyeket tanácsilag intézi. A biztosok tanácsában (board of commissioners) az egyik biztos elnököl; itt állapítják meg a kormányzat részletes szabályzatait is. A fontosabb kormányzati ügycsoportok a biztosok közt szét vannak osztva; az egyik biztos mindig az Unió katonai mérnökkarának egy tisztje. Az iskolaügyi igazgatást kilenc tagú tanács intézi; e tanács tagjait a Distrikt of Columbia bírósága nevezi ki. A könyvtárügyet a biztosok által kijelölt bizalmi férfiak tanácsa igazgatja. A népjóléti ügyet a biztosok által kinevezett külön népjóléti tanács (board of public welfare) kezeli. Építkezési ügyekben szintén külön bizottság.

¹⁾ *Erekly István*: Önkormányzat az Északamerikai Egyesült Államokban, Bpest, 88. lap.

²⁾ *Magyary Zoltán*: Amerikai államélet, Bpest, 1934.

jár el, amelynek a biztosokon felül építészek és mérnökkari tisztek a tagjai. A közüzemi ellenőrzést a Public Utility Commission gyakorolja, amelynek tagja a mérnök-biztos és a két tagot a köztársasági elnök nevezi ki. A mérnök-biztos mellé az Unió hadügyminisztériuma (war department) három katonatisztet vezényel. Az igazgatásban a változó biztosok mellett az állandóságot a titkár képviseli, aki a distrikt hivatalos közigazgatási szakértője, az adminisztráció tulajdonképeni vezetője.¹⁾

Különössége Washington helyzetének, hogy a lakosság nemcsak a város ügyelnek intézésében nem vesz részt, de nincsenek politikai jogai az Unió tagállamaiban és így magában az Unióban sem; a politikai érdekeken kívül helyezett, semlegesített terület ez, amelyen az Unió szervei a lakosság részvétele nélkül intézik a közigazgatást.²⁾

Washington lakosainak száma 1930-ban 487.000 volt.

New Yorkot egy 1897. évi törvény (a Greater New York Charter) egyesítette a környező városokkal és községekkel; lakosainak száma majdnem 7 millió. A város öt kerületre (Borough) oszlik; e kerületek: Brooklyn, Bronx, Manhattan, Queens és Richmond.

New York lakosságának képviseleti szerve a Board of Aldermen, amely a lakosság által választott elnök vezetése alatt az öt kerületi polgármesterből (Borough president) és a kerületenkint 2 évre választott összesen 65 tagból (Aldermen) áll. Szűkebbkörű testület a Board of Estimate and Apportionment, amelynek tagjai a polgármester, az előbbi Board elnöke, a pénzügyi bizottság vezetője (Comptroller) 3-3 szavazattal és az öt kerületi polgármester részben 2-2, részben 1-1 szavazattal. A két testület - mint két kamara - együtt alkotja a Municipal Assemblyt, azonban itt csak a szavazás történik közösen, a tanácskozás külön-külön. A kormányzati hatáskör az említett testületek közt különböző módon van megosztva. A Board of Estimate and Apportionment határozza el a költségvetést, adja a koncessziókat, veszi fel a kölcsönt, intézi a középítésügyet, stb. A Board of Aldermen intézi a rendészeti, közegészségi, közlekedési stb. ügyek kormányzatát. Az Assembly főleg a szabályalkotás szerve. A Board of Aldermen választ egy fizetéses várostitkárt (City Clerk), aki a jegyzőkönyveket vezeti és őrzi, a határozatokról és ülésekről jelentést ad, a város pecsétjét őrzi, stb.

A végrehajtás élén a polgármester áll, akinek kezében a központi igazgatás szálai összefutnak. A város lakossága választja 4 évre, fizetést kap és a New York állam kormányzója fegyelmi úton bármikor felmentheti. A polgármester nevezi ki és menti fel a tisztviselőket; ő a hivatalfőnökük. A polgármesterek kötelessége a Board of Aldermen gyűléseln személyesen megjelenni; a hozott határozatokkal szemben vétő-joga van. A folyó ügyeket

¹⁾ *Némethy Imre*: District of Columbia (Magyar Közigazgatás 1933. márc. 19.)

²⁾ *Ereky*: A nagy városok önkormányzata (Némethy-aibum 137-139. lapok).

a polgármester mellett az Assintant the Mayor intézi. A pénzügyi közigazgatás élén a City-Comptroller áll, aki ellenőrzi a város gazdálkodását.

A városkerületek élén a kerületi polgármesterek (Borough president) állnak. Ezeket a kerületi polgárság választja 4 évre, de a New York állam kormányzója bármikor felmentheti őket. Egyrészt intézik a kerület autonóm ügyeit, másrészt végrehajtják az állam és város által áthárított ügyeket. A kerületi tisztviselőket ők nevezik ki. A kerületeknek saját önkormányzati testületeik is vannak.

Befejezésül megemlítjük, hogy a New York Metropolitan District a New York Cityn kívül magában foglalja a Hudson folyó túlsó partján elterülő New Jersey állam 5 megyéjét, Jersey City, Bayonne, Elizabeth, Newark és Passaic városokkal együtt. E hatalmas terület 11 millió lakosa főleg közéleti szempontból képez egységet.¹⁾

9. Ha áttekintjük a világvárosok közigazgatását, megállapíthatjuk, hogy itt a különleges problémák egész sorozata vár megoldásra.

Az első kérdés, hogy a város milyen szerepet játszik az állam életében; egyszerű község legyen, vagy egyúttal járás, megye, kerület vagy tartomány, sőt szövetségi szerkezetű államokban jogállása egész a tagállam szerepéig fokozódhatik fel (például Bécs). E kérdés megoldása természetesen döntőleg hat közre a város szervezetére és hatáskörére, továbbá az államban való politikai szerepére is.

Második kérdés, hogy a világváros szervezetét és működését maga a város állapítja-e meg autonóm jogában, vagy azt az állam külön speciális törvényben szabályozza-e, vagy a városokra nézve az állam külön egységes törvénykönyvet alkot-e, vagy végre a városokra egyszerűen a nagyobb területi egységekre (megyékre, tartományokra) megállapított jogszabályokat rendeli alkalmazni. Bécs jogi helyzetének alapelveit maga a szövetségi alkotmány állapítja meg. Állami szabályozás mellett megint kérdés tárgya lehet, hogy az állam csak a főbb elveket állapítsa-e meg vagy a részletekbe is bocsátkozzék, illetőleg a részletszabályok kidolgozását mily mértékben engedi át a város autonóm jogkörének.

Sokat vitatott a városi és állami ügyek helyes elhatárolása is. Melyek azok a helyi feladatok, amelyek ellátását a város autonóm jogkörébe tartozónak kell minősíteni s mely feladatok megoldása kínálkozik e feladatok országos jelentőségére tekintettel állami jellegűnek. A szoros értelemben vett állami közigazgatásban kapnak-e részt a város autonóm szervei, vagy az állam e célra a város területén is külön szerveket állít fel és így ugyanazon a területen párhuzamosan két közigazgatási szervezet működik-e. Ezzel összefügg a közterheknek az állam és város között való helyes szétosztása és a város külön bevételi forrásainak biztosítása is.

¹⁾ *Máté* id. mű 44-49. lapok; *Sipos Sándor*: New York élelmiszerellátása és piackutató szervei (Statistikai közlemények, 72. kötet).

Igen fontos kérdés, hogy a városi autonómia csak a tanácsadásban, véleményezésben nyilvánul-e, vagy kiterjed a város kormányzatára is, vagy végre az egész közigazgatás önkormányzati jellegű. Ennek megfelelően, hogy a városi lakosságnak csak testületi jellegű képviselő szervei legyenek-e (bizottságok, tanácsok) vagy saját tisztviselőik is, akik a város helyi ügyeiben és esetleg az országos ügyekben is a közigazgatás munkáját ellátják. Vagy ellenkezőleg a közigazgatás »államosítva« van-e, tehát a közigazgatást a város területén is állami szervek intézik, akik mellett az önkormányzati szervek csak az irányítás, ellenőrzés, sőt esetleg csak a tanácsadás szerepét játsszák.

Állandóan visszatérő probléma a laikus elem szerepének a megoldása is. Vájjon ez csak a város képviselő szervében, a népesebb bizottságokban vehessen-e részt, vagy bevonassék a kisebb taglétszámú tanácsokba, bizottságokba (tisztelőbeli tanácsnok), sőt esetleg a város vezetésére is megbízást kapjon (laikus polgármester). Hogy ellenkezőleg a szaktisztviselő a segédszerv munkakörével legyen-e kénytelen beérni, vagy magához ragadja-e még az önkormányzati testületek irányításának, vezetésének szerepét is. Eltérően van megoldva a szaktisztviselők kiválasztási módjának és alkalmazási idejének kérdése ép úgy, mint a testületi szervek létszáma és összealkotási módja.

A nagyvárosi lakosság nagyobb anyagi ereje és intelligenciája a városi ügyek intézésének nagyobb önállóságát és nagyobb gazdasági függetlenségét látszik indokolni; az önkormányzat a megoldandó feladatok arányait tekintve a nagy városokban éri el fejlődésének legnagyobb fokát.¹⁾ Viszont a városi lakosság összealkotása, megbízhatatlansága sok tekintetben óvatosságra is inthet és erősebb kormányellenőrzést tehet szükségessé. A kormányellenőrzés fokozásában a világháborút követő erkölcsi és gazdasági válságok, valamint a tekintélyi kormányzat eszméjének térhódítása is szerepet játszottak; de nem szabad elfelednünk, hogy a város életerős fejlődésének csak széleskörű kormányzat lehet az állandó és legmegbízhatóbb alakja.

A nagyvárosok folyton fokozódó területi kiterjedése és folyton emelkedő lakosszáma kényszerítőleg veti fel a területi beosztás problémáját. A kerületek száma, nagysága és főleg önállósága tekintetében azonban rendkívül eltérések lehetnek és ebből a szempontból a külföldi városok rendszere nem ad biztos útmutatást. A kerület néha csak külső hivatala (ekszpozitúrája) a városnak s a kerület vezetője a polgármester végrehajtó szerve; a kerületnek másutt már önkormányzata van, sőt ez a kerületi tisztviselők választásáig fokozódhatik; végre lehet, hogy az önkormányzatnak a kerület az alapja és a nagyváros csak a kerületek (városok) szövet-

¹⁾ *Ereky*: Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata 5. lap.

sége (megye). A kerületi önkormányzati testületek összealkotása, a kerületi tisztviselők alkalmazása, a kerületi és központi hatáskörök elválasztása szintén sok változatot mutat.

A nagyváros és környékének a viszonya is rendezésre váró nehéz feladat. Lehet szó a környék teljes beolvasztásáról, lehet a város és környék magasabb egységbe (tartomány, megye) való közigazgatási összefogásáról, lehet érdekszövetségről. Sokszor a környék csak bizonyos szempontokból (közlekedés, élelmezés, világítás, rendészet stb.) van a nagy várossal kapcsolatba hozva.

Általában azt mondhatjuk, hogy a külföldi nagyvárosok helyzete rendkívül eltérő és nem mutat fel határozott irányelveket. A történeti hagyományok, a sajátos helyi viszonyok, a nemzet különleges felfogása, a ma uralkodó politikai irányzatok mind reá nyomták jellegüket a világvárosok szervezetére. Tanulmányozásukból meríthetünk értékes tanulságokat, de nem kaphatunk biztos útmutatást.

A nagyvárosi problémák még legtöbb helyen forrnak a kormányzat és közvélemény kohójában, de végleges törvényhozási szabályozásra nem értek meg. Párizs, London, New York helyzete máig sem nyert kielégítő megoldást; Berlin, Bécs, Róma és Varsó helyzetének szabályozásánál pedig politikai szempontok játszottak döntő szerepet. Úgy érezzük, hogy a mai forrongó, válságos idők nem is alkalmasak végleges megoldásokra. Ma csak a gyakorlati szükség által indokolt részletmunkákat lehet elvégezni és amellet alaposan elő kell készíteni azt a programot, amely Budapest helyzetét a fokozódó közigazgatási igényekre tekintettel és a magyar hagyományok szellemében rendezni alkalmas.

Pótlás.

A tanulmány nyomtatása közben kihirdetett jogszabályok közül a tanulmány anyaga szempontjából jelentősebbek:

A m. k>r. belügyminiszternek 1936. február hó 26. napján 106.600/1936. sz. a. kiadott rendelete a székesfővárosi számszék szervezete, szolgálati eljárása és a számszéki tisztviselők szolgálati viszonyai tárgyában (Belügyi Közlöny 183. lap);

a m. kir. belügyminiszternek 1936. február hó 26. napján 106.601/1936. sz. a. kiadott rendelete a székesfővárosi számszék feladatköréről (Belügyi Közlöny 187. lap);

a székesfőváros 1935. október 23-án 452/1935. kgy. szám alatt elhatározott és 1936. április 8-án hatálybalépett szabályrendelete a kerületi városbírákról (Budapesti Közlöny 70. szám).

Függelék.

Irodalom.⁵⁾

Bárczy István: Gyakorlati problémák a városigazgatás körében. Némethy Károly-Emlékkönyv, 1932.

Egyed István dr.: A fővárosi törvény. Magyar Szemle, 1933. évf.

— A székesfővárosi tanács megszüntetése. Jogállam, 1934. évf.

— A székesfővárosi törvényhatósági bizottság feloszlata. Magyar Hétfő, 1935. ápr. 29.

— A székesfőváros szabályrendeletei. Jogállam, 1935. évf.

— Budapest székesfőváros főpolgármestere és segédszervei. Magyar közigazgatás, 1935. nov. 10.

— Budapest környékének közigazgatási rendezése. Budapesti Mérnöki Kamara Közleményei 1936. jan. 19-i szám melléklete.

— A székesfővárosi közigazgatás bizottsági szervei. Magyar Közigazgatás 1936. febr. 2.

Éhen Gyula: A városok. I-II. kötet, Bpest, 1903., 776 lap

— A modern város. Szombathely, 1897. 132 lap.

Ereky István dr.: Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata, Bpest, 1932., 396 lap.

- A nagyvárosok önkormányzata. Némethy Károly-Emlékkönyv, 1932.

Flaxmayer József dr. és Medriczky Andor dr.: A kerületi elöljáróságok szerepe Budapest székesfőváros közigazgatásában. Bpest [évszám nélkül], 246 lap.,

Flaxmayer József dr.: A racionalizálás általános irányelvei a fővárosi közigazgatásban. Városi Szemle, 1933. évf.

Gallina Frigyes: Az újjáépítés évtizede Budapest életében. Közigazgatási Évkönyv és Előjegyzési Szaknaptár, 1933. évf.

Gárdonyi Albert dr.: A székesfőváros egyesítésére vonatkozó okmányok gyűjteménye. Bpest, 1913.

— Ötven esztendő Budapest történetéből. Bpest, 1925., 163 lap.

Halmos János: Budapest székesfőváros kerületi közigazgatásának szervezete. Bpest, 1900.

Harrer Ferenc dr.: A városi törvény. A magyar városok országos kongresszusa számára készült előadói javaslat, 1912., 52 lap.

— Az új fővárosi törvény közigazgatási rendszere. Némethy Károly-Emlékkönyv 1932.

— Budapest városfejlesztési programja. Városi Szemle, 1933.

Havass Rezső: Budapest jelene és jövője, közigazgatási szempontból. Budapesti Szemle, 1894. október.

Homolyai Rezső dr.: A főváros pénzügyei 1919-1931., Bpest, 165 lap.

- Budapest pénzügyi helyzete. Városi Szemle, 1932. évf.

Horony Pálfi Aurél dr.: Visszaemlékezés a hatvanéves Budapest egyesítésére. Közigazgatási Évkönyv és Előjegyzési Szaknaptár, 1933. évf.

- A fővárosi törvény módosítása. Közigazgatási Évkönyv és Előjegyzési Szaknaptár, 1935. évf.

¹⁾ Ebbe az összeállításba általában nem vettem fel a fővárosi közigazgatás feladataival és a főváros egyes intézményeivel (iskolaival, üzemeivel stb.) foglalkozó munkákat.

- Illyefalvi I. Lajos dr.:* A székesfőváros múltja és jelene, grafikus ábrázolásban. Bpest, 1933.
- Kilián Zoltán:* Nagyvárosi magyarság. Magyar Szemle, 1928.
- Klebelsberg Kunó gróf:* Budapest környékének népoktatása. Nemzeti Újság 1926. jún. 18.
- Kuthy Sándor dr.:* Magyar Városok. Magyar Hírlap 1935. okt. 27. és későbbi számok.
- Lamotte Károly:* A városok pénzügyi problémái. Közigazgatási Évkönyv és Előjegyzési Szaknaptár, 1933. évf.
- Lovas Zsigmond:* Javaslat a hazai városok fejlesztésére. Bpest, 1907., 22 lap.
- Matolay Viktor:* A székesfőváros kerületi elöljáróságai és a kerületi előljárók értekezlete, Városi Szemle, 1932. évf.
- Máté Imre dr.:* Budapest környékének közigazgatási rendezése és a nagyvárosi kérdés. Homok, 1932. 108 lap.
- A városi élet fejlődése és jelen állása. Városi Szemle, 1934. évf.
- Miskolczi Ágost dr.:* A kerületi elöljáróságok kihágási bíráskodásának központosítása és a közigazgatás racionalizálása. Bpest, 1935., 79 lap.
- Móricz Miklós dr.:* Budapest, Magyarország és a Nemzet. Városi Szemle, 1933. évf.
- Budapest szerepe az országos közteherviselésben. Városi Szemle, 1933. évf.
- Mozolovszky Sándor dr.:* Nagy-Budapest népességének foglalkozási megoszlása 1930-ban és az ingaszerű vándormozgalom. Stat. Közi. 73. kötet 4. szám.
- Nagy Ferenc dr.:* A magyar városi jog, Bpest, 1912., 397 lap.
- Nagy Mihály dr.:* Községi önkormányzat a mai fővárosi törvényben. Városi Szemle, 1927. évf.
- Némethy Károly dr.:* Feljegyzések a székesfővárosi reform előestéjén. Városi Szemle, 1927. évf.
- Budapest székesfőváros új törvényének javaslata. Magyar Közigazgatás, 1934. évf.
- Pakodi Pál:* Ország és fővárosa. Társadalomtudomány, 1934. évf.
- Pfeiffer Miklós dr.:* Adatok a székesfőváros és környéke népmozgalmához. Magy. Stat. Szemle, 1927. évf.
- Preszly Elemér:* Pest-környék közigazgatása. Némethy Károly-Emlékkönyv, 1932.
- Purébl Győző dr.:* Városi igazgatás és politika vázlatos ismertetése. Bpest, 1929., 50 lap.
- Budapest székesfőváros üzemelnek és közigazgatási intézményelnek vázlatos ismertetése. Bpest, 1930., 56 lap.
- Szentmiklósi József dr.:* A székesfőváros törvényhatósági tanácsának működése számokban. Városi Szemle, 1934. évf.
- Szigeti Gyula dr.:* Nagy-Budapest terve pénzügyi vonatkozásban, Stat. Közi. 70. kötet 4. szám.
- Szilágyi Hugó dr.:* Budapest újkora 1906-1916. Bpest, 1916., 243 lap.
- Szilágyi Sándor:* Nagy-Budapest. Bpest, 1927., 320 lap.
- Takács György dr.:* A székesfővárosi községi közterhek. Magyar Jogászegyleti Értekezések és Egyéb Tanulmányok, 1934. évf.
- Thirring Lajos dr.:* Budapest távolabbi környékének népesedése. Magyar Stat. Szemle. 1927. évf.
- Fővárosunknak és környékének újabb fejlődése. Ugyanott 1931. évf.
- Várhidy Lafos:* A városok szervezkedése. Némethy Károly-Emlékkönyv. 1932.
- Wildner Ödön dr.:* Budapest törvényhatósági bizottságának keresztmetszete a legutóbbi 30 év alatt. Városi Szemle, 1931. évf.
- Budapest jogszabályai és gyűjteményei. Városi Szemle, 1932. évf.
 - Budapest polgári koszorúja. Városi Szemle, 1935. évf.
- Wittenbarth Győző:* Budapest kerületi beosztása. Városi Szemle, 1931. évf.
- Zibolen Endre:* A külvárosok lelke. Magyar Kultúra, 1930. évf.

Függelék.

Irodalom. *)

- Bárczy István*: Gyakorlati problémák a városigazgatás körében. Némethy Károly-Emlékkönyv, 1932.
- Egyed István dr.*: A fővárosi törvény. Magyar Szemle, 1933. évf.
— A székesfővárosi tanács megszüntetése. Jogállam, 1934. évf.
— A székesfővárosi törvényhatósági bizottság feloszlása. Magyar Hétfő, 1935. ápr. 29.
— A székesfőváros szabályrendeletei. Jogállam, 1935. évf.
— Budapest székesfőváros főpolgármestere és segédszervei. Magyar közigazgatás, 1935. nov. 10.
— Budapest környékének közigazgatási rendezése. Budapesti Mérnöki Kamara Közleményei 1936. jan. 19-i szám melléklete.
— A székesfővárosi közigazgatás bizottsági szervei. Magyar Közigazgatás 1936. febr. 2.
- Éhen Gyula*: A városok. I-II. kötet, Bpest, 1903., 776 lap
— A modern város. Szombathely, 1897. 132 lap.
- Erekly István dr.*: Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata, Bpest, 1932., 396 lap.
- A nagyvárosok önkormányzata. Némethy Károly-Emlékkönyv, 1932.
- Flaxmayer József dr.* és *Medriczky Andor dr.*: A kerületi előjáróságok szerepe Budapest székesfőváros közigazgatásában. Bpest [évszám nélkül], 246 lap.
- Flaxmayer József dr.*: A racionalizálás általános irányelvei a fővárosi közigazgatásban. Városi Szemle, 1933. évf.
- Gallina Frigyes*: Az újjáépítés évtizede Budapest életében. Közigazgatási Évkönyv és Előjegyzési Szaknaptár, 1933. évf.
- Gárdonyi Albert dr.*: A székesfőváros egyesítésére vonatkozó okmányok gyűjteménye. Bpest, 1913.
- Ötven esztendő Budapest történetéből. Bpest, 1925., 163 lap.
- Halmos János*: Budapest székesfőváros kerületi közigazgatásának szervezete. Bpest, 1900.
- Harrer Ferenc dr.*: A városi törvény. A magyar városok országos kongresszusa számára készült előadói javaslat, 1912., 52 lap.
— Az új fővárosi törvény közigazgatási rendszere. Némethy Károly-Emlékkönyv 1932.
— Budapest városfejlesztési programja. Városi Szemle, 1933.
- Havass Rezső*: Budapest jelene és jövője, közigazgatási szempontból. Budapesti Szemle, 1894. október.
- Homolyai Rezső dr.*: A főváros pénzügyei 1919-1931., Bpest, 165 lap.
- Budapest pénzügyi helyzete. Városi Szemle, 1932. évf.
- Horony Pálfi Aurél dr.*: Visszaemlékezés a hatvanéves Budapest egyesítésére. Közigazgatási Évkönyv és Előjegyzési Szaknaptár, 1933. évf.
- A fővárosi törvény módosítása. Közigazgatási Évkönyv és Előjegyzési Szaknaptár, 1935. évf.

¹⁾ Ebbe az összeállításba általában nem vettem fel a fővárosi közigazgatás feladataival és a főváros egyes intézményeivel (iskoláival, üzemével stb.) foglalkozó munkákat.

- Illyefalvi J. Lajos dr.:* A székesfőváros múltja és jelene, grafikus ábrázolásban. Bpest, 1933.
- Kilián Zoltán:* Nagyvárosi magyarság. Magyar Szemle, 1928.
- Klebelsberg Kunó gróf:* Budapest környékének népoktatása. Nemzeti Újság 1926. jún. 18.
- Kuthy Sándor dr.:* Magyar Városok. Magyar Hírlap 1935. okt. 27. és későbbi számok.
- Lamotte Károly:* A városok pénzügyi problémái. Közigazgatási Évkönyv és Előjegyzési Szaknaptár, 1933. évf.
- Lovas Zsigmond:* Javaslat a hazai városok fejlesztésére. Bpest, 1907., 22 lap.
- Matolay Viktor:* A székesfőváros kerületi elöljáróságai és a kerületi előljárók értekezlete, Városi Szemle, 1932. évf.
- Máté Imre dr.:* Budapest környékének közigazgatási rendezése és a nagyvárosi kérdés. Homok, 1932. 108 lap.
- A városi élet fejlődése és jelen állása. Városi Szemle, 1934. évf.
- Miskolczi Ágost dr.:* A kerületi elöljáróságok kihágási bíráskodásának központosítása és a közigazgatás racionalizálása. Bpest, 1935., 79 lap.
- Móricz Miklós dr.:* Budapest, Magyarország és a Nemzet. Városi Szemle, 1933. évf.
- Budapest szerepe az országos köztelherviselésben. Városi Szemle, 1933. évf.
- Mozolovszky Sándor dr.:* Nagy-Budapest népességének foglalkozási megoszlása 1930-ban és az ingaszerű vándormozgalom. Stat. Közi. 73. kötet 4. szám.
- Nagy Ferenc dr.:* A magyar városi jog, Bpest, 1912., 397 lap.
- Nagy Mihály dr.:* Községi önkormányzat a mai fővárosi törvényben. Városi Szemle, 1927. évf.
- Némethy Károly dr.:* Feljegyzések a székesfővárosi reform előestéjén. Városi Szemle, 1927. évf.
- Budapest székesfőváros új törvényének javaslata. Magyar Közigazgatás, 1934. évf.
- Pakodi Pál:* Ország és fővárosa. Társadalomtudomány, 1934. évf.
- Pfeiffer Miklós dr.:* Adatok a székesfőváros és környéke népmozgalmához. Magy. Stat. Szemle, 1927. évf.
- Preszly Elemér:* Pest-környék közigazgatása. Némethy Károly-Emlékkönyv, 1932.
- Purébl Győző dr.:* Városi igazgatás és politika vázlatos ismertetése. Bpest, 1929., 50 lap.
- Budapest székesfőváros üzemelnek és közigazgatási intézményeknek vázlatos ismertetése. Bpest, 1930., 56 lap.
- Szentmiklósi József dr.:* A székesfőváros törvényhatósági tanácsának működése számokban. Városi Szemle, 1934. évf.
- Szigeti Gyula dr.:* Nagy-Budapest terve pénzügyi vonatkozásban, Stat. Közi. 70. kötet 4. szám.
- Szilágyi Hugó dr.:* Budapest újkora 1906-1916. Bpest, 1916., 243 lap.
- Szilágyi Sándor:* Nagy-Budapest. Bpest, 1927., 320 lap.
- Takács György dr.:* A székesfővárosi községi közterhek. Magyar Jogászegyleti Értekezések és Egyéb Tanulmányok, 1934. évf.
- Thirring Lajos dr.:* Budapest távolabbi környékének népesedése. Magyar Stat. Szemle. 1927. évf.
- Fővárosunknak és környékének újabb fejlődése. Ugyanott 1931. évf.
- Várhidy Lajos:* A városok szervezkedése. Némethy Károly-Emlékkönyv. 1932.
- Wildner Ödön dr.:* Budapest törvényhatósági bizottságának keresztmetszete a legutóbbi 30 év alatt. Városi Szemle, 1931. évf.
- Budapest jogszabályai és gyűjteményei. Városi Szemle, 1932. évf.
- Budapest polgári koszorúja. Városi Szemle, 1935. évf.
- Wittenbarth Győző:* Budapest kerületi beosztása. Városi Szemle, 1931. évf.
- Zibolen Endre:* A külvárosok lelke. Magyar Kultúra, 1930. évf.

TARTALOMJEGYZÉK.

	Oldal
I. Bevezetés	3-6
II. A székesfővárosi közigazgatás szabályozásának története	6-11
1. Az 1872: XXXVI. törvénycikk	6
2. Az 1930: XVIII. törvénycikk	7
3. Az 1934: XII. törvénycikk	8
4. A fővárosi jog forrásai.....	9
III. A székesfőváros törvényhatóságáról általában	11-14
1. Törvényhatósági jelleg, hatáskör, az önkormányzat tartalmi köre, hatósági jogkör.....	11
2. Terület, lakosság, címer és színek	13
3. A hatóságok rendje.....	14
IV. A székesfővárosi törvényhatósági bizottság	15-27
1. Az 1872: XXXVI. törvénycikk szerint	15
2. Az 1920: IX. törvénycikk szerint	15
3. Az 1924: XXVI. törvénycikk szerint	16
4. Az 1930: XVIII. törvénycikk szerint	17
5. Az 1934: XII. törvénycikk szerint	18
6. Fejlődés és összehasonlítás	18
7. Választójog, választhatóság, választás	20
8. Hatáskör	22
9. Felosztatás	23
V. A székesfővárosi törvényhatóság más bizottságai	27-38
1. Székesfővárosi tanács.....	27
2. Központi választmány	30
3. Igazoló választmány	31
4. Kijelölő választmány.....	32
5. összeférhetetlenségi bizottság	32
6. Szakbizottságok.....	33
7. Külön bizottságok	33
8. Közgyűlési albizottságok	34
9. Ellenőrző bizottság	34
10. Üzemi választmányok	34
11. Közigazgatási bizottság	34
12. Közmunkatanács	36

	O	Idal
VI. A székesfőváros központi tisztviselői, hivatalai és üzemei		38-47
1. A székesfővárosi tisztviselők alkalmazása		38
2. A fővárosi alkalmazottak felelőssége		42
3. A polgármester		43
4. A többi központi tisztviselők és hivatalok		45
5. A székesfőváros üzemei		46
VII. A székesfőváros háztartása		48-56
1. A székesfővárosi háztartás általában		48
2. A székesfővárosi költségvetés		49
3. Hitelátruházás, póthitel és más pénzügyi határozatok		51
4. Zárszámadás, vagyonleltár és vagyonmérleg		51
5. A székesfőváros bevételei		52
6. Rendkívüli beavatkozás a székesfőváros háztartási ügyeibe		54
VIII. A székesfőváros szabályrendeletei		56-62
1. A szabályalkotási jog története és jellemzése		56
2. A szabályalkotás módja, köre és korlátai		57
3. A szabályrendeletek megtámadása, felülvizsgálata és kihirdetése		58
4. Rendőrségi kihágási rendeletek		62
IX. A székesfőváros végrehajtó és politikai hatásköre		62-66
1. A székesfőváros közigazgatása és a jogorvoslatok		62
2. A székesfőváros és a miniszteri rendeletek végrehajtása		64
3. A székesfővárosi közigazgatás ellenőrzése		65
4. A székesfőváros politikai hatásköre		66
X. A főpolgármester és segédszervei		66-72
1. A főpolgármesteri állás jellege		66
2. A főpolgármester hatásköre		68
3. A főpolgármester segédszervei		69
4. Kormánybiztos és miniszteri biztos a székesfővárosnál		70
5. A kormányfelügyelet jellemzése		72
XI. A székesfőváros kerületei		73-80
1. A városok kerületi beosztása általában		73
2. Budapest kerületi beosztása		74
3. A kerületi előljárási szervezete		75
4. A kerületi előljárási hatásköre		76
5. A kerületi előljárási mint bíróság		77
6. A kerületi választmány		79
7. A kerületek további tagozódása		80
XII. A székesfőváros környékének közigazgatása		81-88
1. A nagyváros és környéke általában		81
2. A pestkörnyéki városok és községek		82
3. Budapest környékének közigazgatási helyzete		84
4. A kérdés megoldása iránt tett javaslatok		84
5. A helyes megoldás		86

	Oldal
XIII. A külföldi nagyvárosok önkormányzata	88-105
1. A nagyváros különleges közigazgatási helyzete	88
2. Bécs	90
3. Berlin	93
4. Róma	96
5. Varsó	97
6. Párizs	97
7. London	98
8. Washington és New York	100
9. Tanulságok.....	103
Pótlás.....	106
Függelék. Irodalom	107-108