

1.) 3827. 1924. november 28. - egyes.
egyhangú

2.) 3998. 1925. április 30-án tételen
nteség.

3.) 4123. 1925. június 25. történelmi
nteség.

Székhatár, helyek m. sz. l. ev.

1912. január 18.

St. Péter 1727.

DEBRECENI H. KIR. TISZA ISTVÁN TUDOMÁNYOS
JOG ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KAR.

ÉRK: 1935 MÁJ. 21.

872 szám. Előirat: _____

1934-1935 Utóirat: 1121/1934-35

A vármegyei autonomia, különösen
annak hatásköre.-

Készítette:
Kulcsár Pál
jogszigorló

Kétfoldos.
 P. 1935. jún. 5. Baranyai

Bitálatra kiadva:

Mélt. Dr. Flaender Viktor
 Debrecen, 1935. március hó. és

Dr. Baranyai Déla
 egy. ny. tanár úrnak
 Debrecen 9.5. máj. 29. an



[Handwritten signature]
 e. i. dékán

A 2119



F o r r á s m u n k á k :

- Dr. Márffy Ede:
Magyar közigazgatás és pénzügyi jog
Budapest, 1925.
- Dr. Egyed István:
A törvényhatóság önkormányzati hatásköre.
Budapest, 1913.
- Dr. Egyed István:
Vármegyei önkormányzat
Budapest, 1929.
- Dr. Egyed István:
Az önkormányzat testületi hatóságai, ügyvédek
lapja.
Budapest, 1911.
- Dr. Balogh Artur:
Törvényhatósági önkormányzatunk hatásköre
Budapest, 1902.
- Sigmond Andor:
A megyei törvényhatóság önkormányzatáról
Nagyvárad, 1907.
- Kovács Pál:
Törvényhatósági és községi önkormányzat.
Kolozsvár, 1886.
- Egerek István:
Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből
Budapest, 1908.
- Ferdinandy Gyula:
Vármegyéink reformja
Kassa, 1910.
- Dr. Boér Elek:
Törvényhatósági önkormányzatunk és közigazga-
tási bíróságunk hatáskörének kiterjesztése
1908.
- Dr. Kmety Károly:
A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézi-
könyve
Budapest, 1926.

B E V E Z E T É S:

I. A magyar megyei törvényhatóságok történeti kialakulása.

A magyar alkotmány egyik sarkalatos alapintézménye, a megye-rendszer, illetőleg az ebből kialakult megyei autonomia. Eredete kétségtelenül a magyarságban gyökerezett, hiszen célját tekintve is a keleti magyarságnak a keresztyén kulturközségbe való bekapcsolása képezte. Azonban itt a döntő az a körülmény volt, hogy ezt az idegen intézményt a magyarság a maga államalkotó képességénél fogva nem szolgailag utánóztá, hanem a maga mentalitásának megfelelőleg átalakította, olyannyira, hogy az évszázadok viharaiiban a magyar alkotmányosság bástyájává, a magyarság sajátos jellegű intézményévé vált. Nem célunk itt a megye fokozatos ki-

alakulásának minden fázisára rámutatni, hanem csupán azokat a főbb pontokat vázolni, amelyek a megye, mint intézmény életében döntő jelleggel ^{birtak.} s amelyek az intézmény elbirálásánál nélkülözhetetlenek. /A megye első megnyilvánulásában, tisztán a központi hatalom végrehajtó eszköze, élén a várispánokkal /comes/; a várispán emellett egyéb funkciókat is ellátott, amelyek ^a szorosán vett végrehajtás fogalmát nem fedik /biráskodás, katonai feladatok megvalósítása/. Hiszen a király akkor, amikor a független szállásbirtokosok kivételével a többi népet saját fenhatósága alá vonta, szeme előtt az állam, illetőleg a saját hatalmának a biztosítása lebegett, ugyanis részint katonai, részint pedig gazdasági erőforrásokat teremtett meg a maga számára; ugyanakkor pedig a független nemesség ellenében, amely a maga szállásbirtokaiban rezerváltságot tanusított az

új intézménnyel szemben s a maga jogai biztosítása érdekében a királlyal, központi hatalommal szemben kész volt ellenállni, a fentebb említett eszközök segítségével a megállapodottság és a biztosság helyzetét teremtette meg s ezáltal biztosította intézményei fennmaradását.

A király központi hatalma mindezek ellenére azonban a XIII. sz.-tól kezdve, fokozatosan hanyatlani kezdett,.....aminek e helyütt való tárgyalása tulajdonképeni feladatunkat nem képezi, lévén ez tisztán alkotmányjogi kérdés. A következménye ennek az lett, hogy a megye nemessége a király központi hatalma rovására tért kezdett nyerni, vagyis kezdett kialakulni a független megye, mely most már a régi vármegyei területet és hatóságot abszorbeálva, az autonóm megye intézményének fundamentuma lett.

Az ekként kialakult megye nem tisz-

tán végrehajtó-hatalom+gyakorló közeg volt, hanem bíraskodási funkciókat is végzett. Tekintve, hogy a hatalom ágai nem voltak szorosán elválasztva egymástól, hiszen a bíraskodásnak a közigazgatástól való elválasztását az 1869/4. k. mondotta ki, anélkül azonban, hogy százszázalékos eredménnyel végre lehetett volna hajtani. Emellett a megye az említett funkciókon kívül csakhamar politikai egységgé is vált. A megyei nemesség ugyanis a megyei autonómiát sohasem tekintette a megye eredeti jogának, hanem az államélet egy darabjának. Ez a szerepe főleg abban jutott kifejezésre, hogy 1267-től kezdve, megyénként 2-3 nemessel képviselve, a törvényhozásnak részesévé vált. Természetes következménye volt ez a szt.korona elméletének kialakulási tényével. A magyarság közhatalmi természete ugyanis a maga sajátos hely-

zetével sohasem engedte a hűbériség elveinek érvényesülését, sem nem engedte a királyi hatalom omnipotenciáját teljességben érvényesülni, hanem a legtöbb államot megelőzve, az alkotmányos államiságnak alapjait rakta le vele.

Továbbá ez a közhatalmi felfogás dominál abban is, hogy a végrehajtás hatalmának, ami a közigazgatás fogalmának foglalatá is -kettős rendszere alakult ki: a korábban már létező királyi kormányzat és végrehajtás és a most kifejlődő önkormányzat. Ez a körülmény azonban csak oly mértékű szembeállítást eredményezett, ami a már fentebb említett modern államiságnak alapjait rakta le. Ez fejlesztette ki azt a tant, hogy a magyar állami hatalom a szent Korona hatalma. Ez a hatalom van megosztva a király és a nemzet között. Ebből folyólag nem helyes azt álli-

tani, hogy a király végrehajtó hatalmi tevékenysége korlátozva van a nemzetnek a végrehajtó hatalom gyakorlásában való részvétele által. Helyesen mondva tehát a király végrehajtó hatalmi tevékenysége korlátozva van nem a nemzet /nép/, hanem az alkotmány által.

A tulajdonképeni megye kialakulását a törvénykezés helyi szervezése indította meg. A nádori ítélőszék ugyanis a megye tagjaiból alakult, de már 1228.évi decretum szerint az ispán elnöklete alatt a szolgabírák gyakorolják az igazságszolgáltatást. Mátyás alatt ez a törvényszék a megye minden lakosára kiterjedt és a szolgabírákon felül más választott nemeseket, az esküdteket, majd táblabírákat /1613:24 tc./ is tagjai közé számította. Ez a törvényszék nemcsak elsőfolyamodású bíróság, hanem fellebbezési fórum volt az uriszékek ítéletei ellen; az

igazságszolgáltatás funkcióin felül eljárta számos peremkívüli ügyben, jogügyletekről tanusítványt, okiratokról másolatot adott, ingatlanok határait kijelölte, birtokmegosztást foganatosított, stb.

Az igazságszolgáltatáson felül tehát a megye kezdett válni az összes igazgatási ügyek hatóságává is. A hadköteleseket a szolgabírák írják össze, miként azt 1435, 1454, 1438. stb. törvények előírják. A megyei haderőt a nemesek által választott vezeti a király táborába, az adóbehajtást szintén a megye foganatosítja. A megye feladata volt gondoskodni az utak, a hidak építéséről, karbantartásáról, vámszedésről, gyámügyekről, egészségügyekről, stb. felől. A megye teendőinek ekképpen való megszorodása megyei szervezet, vagyis tisztviselői kar kiépítését tette szükségessé. Az alispánnak és a szolgabíráknak állandó hiva-

tala lesz, azonkívül több jegyző is működik. Az alispán, ki a XIII. században még csak a főispán helyettese volt, lassanként függetlené válik tőle, ő lesz a megye első tisztviselője, a választását is a megye vindikálja magának a főispántól. Az 1548:70 tc. óta pedig a megye közgyűlése választja őt. Mint választott tisztviselő, magához ragadja a megye központi igazgatását. Szolgabirákat és esküdteket kezdettől fogva a nemességből választják, ami szintén a megye önkormányzati jellegét domborítja ki. Vagyis összefoglalva a mondottakat, a magyar megye a magyar alkotmánynak leglényegesebb része, mondhatjuk gerince volt.

Magyarországnak megyei alkotmánya volt, ami kicsiben magának az államnak életét élte; benne is érvényesült a szt. Korona tan alapelve: a hatalom megosztottsága a király és a nemzet között. Itt a királyi tisztviselővel a megyei nemesség, mint a szt. Korona része állt

szemben és biztosította, hogy befolyása nemcsak a törvényhozáson érvényesüljön az országgyűlésen, hanem a kormányzatra is az önkormányzat útján. A magyar megyei szervezet így a kormányzat alkotmányosságának biztosítója lett.

A megye ugyanis községi helyzetének tudatában mindvégig az állam fennmaradásának, egységének, alkotmányosságának és fejlesztésének volt a legbiztosabb támogatója. Különösen kidomborodik a megye eme tevékenysége a Habsburgok alatt, azoknak abszolutisztikus törekvésével szemben. A megye ősi intézményéhez való ragaszkodás a magyar nemzet egyik legjellemzőbb tulajdonsága volt, anélkül, hogy a fokozatos fejlesztéstől és a korszerű reformoktól elzárkózott volna.

A felelős minisztérium felállítása nálunk is tápot adott azon törekvéseknek,

amelyek az önkormányzatok liquidálását tűzték ki feladatul. A centralizmus tudományos apparátussal mutatja ki, hogy a felelős parlamenti kormányrendszer mellett az önkormányzat fölösleges, sőt azzal ellentétes. Erős központi kormányt kívántak, mely a magyar állam újjászervezését minden szét húzó törekvéssel és titkos ellenállással szemben erős kezekkel hajthassa végre. A kuddelemből az önkormányzat megtiporva került ki, de fennmaradt és csodálatraméltó módon folytatta azt a munkát, melyet évszázadok tradíciója szentesített. Sőt, bizonyos tekintetben az újabb idők eseményei is azt mutatták - 1891. évi Szapári és 1914. évi Tisza féle javaslatok - hogy szükség van az alkotmánybiztosítékok halmozására. Az önkormányzat a parlamentárizmus mellett az alkotmány legbiztosabb támasza, és életerős önkormányzat a parlamentárizmus szünetelésének esetére, leg-

alább a közigazgatás törvényes menetét, az egyéni szabadságjogok védelmét biztosíthatja, törvénytelenéseket megakadályozhat.

Az 1848.-as alkotmány természetesen a megyére is éreztette hatását: egyik legfontosabb jogát vesztte el a megye követküldési joga megszüntetésével. Mindamellett azonban az 1848:16 tc. a megyéket az alkotmányos szabadság védőbástyájának ismeri el, amelyek "a közszabadsággal összhangba hozandók." A megyei önkormányzatnak a felelős kormányrendszerrel való összeegyeztetése természetesen a közbejött politikai viszonyok miatt nem vált lehetségessé, ez irányban a lépések csak a kiegyezés után indulhattak meg. Ezeknek kodifikációja az 1870:42 tc.

Ez a törvény tulajdonképpen kompromisszum akart lenni a municipiális és a centrális elvek között. A megyét sok százados magyar

felfogással ellentétben degradálta s inkább helyi, mint országos ügyek intézésére szorította. E mellett azonban a törvényhatóságok, országos közigazgatási ügyek közvetítésével is foglalkozva, megtartották azt a dualisztikus ténykedésüket, mely^a régi megye életében döntő jelentőséggel bírt, hogy egyrészt közigazgatás~~is~~ organumok, másrészt pedig alkotmánybiztosító intézmények voltak.

Lényegében ugyanilyen rendelkezéseket tartalmaz az 1886:21 tc. Ennek a két törvénynek, mely alapvető fontossága a megye életében, ugyszintén a közigazgatás újjászervezéséről szóló 1929:30 tc.-nek idevonatkozó rendelkezéseit a megyei hatáskör részletes taglalásánál adjuk.

II. Az önkormányzat kérdése és
a megyei hatáskör.

Az önkormányzat az államhatalom egyik ágának, a végrehajtó hatalomnak egyszerű formája; mégpedig azon formája, amikor a nemzet nemcsak közvetve: a törvényhozó hatalom körében érvényesülő parlamentárizmus útján, hanem közvetlenül is résztkap a végrehajtó hatalom gyakorlásában. Ennyiben az önkormányzat a népképviselőtét kiegészíti és vele együtt teszi ki a teljes alkotmányosságot. Az önkormányzat tehát feltétlenül és kizárólag állami végrehajtás, amikor a nemzet tagjai -mint állami szervek- beállanak az állam szolgálatába s maguk hajtják végre magukra az állam akaratát. Az már, hogy az önkormányzat területileg van-e szervezve, vagy a kinevezett tisztviselők anyagi független-

ségében s szolgálatok ingyenességében rejlik e az önkormányzat ereje, mellékes; a forma a nemzetek eltérő történeti fejlődése, a bürokratizmus meg nem akadályozható előtérbe tódulása, az anyagi helyzet változása folytán más és más lehet, de a lényeg egyezik és abban áll, hogy a nemzet közvetlen befolyást kap a kormányzásra, a ~~szuverén~~ végrehajtó hatalom egyik alanya lesz.

Ami az önkormányzat kapcsolatát illeti a kormánnyal szemben, le kell szögeznünk azt a tényt, hogy minden önkormányzat jelentősége abban van nagyrészt, hogy mennyire független a kormánytól. Minél inkább független szervezetileg, gazdaságilag, az eljárás és jogorvoslati rend tekintetében, annál inkább van szükség ellenőrzésre, hogy függetlenségét ne használhassa jogtalan célok elérésére; de viszont nem szabad annak a helyzetnek sem előállnia, hogy a kormány gyámkodása következtében az önkormányzat való tartalmától s

tulajdonképeni céljától megfosztassék. Különösen pedig tekintettel kell lenni oly momentumokra, amely^{ek} az önkormányzat lényegét alkotják.

Tehát igen is szükség van az önkormányzat minden körére és minden határozatára, kiterjedő felügyeletre. Azonban másrészt maradjon meg a kormány-felügyelet a maga tulajdonképeni természetének korlátai között, azaz legyen pusztán negatív és kizárólag jogi természetű, csakis a szabálytalanul eljáró s magasabb jogot sértő határozat megsemmisítésére jogosult és kötelezett. Ennyi feltétlenül szükséges, ha az állami szuverén akarat szupremáciáját, az állam egységét, a törvények és a jog uralmát fenn akarjuk tartani, de ennyi egyuttal elegendő is, ha nem akarjuk az önkormányzatot a maga való tartalmától megfosztani és a kormány kényekedvének kiszolgáltatni.

Az önkormányzat tehát végrehajtási funkció gyakorlása, de nem tisztán végrehajtás, mert hiszen egyéb ténykedést is végez, mint azt már másutt említettük. Jogosultságát pedig az a körülmény magyarázza meg, hogy az állam nekik, mivel érdekkörük tulnyomóan és állandóan megegyezik az államéval, sőt sok tekintetben az állam érdekkörének egyes része, végrehajtó hatalmának gyakorlását részben bizonyos önállósággal átengedi. Az önkormányzat tehát abban áll, hogy az államnál alsóbbrendű társadalmi szervezet végez természetére nézve állami végrehajtó hatalmi funkciót, Bár természetesen nagyobb részt helyi jelentőségű ügyek utaltatnak az önkormányzat részére; erre már utaltunk is amikor megállapítottuk, hogy az önkormányzat, a parlamentárizmus következtében veszített a 48 előtti jelentőségéből. Minthogy tehát az

önkormányzat az állam jogának, közelebbről a végrehajtó hatalomnak helyi gyakorlása, azok a mozzanatok, amelyek a végrehajtó hatalom fogalmának teljességét kitöltik, az önkormányzatoknál és megvannak. Stein alapvető fejtegetései óta általánosan elfogadott a végrehajtás hat /6/ mozzanatát megkülönböztetni: szabályalkotás, szervezés, utalványozás, intézés, karhatalom, és bíráskodás.

Az önkormányzatok mikor ezen funkcióját az állam jogánál fogva gyakorolják és amikor az állam által engedélyezett egyéb közületek jogaiba nem avatkoznak bele, terminus technikussal élve azt mondjuk, hogy hatáskörüket gyakorolják.

Ami már most a megye hatáskörét illeti, 48 előtt csak a következő jogokat gyakorolták: törvényes korlátok közt helyhatósági szabályokat alkothattak és pedig nemcsak helyi, hanem országos érdekű ügyekben is;

nem egyszer maga a törvényhozás bizott osszá-
gos érdekü ügyeket statutarius szabályozásra.
/1608:kar.u.1.tc.,1723:66 tc. stb./Az
1723:56 tc. és az 1729-15 tc.feljogosítja a
megyéket, hogy minden három évben tisztuji-
tó székein tisztviselőket válasszon. Ezek a
tisztviselők a megyétől függtek minden te-
kintetben, neki tartoztak felelősséggel és a
rendeleteket az ő utasítására hajtották vég-
re. Jellemzője ^{volt} ~~(lehet)~~ még a megyei autonomiá-
nak, hogy a tisztviselők fizetés nélkül lát-
ták el feladataikat, a netaláni anyagi jutta-
tás is inkább ^(csak) ~~(ezek)~~ reprezentációs kiadásaik
megtérítését célozta. Egyuttal azonban a
tisztségek viselése kötelesség is volt, ami-
nek a nem gyakorlása pénzbírságot vont maga
után./1435:2,1492:34, stb:tc.-ek/. A megye
azonkívül saját maga állapította meg a költ-
ségvetését, maga szabta meg a megyei adót,

jegyzőkönyveiket a főispán utján negyedévenként felterjeszteni.

Ami most már a mai megyétől különböző jogállását illeti, az abban csucsosodott ki, hogy résztvettek a törvényhozó hatalomban, követeik által; országos ügyekre nézve a királyhoz feliratot, sérelmi kérvényeket intézhettek. Az 1545:33 tc. szelleméből következő az alkotmány megtartása fölött a kormány rendeleteivel szemben ellenőrzési jogot gyakoroltak, azok alkotmányossága és törvényessége tekintetében. A meg nem felelő rendeleteket ugyanis nem hajtották végre. A kormány ugyan rendeletét ez esetben királyi biztósok által hajtatta végre, de ezzel szemben a vármegye jogsérelem orvoslását ^{az} országgyűlésen kereshette.

Részesek voltak a vármegyék a biráskodásban is, törvényszékeik és némely tisztviselőik által biráskodást gyakorolván. Mi-

dön azonban az 1869:4 tc. elválasztani rendelte, a biráskodást a közigazgatástól és e célból királyi bíróságokat szervezett, a megyéknek a biráskodásban való részvétele csak kisebb jelentőségű kihágási ügyekben merült ki.

Ami a 48 utáni megyék hatáskörét illeti, erre vonatkozólag alaptörvény az 1870:42 és az 1886:21. tc. E törvények első, illetőleg második §§. a hatáskörré vonatkozólag a következő rendelkezéseket tartalmazzák: "A törvényhatóságok a jövőre is gyakorolni fogják a törvény korlátai közt az önkormányzatot, állami közigazgatás, közvetítését, ezen felül a törvényhatóságok egyéb közérdeku, sőt országos ügyekkel is foglalkozhatnak, azokat megvitatják, azokra nézve megállapodásaikat kifejezhetik, egymással és a kormánnyal közölhetik s kérvény alakjában a képviselőházhoz közvetlenül felterjeszhetik." Vagyis itt hármas hatáskört szemlélhetünk:

saját hatáskört, átruházott hatáskört, s u.n. politikai hatáskört. Ami az elsőt illeti, s amely tárgyalásunk tulajdonképeni anyagát képezi, a következő hat /6/ részhatáskörből áll: szabályalkotás, szervezés, utalványozás, intézés, karhatalmi funkció és bíraskodási funkció, amint azt már fentebb mondtuk.

Átruházott hatáskör alatt tulajdonképen a törvények és a kormánynak a törvényhatóságokhoz inzézett rendeleteinek a törvényhatóság területén való végrehajtását értjük. A törvény azonban nem határozza meg kifejezetten, hogy melyek ezek a törvényhatóságok által átruházott hatáskörben megoldandó feladatok, valamint nem tartalmazza azok felsorolását sem. Átruházott hatáskör megjelölés tulajdonképen nem helyes, ez^{sz} megkülönböztetés a vármegyei hatáskör kialakulási történetének ellentmond, külföldi törvényekből került át hozzánk s a törvényhatóságaink jog-

körét téves megvilágításba helyezi, arra enged ugyanis következtetni, mintha a törvényhatóság belügyei nem állami ügyek lennének, viszont a tulajdonképeni állami közigazgatás terén a törvényhatóság hatásköre csak a közvetítésre szoritkozna. Ezzel szemben a helyzet tulajdonképen az, hogy a törvényhatósági belügyeket nem lehet az állami közigazgatási ügyekkel szembeállítani, mert minden ügye a törvényhatóságnak állami ügy, mert hiszen már sok helyt említettük, hogy a törvényhatóságok jogaikat állami jogon bírják.

Az alaptörvényünk harmadik felsorolásként a politikai hatáskört adja és taxative is körülírja: országos ügyekkel is foglalkozhatnak, azokat megvitathatják, megállapításaikat egymással és a kormánnyal is közölhetik, felterjesztési joggal bírnak, stb. miként azt a megfelelő törvényszakasz idézett helyén láttuk.

A vármegye szabályalkotási hatásköre.

Az általános szabályalkotási tevékenység a törvényhozói hatalom sajátosságára, azonban erre is áll az az általánosan elismert szabály, hogy az általánosságban az emberek egy nagyobb csoportjára - jelen esetben az állampolgárok összességére, illetőleg azok közül az érdekelt részeire alkotott szabály a helyi különbözőségeket, illetőleg a speciális viszonyok következtében nem tölti be a célját s az így alkotott szabály igazságoknak nem tekinthető. A törvényhozás célja pedig az igazságosság következményének gyakorlatilag való megközelíthetése. Éppen azért a törvényhozó hatalom felruházza az egyes szakminiszttereket az illető szabály megalkotására, mert hiszen ők ugykörülben való jártasságuk, továbbá különböző vitás kérdé-

sek gyakorlati eldöntése közben, illetőleg következtében nagyobb ismeretekkel bírnak. Azonban a fokozatnak tovább kell mennie. Ők a centrális hatalom szervei távol esnek a területiális körületektől, pontosan tehát nem teljesíthetik feladatukat. Tekintve azt, hogy az államhatalom az önkormányzatoknak a maga hatalmából átenged, így a jogalkotás funkciójából sem lehet ezeket kizárni. Nem is kívánatos továbbá a joggyakorlás terén, sem a teljes centralizációk. Törvényhatóságok szabályalkotási jogának azonban nemcsak helyhatósági jellegük adja meg az alapját, hanem önkormányzati szervezetük is. Hiszen lehetne a helyi szabályok alkotását egy helyi hatáskörű hivatalnokra bízni és mégis az államok többsége szabályrendeletalkotásra a kollegiális szervezete önkormányzati területeket jogosítja fel. Szabályal-

kötés elsősorban is nagy megfontolást igénylő, államcél közvetlenül nem valósító funkció, úgy, hogy a megfontolással járó idővesztés rendszerint nincs az ügy érdemének hátrányára; mindezek a kollégiális intézés javára döntenek el már a kérdést. Azonban a kérdés sulya a kollégiális testület önkormányzati természetén nyugszik tulajdonképpen. Ami a törvényhozó általános állami akarat kialakítása terén népképviselői országgyűlés feladata, azt van hivatva életrekelteni a törvényt és az állam általános célját megvalósítani hivatott helyi jellegű, általános akarattal az önkormányzati szabályalkotás.

Hazánkban a vármegyei önkormányzatok szabályalkotása akkor kezdett kialakulni, amikor maga az autonóm vármegye kialakult.

XIV. és XV. sz.-ban már vannak nyomai annak,

hogy a vármegyék gyakorolták szabályalkotási funkciókat. Werbóczy Hármas Könyve III. könyv. L. címében pedig már a szabályalkotási funkció közelebbi meghatározását adja akkor, amikor azt mondja, hogy a statutumoknak csak a megye területén lakó vagy a megye területén birtokos nemesekre van hatálya. A statutumok szerinte úgy helyi, mint országos ügyet rendezhetnek, nem ütközhet azonban a statutum törvénybe, országos szokásjogba, nem sértheti mások jogát és a közérdeket.--. A szabályrendeletek, illetőleg a szabályalkotási funkció jelentősége főleg a nemzetnek a Habsburg házzal folytatott küzdelmeiben lépett előtérbe, szóval amikor a megyék a magyar alkotmányosság védelmének bástyái kezdték lenni. Megmagyarázza mindezeket ama körülmény, hogy az elsősorban való jogalkotási organum a

Habsburg uralkodóház abszolutisztikus törekvései következtében tétlenségre volt kárhoztatva; ezeknek a helyébe lépett-mondhatók kissé átvitt értelemben-a megyéknek a szabályalkotási tevékenysége, amely mind tágabb és tágabb körben az országos politika terére is kiterjedőleg szabályozta a közélet megnyilvánulásait. A törvényhatóság szabályrendeleti joga a magyar állam fennmaradásának egyik tényezője lett. A megyéknek eme érdemeit voltak hivatva méltányolni a 48-as átalakulás vezéreinek törekvései. A municipalisták az elveket hangoztatva, a centralisták minden érveit megdöntötték, aminek következménye lett az, hogy az 1848:3. tc. 26.§.-a a megyéknek szabályalkotási hatáskörét továbbra is fenntartani rendeli.

Az abszolutizmus alatt természetesen a megyéknek szabályalkotási hatásköre nem

érvényesülhetett. Az első fontosabb jelle-
gű törvény a törvényhatóságok életében az
1870:42 tc. volt, amely a megyéknek a sza-
bályalkotási hatáskörét pontosan körülir-
ta. A megyék szabályrendeleteket eszerint
csak önkormányzati hatáskörüknek korlátai
között alkothatnak. Itt is ki van mondva,
hogy a szabályrendeletek nem ellenkezhetnek
a kormányrendeletekkel, ugyszintén nem sért-
hetik a többi társközületek, vagy esetleg
alacsonyabb testületek jogait sem. A sza-
bályrendeletek ~~(kiszámlázása)~~ a kihirdetéstől
számított 30 nap után lép életbe, feltéve,
ha az érdekeltek a szabályrendelet ki-
hirdetésétől számított 30 nap alatt nem
fellebbeznek. A miniszternek joga van hely-
ben hagyni a szabályrendeleteket, vagy a
fellebbezés felülbirálása kapcsán, vagy a-
nélkül és megsemmisíteni, illetve a törvény-

hatóságokat új szabályrendeletek alkotására kötelezni. Mindezeket azonban indokolni tartozik.

Másik fontos törvény az 1886:21 tc. E törvény 11 §-a ismétli az 1870:4L. tc-nek már idézett szavait: szabályrendeleteket a törvényhatóság csak önkormányzati hatáskörének korlátai között alkothat. Vagyis alkothat mindarra nézve, amire önkormányzati hatásköre kiterjed, de csakis ezekre. Az itt elmondottakból közvetve az is kiolvasható, hogy általában a törvényhatóság tetszésétől függ, hogy alkot-e saját ügyeiben, vagy nem szabályrendeletet. Azonban valójában nem így áll a helyzet, ami kitűnik ugyanennek a törvénynek 50. §-ából, amely szerint a kormány bizonyos körülmények között utasíthatja a törvényhatóságot szabályrendeletek alkotására. Az 50 §. ugyanis kifejezetten kimondja, hogy az önkormányzatok a törvényhatósági közgyűlés ügyrendjének megállapítására köte-

lesek szabályrendeleteket alkotni. Ugyancsak hasonló intézkedéseket tartalmaz az 1870: 42 tc.-el, amikor kimondja, hogy a szabályrendeletek " a törvénnyel s a kormánynak hatályban levő rendeleteivel nem ellenkezhetnek, a községek a törvényben biztosított önkormányzati jogait nem sérthetik". Ezenfelül csak akkor hajthatók végre, ha az illető miniszter által bemutatási záradékkal lettek ellátva és csak az azt követő szabályszerű kihirdetés után 30 nap múlva hajthatók végre.

A törvény 12. §-a meghatározza, hogy a kormánynak miféle jogai vannak az oly szabályrendeletek tekintetében, melyeknek megalkotását törvény teszi a törvényhatóság kötelességévé. Ezeknél, ha a kormány kívánsága szerint módosított vagy átalakított szabályrendelet a törvénynek meg nem felel, vagy alakai, vagy tartalmi fogyatkozásai miatt nem alkalmas arra, hogy jogszabályul

szolgáljon, vagy ha a törvényhatóság a szabályrendelet alkotását megtagadná, a kormány jogosítva van rendeleti úton intézkedni, -

Vagyis itt szabály az, hogy szabályrendeletet a törvényhatóságnak kell megalkotni / ami neki joga és kötelessége / és csak, ha nem alkot megfelelő szabályrendeletet, vagy abbéli kötelességének egyáltalán ^{is} meg nem felel, ekkor lép a kormány a rendeletalkotási joga a törvényhatóságé helyébe. De itt is annyira meg van óva az elv, hogy a törvényhatóságnak van joga és kötelessége szabályrendeletet alkotni, hogy megfelelő szabályrendeletet még a kormány szabályrendelete után is alkothat a törvényhatóság és ha ilyet alkotott, ennek kormányhatósági megerősítésével a kormány ~~(szabály)~~ rendelete eo ipso hatályát veszti.

A törvényhatóság szabályrendeleteti jogának korlátai a 11.§. ~~#~~ szerint: ~~már enni~~

tették a törvény, a körmánynak hatályban álló rendeletei, s a községnek önkormányzati joga. Ezenkívül a törvényhatósági szabályrendeletnek az országos szokásjoggal sem szabad ellenkeznie, mert szabály, hogy a szabályrendelet, mint particuláris jogforrás az egyetemes, ~~uni~~vers-alis jogforrással, tehát az országos szokásjoggal sem ellenkezhet. / Abból, hogy a törvény hatályban levő kormányrendeleteket említ, nem következik, ^{hogy} később alkotandó minisztérii rendeletekkel a törvényhatósági szabályrendelet lehet ellentétes, mert főszabály az, hogy a törvényhatóság szabályrendelete azon organumok akaratnyilvánításával nem állhat ellentétben ~~menyéknek~~ joga van az egész országra kiterjedő szabályokat hozni.

Egy további rendelkezése a törvénynek az, hogy a szabályrendeletek csak akkor hajtathatók végre, "ha az illető miniszter által be-

mutatási záradék ~~által~~ lettek ellátva." A bemutatási záradékkal való ellátás annak kijelentése, hogy a törvényhatósági önkormányzat határozata általában a jognak, törvénynek megfelelő, azt nem sértő s hogy a törvényhatóság a szabályrendelet alkotásakor önkormányzati hatáskörén belül maradt. A törvényjavaslat indokolása is ezt az elvet írja körül, amikor kimondja: "gyakorlatilag ez az egyetlen módja annak, hogy a törvény azon elvi jelentőségű rendelkezésének, mely szerint a törvényhatósági szabályrendelet a törvénnyel és a kormánynak hatályban levő szabályrendeletével nem ellenkezhetik, érvény szereztessek." Miután a törvényhatóságnak az önkormányzati hatáskörben, vagyis a saját belügyek intézésében, általában önállósága van s a kormányi felügyelet ^{mint mondani szokták jogi rendet biztosító,} 15% csak, ebből következik, hogy a bemutatási záradékkal való

ellátás is csak jogi okokból tagadható meg, de amit a törvényhatóság általában szabadon határoz a felett, kíván-e valamely saját belügyben szabályrendeletet alkotni, úgy annak tartalmát célszerűségi szempontból határozza meg s e szempontból a szabályrendeletet a kormány felül nem bírálhatja! Az a felfogás, mintha a kormánynak a fellebbezés esetén ennél több joga lenne, nevezetesen ez esetben a célszerűségi kérdés bírálata is belebocsáthatna, semmivel sem indokolható. Kitűnik ez már az 1870:42. tc. indokolásából is, mely szerint " a szabályrendeletek ellen szükséges a fellebbezés". Ezáltal ugyanis a jogsérelemnek akarja elejét venni a törvény a fellebbezés megengedésével. Ennélfogva a kormány vizsgálata, csak a törvényesség kérdésén terjedhet ki, a célszerűségére csak annyiban, amennyiben a szabály-

rendelet esetleg az országos érdekeket, az államérdekét sértené.

Ami a szabályrendeleti alkotás funkcióját illeti, arra vonatkozólag újabb, általánosabb rendelkezéseket nem találunk, csak egyes speciális kérdések szabályozásával foglalkoznak az egyes törvények, ilyen pl. az 1901:20.tc., amely a kihirdetést szabályozza egységesen, továbbá a szabályrendelet elleni jogorvoslat kérdéséről. A vármegye szabályrendeletét eszerint csak a vármegye területén kell kihirdetni, ez oly módon történik, hogy a szabályrendeletet a vármegye hivatalos lapjában közzéteszik és a szabályrendelet az ily módon megjelenő lap után a nyolcadik napon kihirdetettnek tekintendő.

A törvényhatósági autonomia a kormány ellenőrzési jogköre által folyton vesztett jelentőségéből, minthogy a kormány, felügye-

leti jogkörét kiterjesztően értelmezte és a kormány intézkedései ellen semmi jogorvoslat nem állott rendelkezésre. Szükség volt tehát egy olyan organum felállítására, amely a megyék szabályalkotási jogát a törvény céljának megfelelőleg a mindenkori kormányok esetleges ténykedései ^{ellen} megvédelmezze. E célból az 1907:60 tc. az ily ügyeknek az intézését, illetőleg eldöntését a Közigazgatási Biróságra bízta. Eszerint ugyanis a Közigazgatási Biróság előtti eljárásnak van helye, ha az a kérdés válik vitássá, vajjon a miniszternek, vagy a miniszter bármely közegének joga volt-e a törvény szerint ahhoz, hogy a szabályrendeletre módosítást vagy átalakítást kívánjon, vagy rendeleti uton állapítsa meg a szabályrendeletet. Módosításokat és átalakítást kívánhat a miniszter, ha az illető szabályrendelet megalkotását törvény tett-e a törvényhatóság kötelességévé és ha a szabályrendelet a törvény-

nek meg nem felel, vagy alaki, vagy tartalmi fogvatkozásai miatt nem alkalmas arra, hogy jogszabályul szolgáljon. Rendeleti úton intézhető a miniszter, ha az illető szabályrendelet megalkotását törvény tette a törvényhatóság kötelességévé, továbbá a szabályrendelet hiányainak pótlására, illetve a szabályrendelet megalkotására előzőleg a törvényhatóságot felhívta és végre, ha a szabályrendelet a törvénynek meg nem felel, vagy alaki, vagy tartalmi fogvatkozásai miatt ezután sem volna arra alkalmas, hogy jogszabályul szolgáljon, vagy ha a törvényhatóság a szabályrendelet alkotását megtagadná.

d

A vármegye szervezési hatásköre.

minden közületnek, tehát az önkormányzatoknak is, hogy céljait megvalósíthassa, szüksége van bizonyos szervekre. Ugyanis a külső ismertető jele a szervezett közösségnek, bizonyos meghatározott személyeknek, vagy a személyek kisebb- nagyobb csoportjából alkotott szervnek előtérbe állítása. A törvényhatóság az államnak partikuláris jellegű, tehát helyi hatósága. Az önkormányzati alap különbözteti meg a partikuláris jellegű hatóságok ama csoportjából, mely nem az illető területén lakó állampolgárok szervezkedéséből, hanem a központi kormány kinevezéséből veszi alapját. Azonban ez a területi szervezkedés nem stünteti meg a törvényhatóság állami karakterét, nem teszi a közigazgatást társadalmi funkcióvá, mert hiszen a törvényhatóságok

állami feladatot töltenek be és hatalmukat az államtól birják. Általában a megyei és városi törvényhatóságok szervezete azonos, összhangban azzal, hogy ~~az~~^{az} önkormányzatok is állami funkciót töltenek be. A törvény ezért egységesen szabályozza, hogy mi~~ly~~ szervekkel kell birni a törvényhatóságoknak; előírja azt is, hogy ezen szervek az állampolgárok milyen csoportjából alkottassanak meg és hogy mennyi legyen, ezeknek a száma. Mindössze csupán ennyire terjedhet a törvény rendelkezése; az, hogy ezen törvény által adott felhatalmazás keretén belül miképen hajtják végre a szükséges tennivalókat, az a törvényhatóságok jogait képezi~~k~~. Épen ez a karakterisztikuma a törvényhatóságoknak, hogy maguk hívják létre a megfelelő szerveket és a törvény az általános rendezésen kívül csupán a kormányok ~~az~~ felügyeltet arra nézve, hogy a törvényhatóságok a törvény által elő-

irt követelményeknek eleget tettek-e.

A mi törvényhatóságunk alapszerve a törvényhatósági bizottság. Az 1872:36 és 1886:21. tc. 22. illetve 21.§.§.-ai a következő kitételek tartalmazzák: "A törvényhatóság egyetemét a bizottság képviseli, ~~és~~ amelyben a törvény kivételesen másképp nem intézkedik, a hatósági jogokat a törvényhatóság nevében a bizottság gyakorolja."

A törvényhatóság közönsége alkotja a törvényhatóság egyetemét, melyet a bizottság képvisel. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt sem, hogy a törvényhatósági jogokat gyakorló egyéb önkormányzati organumok, nemkülönben a törvényhatósági jogokat gyakorló, nem pusztán önkormányzati jellegű organumok önkormányzati jellegű tagjai mind a törvényhatósági bizottságtól nyerik mandátumukat s így a törvényhatóság közönsége

a bizottság megválasztásán kívül más párhuzamos módon a törvényhatósági jogok gyakorlásába be nem foly.

A jelenleg érvényben lévő ~~az~~ 1929:30 tc. 1-36 §§. rendelkeznek a törvényhatósági bizottságra vonatkozólag. Eszerint a következő elemek alkotják a törvényhatósági bizottságot: 1./ virilista; 2./ érdekképviselési; ^{tagok} 3./ ezektől független választottak; 4./ örökös tagok; 5./ hivatali állásuknál fogva tagok. A törvényhatósági bizottság tagjainak száma akként van meghatározva, hogy minden 750 lakosra esik egy-egy törvényhatósági tag, úgy hogy 150.-nél kevesebb és 450.-nél több nem lehet. Azonban az örökös tagok, valamint a hivatali állásuknál fogva tagok, ebben a számban nincsenek benne. A tagok 2/5-e a legtöbb adót fizetők közül, 2/5-e az összes választók közül, a

többi rész pedig a szakszerűség képvisellete, vallás felekezetek képvisellete és érdekképviselletek címén választott tagokra esik. Ami a megbizatás időtartamát illeti, az az öszszes választó közül választott tagokra nézve 10 évben van meghatározva, öt évenként ezek közül a fele rész, akinek 10 éves megbizatása lejárt, kilép s új választással töltetik be a helyük. A legtöbb adót fizetők közül választott bizottságitagok és az érdekképviselleti bizottsági tagok megbizatása 5 év, szakszerűség címén kiküldött bizottsági tagok megbizatása az illető hivatali állása tartamára szól, ugyanaz a helyzet a hivatali állásuknál tagokra nézve, míg az örökös tagok megbizatása életfogytiglanra szól. Ha időközben megürül valamelyik tag helye, annak betöltése a következőképej tör-

ténik."A rendes tagok mellett póttagokat is választanak, jelölnek ki és ~~pedig~~ a rendes tagok számának fele arányában, míg a többi jogcimen a rendes választással együtt ejtik meg a póttagok választását, kijelölését, addig a legtöbb adót fizető póttagokat külön választják meg, miután a rendes tagok megválasztására vonatkozólag az eredmény már kihirdettetett. Az így behívott póttag megbízatása addig tart, mint ~~az~~^{azé a} rendes tagé tartott volna, akinek a helyébe lépett. Általános szabályként van előírva az, hogy mindenki csak egyféle címen lehet a törvényhatóság bizottsági tagja, illetőleg csak egy törvényhatósági bizottságnak lehet valaki tagja. Kivétel itt is van és pedig a legtöbb adót fizető választott tagok és a szakszerűség képviselte címén (választott) választott (tagok és a szakszerűség képviselő-

te címén választott) tagokra vonatkozólag, ezek ugyanis több törvényhatósági bizottságnak lehetnek a tagjai; ugyszintén az olyan egyénekre nézve is kivételt állapít meg a törvény, kik a megye székhelyéül szolgáló törvényhatósági jogu városokban laknak, ezek ugyanis mind a megyei, mind a törvényhatósági jogu városi törvényhatósági bizottságban helyet foglalhatnak.

Ami a kizárási okokat illeti, azokra vonatkozólag általában ugyanazok állanak, mint az országgyűlési képviselőkre nézve. Vármegyében összeférhetetlen helyzetbe kerül az a törvényhatósági bizottsági tag, aki a törvényhatóság, vagy a saját ügyét érdeklő ügyekben oly módon jár el, hogy az a köztisztességbe ütközik, ugyszintén az is, aki működésével a törvényhatóság ellenében cselekszik.

Az összes választók által választott tagok választása olyan módon történik, mint az országgyűlési képviselők választása. Névjegyzéket kell vezetni a választásra jogosult tagokról. A törvényhatósági tag választására az egyéb feltételeken kívül 6 évi, a törvényhatóság területén való lakás kívántatik meg. Az egyéb kellékek ugyanazok, amiket az országgyűlési képviselők választására a törvény előir. Megválasztható pedig az olyan egyén, aki 30. életévét betöltötte és valamilyen adót fizet a törvényhatóság területén, ha írni és olvasni is tud.

Ami a legfőbb adót fizetők közül választott törvényhatósági tagokat illeti, erre vonatkozólag a törvény a következőket írja elő. A legtöbb adót fizetőről névjegyzéket kell készíteni, olyan formán, hogy 5 évenként a választást megelőzőleg szept. 30.-ig

a jelen pillanatban legtöbb adót fizető polgárokat kimutatásba kell foglalni. Emellett feltételül van előírva a törvényhatósági bizottsági tag-választóképeség és 30. életév. A választást hatszor annyi legtöbb adót fizető közül kell megejteni, ^{mint} amennyi tagot választani kell. Természetesen ~~itt~~ alap az adóösszeg nagysága, kivétel azonban itt is van, amennyiben kétszeresen kell számítani annak adóját, aki a M. Tud. Akadémia tagja, akinek főiskolai végzettsége van, aki a vitézi rend tagja, vagy pedig arany vitézségi éremtulajdonosa. A legtöbb adót fizetők névjegyzéke ellen felszólalásnak az igazoló választmányhoz, ennek határozata ellen pedig a Közigazgatási Biróságához van panasznak helye.

A szakszerűség képviselője címén törvényhatósági bizottságnak tagja a pénzügyi-

gazgató, az államépítészeti hivatal főnöke gazdasági felügyelő, állami főiskola igazgatója, ahol főiskola nincs, ott a tankerületi főigazgató, a tanfelügyelő, törvényhatósági m.kir.állatorvos, az O.T.I.kerületi pénztárának ügyvezetője, a vármegyei számvevőség főnöke, a m.kir.erdőigazgató, ahol vármegyei általános tanító egyesület működik, ennek az egyesületnek az elnöke.

Vallás-felekezetek képvisellete címén jogosultak, tekintet nélkül arra, hogy a törvényhatóság területén választók, vagy választhatók-e, tagsággal bírnak.

Érdekképviselletek címén tagjai a törvényhatósági bizottságnak az ügyvédi, a közjegyzői, a mérnöki, az orvosi kamarák; az országos orvosszövetség fiókjai, a vármegyei mezőgazdasági bizottság, kereskedelmi és iparkamara, vitézek, O.T.I.által kiküldöttek.

A törvényhatósági bizottság közgyűlése a kijelölő bizottság előterjesztésére a közélet terén érdemeket szerzett férfiak közül örökös tagokat választ. E célból a törvény életre hívta az u.n. jelölő bizottságot. Általában nem lehet több az örökös tagok száma a törvényhatóság összes tagjainak 5 %-ánál. Örökös taggá természetesen csak olyan személy választható, akit egyéb címen is meg lehetne választani törvényhatósági bizottsági taggá. Nem feltétlenül szükséges a helyben lakás az örökös tagul választottnak.

Hivatali állásuknál fogva tagjai a törvényhatósági bizottságnak az alispán, főjegyző, másodfőjegyző, főügyész, árvaszéki elnök, t.főorvos, járási főszolgabírák, árvaszéki ülnökök, alügyészek és a magyar városok polgármesterei.

Törvényhatósági bizottsági tagság

megszűnhetik kizáró összeférhetetlenségi okok, bizottsági tag elhalálozása, önjog~~es~~úságának elvesztése, választásának, kiküldetésének megsemmisítése, lemondás, vagyoni helyzet romlása^{miatt}, aki hivatali állása alapján tagja a törvényhatóság bizottságának, állásáról lemondás, nyugdíjba menetel; az egyházközség képviseltetésre való jogának elvesztése; érdekképviselői kiküldetési jog elenyészte, stb. folytán.

A törvényhatósági bizottság hatásköre az 1886:21.tc.-hez viszonyítva kisebbedett, gyakorolja a politikai, felirati jogot, a közigazgatási bírósági panaszjogot, a tisztviselők feletti fegyelmi jogkört, alkotja a törvényhatósági szabályrendeletet határozza területét érintő és szervezetével kapcsolatos és a hozzáutalt kérdésekben, tárgyalja a számonkérő-szék jelentéseit, a törvényhatóság első tisztviselőjének jelen-

téseit, valamint a közigazgatási bizottság jelentéseit és javaslatait., felügyeletet gyakorol a közigazgatási önkormányzati szervezetek működése felett, beiktatja a főispánt, tőle az esküt kiveszi, tisztviselők választása, nyugdíjazási kérdésekben határoz, bizottságok, választmányok megalakítása, felsőházba képviseltetés, költségvetés, zárszámadás felett dönt, határoz a vagyonszerzési, elidegenítési, beruházási kérdésekben, készpénzek gyümölcsöztetése, gyámpénztári pénzkészletek pénzügyintézeti elhelyezése tekintetében, megállapítja a törvényhatósági közgyűlés és kisgyűlés ügyrendjét, ülésének számait és időközzeit, stb.stb.stb.

A törvény, az 1929:30.tc.a választmányok és szak-bizottságok tekintetében, fontos rendelkezéseket tartalmaz, amennyiben ezek némelyikét megszüntette, vagy módosította, illetőleg egészen új bizottságokat hívott

életre. Így az állandó választmány helyébe a törvényhatóságok második fontosságú bizottságát, a kisgyűlést emelte. Megszüntette az állandó bíráló választmányt, új szerv az összeférhetlenségi bizottság, továbbá a kijelölő bizottság. Jelenleg a következő választmányok és szakbizottságok működnek a megyei törvényhatóságokban:

1./ törvényhatósági kisgyűlés, 2./ igazoló választmány, 3./ központi választmány, 4./ számonkérő szék, 5./ összeférhetlenségi bizottság, 6./ kijelölő választmány, 7./ kijelölő bizottság, 8./ egészségügyi bizottság, 9./ szakbizottságok és küldöttségek.

Legfontosabb ezek közül a törvényhatósági kisgyűlés. Az 1886:21. tc. által életre hívott állandó választmány hatáskörét teljes egészében a kisgyűlésre ruházta át. A kisgyűlés lényegében nem egyéb, mint a

közgyűlés által delegált bizottság; jelentősége, hogy a hatáskörébe utalt ügyekben, mint hatóság intézkedik, illetőleg határoz. A kisgyűlés elnöke ugyanaz, mint a közgyűlésé; a főispán; tagjai: alispán, főjegyző, árvaszéki elnök, tisztí főügyész, tisztí főorvos, továbbá a törvényhatósági bizottság közgyűlése által tagjai közül 5 évre választott 16, 20 vagy 24 tag, aszerint, hogy melyik tesz ki a törvényhatóság összes tagjainak 10 %-a. A kisgyűlés hatáskörébe tartoznak a következő ügyek: elsőfokon intézkedik /határoz/ azokban az ügyekben, amelyek kifejezetten nincsennek a közgyűlés hatáskörébe utalva, másodfokon pedig azokban az ügyekben, amelyek az 1929:30. tc. életbelépte előtt a közgyűlés hatáskörébe tartoztak. Megjegyzendő ugyanis, hogy a közgyűlés felelősségi jogkört jelenleg nem gyakorol. Egy további fontos feladata a kisgyűlésnek a köz-

gyűlés elé tartozó ügyeknek előkészítése.

Az igazoló választmány elnöke a főispán, illetőleg a helyettesítésére jogosult. Tagjainak száma 8, akiket a törvényhatósági bizottsági közgyűlés saját tagjai közül választ. Az üléseken a tiszti főügyész is köteles jelen lenni, szavazati joga azonban nincsen. Az igazoló választmány feladatai a következők: összeállítja, illetőleg kijavítja a legtöbb adót fizetők névjegyzékét, ugyancsak a törvényhatósági bizottsági tagok választó névjegyzékét s minden e körben felmerülő vitás kérdésben dönt; a már megválasztott bizottsági tagok bizottsági tagságát felülvizsgálja; javaslatot tesz a közgyűlésnek összeférhetetlenségi, méltatlansági okok következtében bizottsági tagok irányában felmerült kérdésekben; stb. stb. Határozatai ellen a közigazgatási bírósághoz lehet panasszal élni.

A központi választmány országgyűlési képviselő választással ^{Kapcsolatos kérdésekkel} foglalkozik s így e helyütt való tárgyalása nem képezi feladatumk tárgyát.

A számonkérő szék hivatása a közigazgatást megvizsgálni és jelentést tenni a főispán útján a belügyminiszternek erre vonatkozólag. Számonkérő széket mindig közgyűlés előtt kell tartani, hogy a közgyűléssel közölhetőek legyenek a foganatosított intézkedések. Tagjai a főispán elnöklete alatt az alispán, főjegyző, főügyész és a kisgyűlés által nem hivatalnok tagjai közül évenként kiküldött 2 tag. Az összeférhetetlenségi bizottság megalakítására a kijelölő bizottság évről évre a törvényhatósági bizottság 30 nem tisztviselő tagját jelöli ki. Ezekből kell megalakítani a bizottságot, amely 8 rendes és 3 póttagból áll.

A kijelölő választmány az 1886:21. tc. rendelkezése értelmében a közgyűlés által választott 3 és a főispán által kijelölt 3 bizottsági tagból áll. Elnöke ennek is a főispán. Feladata a tisztviselői állások betöltésénél arra rátermetteket kiválasztani és a közgyűlésnek javasolni.

A kijelölő bizottság feladata az örökös törvényhatósági bizottsági tagok megválasztására javaslatot tenni.

Az egészségügyi bizottság, amely hatósági orvosokból s műszaki képesítésű egyénekből áll, véleményező és indítványozó testület. Veszélyes járványok alkalmával járvány-bizottsággá alakul át. Tagjait a közgyűlés saját tagjai közül választja.

Bizonyos szakértelmet igénylő kérdésekben, vagy egy kérdés megvizsgálására ugynevezett szakbizottságok, ~~k~~küldöttségek, ad hoc bizottságok választatnak a bizottság

által, amelyek aztán az illető kérdésről a közgyűlést tájékoztatják. Tagjainak száma 21.-nél több nem lehet.

Az 1929:30. tc. "tisztviselők alkalmazása tekintetében lényegesen elütő rendelkezéseket tartalmaz. Említettük, hogy a megyék függetlenítése a központi kormányservekből főleg abban nyilvánult meg, hogy tisztviselőket szabadon választották, azonban ez a helyzet folytonosan a felé irányult 1848 óta, hogy a központi kormány (~~szervei~~) a tisztviselők alkalmazása tekintetében befolyást kezdett gyakorolni. Eleinte ez a befolyás még csak abban nyilvánult, hogy a választás tényei felett felügyeletet gyakoroltak, később pedig a kormány közege, a főispán, nyert jogokat bizonyos tisztviselők ki nevezésére s ez a tény már a önkormányzat szervezési hatáskörének a csökkentését jelentti.

Az 1886:21. tc. 57 §.-a értelmében a főispán nevezi ki a közigazgatási gyakornokokat, főorvost, a járási orvosokat, a levéltárosokat, a vármegyei segéd és kezelő személynézet tagjait és a tiszteletbeli tisztviselőket. A jelölési jogköre pedig a főispánnak a törvényhatósági bizottság által betöltött összes állásra kiterjed. Ez úgy értelmezendő, hogy a főispán nevezi ki a kijelölő választmány 6 tagja közül 3-at amely, ^{mint} (szerint) említettük, jogosult a tisztviselői állások betöltésére vonatkozólag a közgyűlésnek javaslatot tenni. Minthogy szavazategyenlőség esetén a főispán döntött, így a jelölésre közvetlen befolyást gyakorolt. Ehhez járult még az, hogy 1886:21 tc. 65. §.-a felruházta a főispánt, hogy a törvényhatóság első tisztviselőjének kötelességiszegése esetére a törvényhatóság tisztviselőivel közvetlenül rendelkezhet.

Az 1929:30. tc. ebben a kérdésben is nagy jelentőségű intézkedéseket tartalmaz. A főispán említett tisztviselő-kinevezésére vonatkozó jogköre továbbra is megmaradt, sőt még növekedett is, pl. a gyakornokokat ő erősíti meg véglegesen állásukban, vagy bármikor felmentheti azokat. A megyéhez tartozó városok számvevőségének egész személyzetét ő nevezi ki.

Ami a törvényhatósági közgyűlés jogait illeti, a tisztviselők választására vonatkozólag a következőket rendeli a törvény. A közgyűlés választja a törvényhatóság első tisztviselőjét, az alispánt 10 évre.

A vármegye többi tisztviselőit a közgyűlés életfogytiglan választja.

Tiszteletbeli tisztviselőül a főispán csak fogalmazási állásokra nevezhet ki, tiszteletbeli polgármestert és árvaszéki elnököt azonban nem lehet kinevezni.

Tiszteletbeli tisztviselővé csak az nevezhető ki, aki az illető állásra megkívánt elméleti képesítéssel rendelkezik és nem tölt be más igazgatási körben tényleges állást. Tiszteletbeli tisztviselő fegyelmi tekintetben valóságos tisztviselővel egyenlő elbánásban részesül.

Az 1929:30. tc. értelmében fegyelmi eljárásnak van helye, ha a tisztviselő megsérti vagy hanyagul teljesíti hivatali kötelességét, állása tekintélyével össze nem férő magatartást tanusít, hivatali állásának betöltésére képtelennek bizonyult. Fegyelmi vizsgálatokat az alispán által kiküldött tisztviselő vezeti; a vizsgálat elrendelésével egyidejűleg, vagy annak tartama alatt a fegyelmet elrendelő hatóság a tisztviselőt hivatalától fel is függesztheti, amikor is illetményének 1/3-1/2. részét kapja. A büntetés fegyelmi eljárás esetében a vétkekesség

foka szerint a következő lehet: rosszalás, pénzbüntetés, előlépés elvonása, szolgálat-tól felmentés, hivatalvesztés, a hozzátar-tozók ellátási igényeinek érintetlenül hagyá-sával, hivatalvesztés a hozzátartozók ellá-tási igényeinek elvonásával.

A vármegye háztartási hatásköre.

Amint már a bevezető részben említettük, a vármegye hatáskörének egyik fontos része a Stein- féle felosztás szerint az utalványozási funkció. Ez tágabb értelemben véve jelenti a vármegye költségvetési, zárszámadási jogát és kötelességét is. Ezért helyesebb ezt a hatáskört a vármegye háztartása névvel megjelölni.

A vármegye háztartási hatásköre évszázados jogositványa a megyéknek. Jellemvonása ennek az, hogy folytonosan tért veszített az állam háztartásával szemben, vagyis hogy az állam egyre kevesebb jogot engedett át pénzügyi téren a maga hatalmából az autonomiáknak. Amikor a megyék ugyszólván az összes állami közigazgatási teendőket saját maguk látták el, érthetőleg szélesebb körűnek kel-

lett lenni ezen jogositványának, azonban közigazgatás~~á~~ teendőinek folytonos megszűkülése következtében mindinkább körül lett határolva feladatainak köre, amiből logikusan következik, hogy e megszűkült teendőinek ellátását szolgáló pénzügyi jogositványoknak is szűkebb körre kellett szorulniok. Hogy ne említsünk meg egyebet, a megyéknek a hatásköréből, nagyrésztben kiestek, hadügyi, igazságügyi, mérnöki, stb. jogositványai. A mai megye-háztartás jellemvonása az, hogy ennek jellegét az állampénztárhoz való viszony adja meg. E határon belül el kell azonban ismernünk azt a körülményt, hogy a megmaradt teendőinek ellátása költséggel jár és hogy e költségek fedezése ne az állampénztárból nyerje fedezetét, tekintve, hogy a törvényhatóságnak vannak külön szükségletei és így saját bevételeinek is lenni kell,

hogy kiadásait fedezhesse. Ezen szükségletek megállapítása és fedezése a törvényhatóság önkormányzati jellege sérelme és függetlensége kockáztatása nélkül nem vehető ki a törvényhatóság hatásköréből. Törvényeink ezen jogositvány~~ok~~ elismerése, illetőleg határozott fenntartása mellett nyilatkoznak. De mint már a fentebbiek folytán megérthető, ez a jog nem azonos az állam budget-jogával, mert hiszen nem szuverénként rendelkeznek, bevételeiről és kiadásairól. E körül való ténykedései csak a törvény által megállapított szűk keretek közt mozoghatnak és mozognak is, sőt még ezen belül is nemcsak az egész költségvetés van alávetve a kormány felügyeleti jogának, hanem az egyes esetekre való rendelkezés folytán szükségessé váló utalványozási jog gyakorlásai is csak kormányhatósági engedéllyel gyakorolható. Éppen e-

zéből következik az a körülmény, hogy az autonomiák önkormányzatának karakterét, nem a jogosultsági, mint inkább a kötelességi oldala adja, minthogy a törvényhatóságnak feladatai közé számít a költségvetés elkészítése, illetőleg erről való határozat ~~az~~ megalkotása.

A törvényhatósági költségvetés ugyanis formailag határozat, adminisztratív jellegű intézkedés.

A megyei törvényhatóságok költségvetését intézményesen biztosítja az 1883:15 tc. Ez a törvény arról is nevezetes kiváltképen, hogy precizizozza a kormányhatóságok beavatkozási jogát a költségvetésbe. A 7.§. ugyanis előírja, hogy a költségvetés jóváhagyásának a megtagadása a belügyminiszter részéről csak akkor gyakorolható, ha a törvény-

hatóság a külön rendeltetéssel nem bíró saját jövedelmeit és az állam-segélyt nem közgazgatási vagy gyámügyi kiadások fedezésére fordítja; ha a törzsvagyont csonkítja; ha a háztartását illetőleg felfolyamodással élnek; ha továbbá kiadásainak fedezésére kivetett póttadó mérvére vonatkozólag jóváhagyás nem adható. Ily esetekben tehát a miniszter a költségvetést részletesen felülvizsgálja, észrevételeit közli a megyével, esetleg új költségvetés készítésére utasíthatja. Ha azonban a fenti okok nem forognak fenn, abban az esetben köteles a költségvetést tudomásul venni. Egyébként ami a költségvetést általánosságban illeti, arra vonatkozólag szabály az, hogy azt az állandó választmány) ^{illetve ma a kisgyűlés} készíti el, 15 napon át közszemlélre teszik ki s a bizottsági tagok között szétosztják, akik a tervezetre észrevételeket tehetnek. A tervezést az ellene beadott ész-

revételekkel együtt az őszi közgyűlésen tárgyalandó, a határozat elleni 15 napon belül felfolymodással lehet élni, a felszólalások a költségvetéssel együtt 15 napon belül a belügyminiszterhez terjesztendők fel.

Már az 1870:42. tc. is kimondja, hogy a költségvetést jóváhagyó határozat végrehajtása miniszteri jóváhagyás nélkül nem történhetik. A jóváhagyás, vagy megtagadás feltételről fentebb láttuk az 1883:15. tc. rendelkezését. Az 1886:21 tc. 5 §.-a pedig azt mondja, hogy a költségvetés miniszteri jóváhagyást igényel, ami mellett, ha a miniszter a felterjesztéstől számított 40 nap alatt nem nyilatkozik, az helybenhagyottnak tekintetik. Továbbá, ha a törvényhatóság valamely törvényes kötelezettség teljesítésére a költségvetésben fedezetéről nem gondoskodik, vagy arról való gondoskodás megtételére vonatko-

dik, a kormány a megfelelő összegnek a költségvetésbe való felvételét elrendelheti.

Az 1896:26.tc. értelmében: "a közigazgatási bíróság előtti eljárásnak van helye, a B.M. azon intézkedése ellen, mellyel valamely kiadásnak a törvényhatósági költségvetésbe való felvételét az 1883:15.tc., illetve 1886:21.tc.-ben foglalt előfeltétel hiányában elrendeli; ha a törvényhatósági költségvetés tudomásul vételét azon esetben is megtagadja, ha az 1883:15.tc.7.§.-ában felsorolt követelmények fennforognak." A törvénynek ez a rendelkezése a törvényhatóságok költségvetési jogát fokozatosan biztosítja és a kormányhatósági önkény megnyilatkozásainak# utját állják.

Ezen túlmenőleg szintén fontos rendelkezéseket tartalmaz az 1907:60.tc. Ez a fentiekén kívül abban az esetben is védelmet akar nyújtani a törvényhatóságoknak, ha a

miniszter a felsoroltakon kívül más intézkedéssel sérti a költségvetési jogot. E törvény ilyen esetekben jogorvoslatot akar nyújtani azzal, hogy a törvényhatóságokat feljogosítja a közigazgatási bíróság előtt panasz emelésre.

A világháború után 1920:27. tc. tartalmaz rendelkezéseket a költségvetésre vonatkozólag. E törvény, és mint látni fogjuk az utánna következők is, a miniszter beavatkozási jogának szélesbítését célozzák. A belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértve, a póttadó terhére beállíthat indokolt dologi szükségleteket.

Az 1924:4. tc. adta felhatalmazás alapján a B.M. 160294/1924 sz. rendeletével részletesen szabályozza a költségvetés beosztását, előkészítését, tárgyalását, jóváhagyását, utalványozás módját, stb. E szerint a költségvetést az őszi közgyűléseken

okt.1.előtt állapítják meg, 15.-ig felterjesztendő a B.M.-hez. Ujitása e törvénynek, hogy a pénzügyminiszterrel egyetértőleg határozzon a B.M. ~~egyértőleg~~.

E tekintetben széleskörű jogosítványokkal vannak felruházva, amennyiben az egyes tételeket leszállíthatják, felemelhetik, vagy törölhetik. A törvényhatóságokat új költségvetés készítésére utasíthatják, utóbbi esetben azonban dec.25.-ig értesíteni kell a törvényhatóságot. Ha a határozat az év végéig nem érkezik meg, a jóváhagyás megtörténtéig az előző évi költségvetés keretei irányadók. Április 1.-vel kifogás hiányában felterjesztett költségvetés kifejezett jóváhagyás nélkül is hatályba lép.

Míg a költségvetésnél némiképen még érvényesül a törvényhatóságok joga, addig

a zárszámadás tulajdonképpen már az állami felügyelet folyamánya, igazolása annak, hogy a költségvetés adta jogosítvány birtokában az állam érdekeit megtartották-e, nem lépték-e át azt a határt, amelyet a törvény megenged saját jogaik érvényesítésére. Mint-hogy tehát a zárszámadás a költségvetés ellenőrzésére szolgál, a költségvetés beosztásának megfelelően szerkesztendő. A zárszámadást a törvényhatóság tavaszi közgyűlése tárgyalja, ami után szintén fell kell terjeszteni a miniszterhez.

Hogy a törvényhatóság feladatainak megfelelőhessen, anyagi eszközökre szorul. A költségvetés megállapításának joga mellett legfontosabb joga az adóztatási jog. A törvényhatóságok ugyanis költségeiket részben saját ingatlan vagyonukból, egyéb

jövedelmező vállalataiból, adókból és járulékaiból fedezik. Ami a megye adóztatási jogát illeti, arra vonatkozólag megtehetjük azt a megállapítást, hogy nagyobb joga van erre vonatkozólag, mint az állam főszervei mindegyikének egymagában, miután sem a királynak, sem az országgyűlésnek adóztatási hatalma nincsen külön-külön, még kevésbé van természetesen a minisztériumnak. Természetesen e megállapítás megint csak feltételezett, mert hiszen a jogot erre a törvényhatóság a törvény felhatalmazása alapján bírja, miután neki csak származékos joga s hatalma van.

Az 1886:21.tc. 14.§.-a azt rendeli, hogy a törvényhatóságok háziadója az állami egyenes adók után százalékokban vetethető ki. Az 1879:37.tc. és 1890:1.tc. ezen

felül még feljogosítja a megyéket arra, hogy közigazgatási, közgazdasági, közművelődési, közjótékonyossági célra 3 %-ot meg nem haladható pótdadót vethet ki. Az 1883:15. tc. szerint a pótdadó kivetése nem szorul miniszteri jóváhagyásra; miután azonban a költségvetés megállapítására a miniszternek befolyása van, annak módosítása természetesen a pótdadó igény-bevételére is kihatással lehet.

Általában azonban a vármegyék önadóztatási joga korlátozva van, ami összefügg ama körülménnyel, hogy nemcsak államigazgatás közvetítési hatáskörüknek, hanem önkormányzati igazgatásuk ellátásának költségeit is az állam viseli./Állampénztári járulékok./

Bár, mint említettük, a megyei közigazgatási teendők köre folyton szűkült, a sa-

ját pénztárából még sem tudta ellátni a gondjaira bizott szükségleteket, aminek egyik főoka az volt, hogy az egykor ingyenes megyei köztisztviselői pálya élethivatássá lett. Hozzájárult ehhez, hogy a fejlettebb és folyton fokozódó igények a közigazgatással szemben is nagyobb tért nyertek.

A már említett háziadó céljaira nem jelöltek ki külön adónemeket, hanem az állami adók után pótdadóként vetették ki. A most említett okok következtében, de meg annak következtében, hogy a megyék nem részesültek olyan jövedelmi forrásokban, ami pl. a városi törvényhatóságokat megillette -ilyen jogosítvány voltak pl. az 1899:6, illetve az 1901:18.tc.rendelkezései a törvényhatósági városoknak a fogyasztási adókra, hus és borfogyasztási adó be-

szedési jutalékokra és az állami italmérési jövedék hasznaiból való részesedésre-, a vármegyék rá voltak szorulva az állam támogatására. Ezen az abszolútizmus idejében úgy próbáltak segíteni, hogy a tisztviselők fizetését az állampénztárból utalványozták, azt azonban a törvényeink nem követték, hanem a segélyezés kérdését azzal oldották meg, hogy az állampénztárból a megyei törvényhatóságok részére a közigazgatási árva és gyám-hatósági kiadásokra évenként bizonyos összegeket utaltak ki. Ez az u.n. állami segélyek rendszere, melyet az 1870:42. tc., továbbá az 1883:15. tc., 1893:4 tc., stb. biztosítják.

Legujabban az 1927:5. tc. az, amely a törvényhatóságok bevételeit szabályozza. Eszerint a megyék bevételei a következők-ből kerülnek ki: elsősorban a kiadások fe-

dezésére vagyonuk jövedelmei szolgálnak, a vagyon alatt nemcsak ingatlanokat kell érteni, hanem a hasznot hajtó jogositványokat is, révjog, vásárjog, stb., ugyszintén külön rendeltetésű alapokat és üzeme- ket is. A vármegyei alkalmazottak rendes illetményei az államháztartást terhelik. Az u.n. államsegély, vagy állampénztári járulék évi összegét az állam költségveté- sében előre megállapítják. Ez eddigi házfadó helyébe lépett az u.n. megyei hozzájárulás, melyet a községek juttatnak a megyében. Összegét a B.M. esetleg a pénzügyminisz- terrel egyetértve állapítja meg. Ez adónak a községek között való felosztása, az illető községben fizetett állami egyenes adók ará- nyában, az alispán jogát képezik.

A vármegye intézkedési hatásköre.

A vármegyei közigazgatás.

Az 1886:21.tc. 3.§.-a a következő kitételt tartalmazza: "~~az~~ önkormányzati, jogánál fogva a törvényhatóság saját belügyében önállóan intézkedik, határoz és határozatait és szabályrendeleteit végrehajtja!" A Stein-féle felosztás szerint ez a funkció az intézés, a végrehajtó hatalom gyakorlása. Mikor a vm.ebbeli feladatainak, illetőleg jogának eleget tesz, akkor rendeltetésének, céljának tesz eleget, a közigazgatást gyakorolja. Már az alapvető fejtegetéseinkben rámutattunk arra, hogy a törvényhatóság a közigazgatás gyakorlásával részint saját határozatait hajtja végre, részint a törvény, a kormányrendeletek érvényének a megvalósítója, ez utóbbi te-

vékenységét szokták, mint már jeleztük is, átruházott hatáskörnek neveznie. Rámutattunk arra és erre vonatkozólag, hogy az ily megkülönböztetés saját és átruházott hatáskör ellentétben áll a törvényhatóságok valódi céljának, rendeltetésének, mert hiszen a megye akár az egyik, akár a másik tevékenységében mindig ugyanazt valósítja meg; az állami célt, tehát tulajdonképen mindig közvetít, minden hatásköre átruházott hatáskör, akár áll ellenőrzés alatt egyik vagy másik ténykedésében, akár nem. Minden ténykedésbe nézve átruházás folytán nyer hatalmat."Éppen ezért helyesebb azt mondani, hogy vannak olyan ténykedései, melyek közvetlen felügyeletet nem igényelnek; s vannak olyanok, melyek feltétlen kormány felügyeletet igényelnek. Ez utóbbi tevékenységét a kormánynak szintén nem kell úgy magyarázni, mint-

há saját jogánál fogva gyakorolná az ellenőrzést és felügyeletet, ő a törvény képviselője s a törvény által kapott felruházás birtokában ügyel fel arra, hogy a törvények megvalósíttassanak. De meg szintén e felruházás következtében bir jogokkal arra vonatkozólag, hogy saját maga rendeletekkel szabályoz bizonyos kérdéseket.

Ilyen megfontolás után kell tehát azt értelmezni, hogy a törvényhatósági önkormányzat intézkedése azt foglalja magában, hogy a törvényhatóság önállóan hoz határozatokat saját belügyeiben s ezeket saját közegeivel hajtja végre. Az előbbi fejtegetésünknek mintegy indokolását adják a fent idézett törvény azon rendelkezései, melyek tudomásvétel, jóváhagyás /helybenhagyás, felsőbb megerősítés/, utasítás /új eljárási utasítás/ utasítás, megsemmisítés és megváltoztatás megjelölés-

sel az önkormányzat átruházott hatáskörét domborítják ki.

A törvény 55. s következő §.-ai elrendelik, hogy a közgyűlési jegyzőkönyveket fel kell terjeszteni, azonkívül a főispánnak a közigazgatás működéséről is jelentést kell tenni a számonkérőszék eredményéről stb. A kormány ezen jogánál fogva tudomást szerezhet az önkormányzati igazgatás egész ~~menzete~~ felől s a konstataált hiányok, törvény és szabályellenességek megszüntetése iránt intézkedhet, ~~ugyszintén~~, mint már mondtuk, a törvényhatóságnak önkormányzati hatáskörében hozott határozatai, bár nem igényelnek kormányhatósági jóváhagyást, mégsem kell azt úgy értelmezni, mint-ha a törvényhatóságnak ezekre nézve eredeti hatalma volna. Ezek csak helyi jelentőségű ügyek, bár ezek is

összefüggésben vannak az államügyekkel, mint-hogy a törvényhatóság minden ügye tulajdonképpen államügy.

Ezen tulmenőleg a törvényhatóság határozatai jóváhagyást, felsőbb megerősítést igényelnek. A törvényhatóság ugyan az ily természetű ügyekben is utasítás nélkül határoz, de határozata nem hatályosulhat a jóváhagyás nélkül, s az a kivétel, hogy ha a miniszter a felterjesztéstől számított 40 nap alatt nem határoz, a határozat helybenhagyottnak vehető s végrehajtható, nem változtat semmit a jóváhagyás követelményén. Csak a kormány kifejezett jóváhagyása után hajthatók végre azok a határozatok, amelyek ellen a főispán, mint törvénybe, kormányrendeletekbe ütközök, vagy az állam érdekeire nézve sérelmesek ellen, felülvizsgálati felterjesztéssel él.

A 3 §. azon kitételéből, hogy a törvényhatóság saját belügyeiben önállóan intézkedik, ~~in~~ nem következik az, hogy ebbeli intézkedése a kormány felügyeletének, esetleg utasításának nem volna alávetve. E felügyeletet, illetve utasítást közvetlenül a főispán útján gyakorolja a miniszter. Alátámasztja ezt az 57 §. azon rendelkezése, hogy a főispán az illető miniszter felhívására, vagy saját hatáskörében, az alispánhoz s általuk a törvényhatósági közegekhez rendeleteket bocsáthat ki. E rendelkezések foglalata az, hogy a főispánnak joga van a törvényhatóság önkormányzati hivatalos eljárását és ügykezelését, valamint a törvényhatósági szervek által tett intézkedéseket megvizsgálni s ennek folytán nekik rendeleteket adni. Ilyenmü tevékenysége a főispánnak magában foglalja a számonkérő-szék tartását, melynek cselek-

ményéhez képest a szükséges intézkedéseket megteszi, továbbá megvizsgálja legalább egyszer évenként, ugy a központi, mint a köztisztviselők hivatalos eljárását és ügyvezetését a helyszínen, s megtekinti, ahányszor jónak látja, az alispánhoz, nemkülönben a köztisztviselőkhöz érkezett kormány- (felsőbb) hatósági rendeleteket s más beadványokat, valamint az ezek alapján tett intézkedéseket.

De ezektől eltekintve, a kormánynak szélesebb körű hatósága van, amennyiben a főispán által a törvény- vagy miniszteri rendeletbe ütközőnek, vagy az állam érdekére sérelmesnek tartott s felülvizsgálat végett felterjesztett közgyűlési határozat, továbbá a közgyűlési jegyzőkönyvekbe foglalt, vagy az elintézésék rendes folyamatában hivatalból észlelt illetéktelen, vagy törvény-

be ütköző határozatok esetén a megsemmisítés után új eljárást rendelhet el és az érdekeltek panasza folytán felülvizsgálat alá vonás esetén ugyanazt teheti /1886:21.tc.10.§./

De van a kormánynak ezenfelül megsemmisítő hatósága is, ami, ^{mint} (szerint) az előző pontban láttuk, épen alapja az utasításnak. A megsemmisítés illetéktelenség, vagy jogellenesség, vagy a főispáni felterjesztés esetében az állami érdekekre való sérelmeség okából következhet be.

Míg a kormány eme tevékenysége az önkormányzati intézkedés önállóságát kevésbé érinti, addig a kormány u.n. határozat megváltoztatási joga más lényegesebb beavatkozást jelent az önkormányzatok önállóságára vonatkozólag. Ugyanis a törvény 57. illetőleg 10.§.-a a főispáni felterjesztés -közgyűlési határozat rendellenessége, államérdekre káros volta- esetén a kormány az ily

határozatokat nemcsak megsemmisítheti és új eljárást rendelhet el, hanem ha ez célra nem vezetne, közérdekű ügyekben önállóan is határozhat.

Nem célunk, hogy kimerítő képet adjunk az önkormányzati intézés egész területéről. Mindössze a főbb vonásokban akarjuk vázolni a közigazgatás jellegzetességeit. Az 1886:21. tc. 68 §.-a szerint az intézés központi és általános jellegű szerve az alispán. A törvényhatóság önkormányzati jellege meg van óva azáltal, hogy az intézkedés egyes ügyekben a választott jellegű bizottságokat illeti /törvényhatósági bizottság/; az intézkedésben részesek a bizottság választott tagjai /közigazgatási bizottság/, a törvényhatóság az intézkedő s az élethivatalos jellegű hivatalnokokra vonatkozólag gyakorolja a választás, kijelölés, ellenőrzés és fegyelem

jogát. Az önkormányzati jelleg megóvása, tekintve azt, hogy a tisztviselők élethivatásból úzik foglalkozásukat, pusztán a törvényhatósági bizottsági közgyűlés által reprezentáltatik. Épen azért a közgyűlés gyakorolja a legfőbb jogokat. Így rendelkezik erről már az 1886:21.tc.47.§.-a, valamint az 1929:30, amiként már ezt fentebbi tárgyalásán~~ak~~ folyamán részletesen megje~~l~~öltük. Természetesen ezenkívül az önkormányzat jellegét azon különleges jellegű bizottságok, választmányok és küldöttségek is reprezentálják, mert hiszen amint láttuk ezek csaknem kizárólag törvényhatósági közgyűléstől nyerik létüket.

Emellett azonban az önkormányzat főbb tisztviselőinek is jogai és kötelességei vannak arra vonatkozólag, hogy az önkormányzat érdekei megvédessenek, megfelelő eljárással élni. Így az 1876:6.tc., valamint az 1896:26 tc. felhatalmazást ad az alispánnak, felleb-

bezéssel éljen a törvényhatósági közigazgatás körébe tartozó ügyekben a közigazgatási bizottság határozatai ellen. Továbbá a közigazgatási bíróságnál panaszt tehet. Az önkormányzat hatása még a szoros értelemben vett kormány igazgatási teendőkre is kiterjed a vegyes jellegű bizottságokba küldött választott tagok útján, az önkormányzati tisztviselők és testületek részére az 1896:26.tc. és 1907:60.tc. által biztosított panaszjog és törvényes fellebbezési jog segítségével.

Előadásunk folyamán szóltunk arról, hogy az önkormányzat a maga működésében a kormány felügyeletének van alá vetve. Némi-képen érintettük azt is, hogy a közigazgatás érdekének megvédése céljából a közigazgatás megfelelő szervei védelmet kereshetnek a közigazgatási bíróságnál. Ez az elv tökéle-

tesebb keresztülvitele csak az 1896:26.tc.-ben valósult meg. Ez a törvény szabályozza a köz-igazgatási bírósághoz nyújtandó panasznak és azoknak az ügyeknek a körülményeit, amelyeknek kökéletesebb elintézése, csak független bíróság igénybevételével érhető el.

A törvény részletesen felsorolja az eseteket, melyekben a panaszjog igénybevehető. E szerint panasznak van helye a B.M. azon intézkedése ellen, mellyel a karhatalmi költségeknek törvényhatóságok által való megtérítését elrendeli, mellyel valamely kiadásnak a törvényhatósági költségvetésbe való felvételét elrendeli, mellyel a törvényhatósági költségvetés tudomásulvételét és az elkülönítve kezelt megyei alapok tárgyában a törvényhatóság határozatának jóváhagyását megtagadja, mellyel a törvényhatósági tisztviselők közt támadó összeférhetet-

lenségi ügyeket eldönti, panasznak van helye a főispánnak a kinevezési jogkörben tett intézkedései ellen.

Még inkább kiterjeszti a közigazgatási bíróság jogkörét az 1907:60. tc. azáltal, hogy nem sorolja fel pontosan a közigazgatási bíróság illetékességét, hanem a következő formulázással; "a miniszternek, vagy a miniszter közegének intézkedése, illetőleg a törvényhatóságra sérelmes intézkedése ellen közigazgatási bírósági eljárásnak van helye." A kitételből kitetszik, hogy a tágkörű fogalmazás lehetővé teszi az ügyek tágabb körű birói védelmét. Ebben az irányzatosságban rejlik az új törvény alkotmány-biztosító fontossága.

Közigazgatás^{nak} a háboru alatt teljesen egyetlen cél szolgálatába volt állítva s ez a cél a háboru kedvező kimenetelének

elősegítése. Ennél fogva a háborus közigazgatási szervezetek és eljárások kétségtelenül tendenciózus természetűek és azért a békés idők sem gyakorlati, sem elméleti kivánalmát ki nem elégíthetik. Talán egyetlen előnyét lehet kiemelni az ügyek gyors elintézését, ami a felhatalmazási törvény /1912:63.tc./ rendelkezései értelmében lehetővé vált. A főszerzők az egyszerűség és gyorsaság keresztülvitelét igen sok esetben ~~annál~~^{által} is elősegítették, hogy az ügy az elsőfokon végleges elintézését nyert. /1916:29, 1917:6/ Például szolgáljon erre az adókötelesek összeírása: békében összeíró bizottság feladata. Ez a háborus követelményeknek megfelelőleg oda módosult, hogy a községi előjáróság, illetőleg a városi adóhivatal végezte el.

Ami a legújabb fejlődését illeti a

közigazgatásnak, itt az volt a cél, hogy a közigazgatási szervezet és annak minden tagja annyira megfeleljen hivatásának, hogy a közszükségletek a lehető legjobb módon nyerjenek kielégítést, ez esetben ugyanis minden egyéni jog védelmet, minden egyéni érdek méltatást talál és az egyéni szabadság a közigazgatás rengeteg szabálya ellenére is élő valóság lesz. A népképviselő és miniszteri felelőség ugyanis még a legtökéletesebb működés mellett sem tudja biztosítani az élet mindenmapi nyilvánulásában az egyéni jogok és érdekek pártszemponttól mentes hathatós védelmét. Ennek megvalósítása a közigazgatás feladata.

Ezen elveket igyekszik megvalósítani az 1929:30.tc. Az új törvény jelentőségét elsősorban is abban kell keresnünk, hogy az

önkormányzati szervek felujulásának folyamatosságát helyreállítja. Teszi ezt azért, hogy elrendeli a törvényhatósági bizottsági és képviselőtestületi választásokat és általános tisztújításokat. A háboru folyama alatt ugyanis az autonómiák ezen működése szünetelt. A választás mikéntjét korszerű viszonyoknak megfelelőleg állapítják meg. Fontos rendelkezése a tisztviselőkre vonatkozólag az, hogy élethossziglan választják a tisztviselőket. Mindenesetre ez csökkentette az önkormányzati közigazgatás állandósításának kérdését.

A törvényhatósági bizottságnak szervezetét felfrissíti azért, hogy a virilizmus tulzott mérvü alkalmazását csökkentette az érdekképviselői célszerűségi és a választások mikéntjének az országgyűlési választójog mértékéig való kiterjesztésével.

A mai törvény jelentékeny előnye; ~~hogy~~ a közigazgatási eljárás továbbfejlesztésében, másrészt a köztisztviselőjog kiépítésében, különösen pedig a közigazgatási képesítés és fegyelmi eljárás új szabályozásában. ~~rejl~~ik.

A vármegye biráskodási hatásköre.

Ami a vármegye biráskodási hatáskörét illeti, ez inkább csak jogtörténeti jellegű annak következtében, hogy 1869:4. tc. elválasztotta a közigazgatástól a biráskodást, az 1871:31 tc. pedig felállította a kir. bíróságokat; ujabban a vármegye biráskodási hatásköre az alsóbb fokú közigazgatási bíróság szervezésében nyer új alakot. ²Amiként, hogy ez a cél a közigazgatás jellegének inkább megfelel, mint a büntető vagy polgári perekben való közreműködés. Hogy mégis összefolyt a biráskodási tevékenység a közigazgatás teendőivel, nemcsak nálunk, hanem általában, az csak az állami berendezkedés tökéletlenségében lelheti magyarázatát.

A rendezés következtében a törvényhatóságok csak a kisebb fokú kihágások ese-

tében tartották meg birói hatáskörüket. A magyar tételes közigazgatási jog a kihágásoknak kétféle csoportját különbözteti meg. Ezek a közig.kihágások és a kihágások egyéb büntetőjogi természetű ügyekben.

Az 1929:30.tc. 59-60 §.-ai, az 1901:20.tc.-nek megfelelőleg bizonyos módosításokkal rendelkezik a kihágási biráskodástól. A törvény által e tekintetben elrendelt változásokat jórészt azok a reformok indokolják, melyeket az 1929:30.tc.törvényhatósági közigazgatásunk körében életbe léptetett. A megyei törvényhatóságok középfoku fórumok~~ok~~ foglalnak el a kihágási ügyek intézkedésében. Elsőfok ugyanis a főszolgabíró, második az alispán, harmadik az illetékes miniszter, illetőleg a kihágási tanács.

Az 1929:30.t.c. igen jelentős rendelkezése az, hogy a fellebbezésnek korlátozásokat szab, célja ennek a takarékoság. Erre vonatkozólag a következőket rendeli a törvény: nincs helye fellebvitelnek 10 P.nél nem magasabb pénzbüntetést megállapító elsőfoku ítélet ellen, ha a fellebbezés kizárólag a büntetés enyhítésére irányul; a feloldó vagy megsemmisítő vagy új eljárást elrendelő határozat ellen. A másodfoku ítélet ellen nincs helye további fellebbezésnek, kivéve, ha az ítéletet olyan hatósági tag hozta, aki kizáró ok, vagy elfogultság miatt nem járhatott el, ha az eljárást hatósági tag jogszabályt sértett, ha az ítélet a feljelentés tárgyát nem meríti ki, ha a rendelkező része érthetetlen, vagy ha az indokolás a rendelkező résznek ellentmond; ha az ítélet legalább 5 napi elzárás büntetést, vagy

magánjogi igényt állapított meg; ha valami külön kötelesség teljesítését, vagy a fennálló helyzet megszüntetését, vagy a bűnjelek elkobzását, vagy a terheltnek az ország területéről, vagy valamely helyről való kiutasítását, vagy kitiltását, vagy valamely foglalkozás vagy jog gyakorlásától való eltiltását rendelte el; vagy ha a kihágás megállapítása valamely vitás kérdés eldöntésétől függ és ez még nem történt meg.

A végzésük ellen, ha felfolyamodás kifejezetten nincs kizárva, mindig csak egyfoku felfolyamodásnak van helye.

Ujrafelvételnek a büntető, ítéletnek a kihirdetésétől, vagy kézbesítésétől számított 1 év eltelte után nincs többé helye és ujrafelvételt az érdekelt felek mindenike csak egyszer kérhet.

Ami az alsófoku közig. bíróságok felállításának kérdését illeti, arra vonatkozólag az a tapasztalat-szülte szükség vezetett, miszerint a gyakorlat megmutatta, hogy a központban szervezett egyetlen bíróság a reája háramló közig. ügyek óriási tömege miatt, túl van terhelve, aminek következtében feladatának tökéletesen meg nem felelhet. A gyakorlat megmutatta azt is, hogy a közigazgatásnak birói felülvizsgálata a közigazgatási szervezet tekintélyét és az állam érdekeit egyáltalán nem veszélyezteti. Közigazgatási per nem az egyes és az állam vitája, melyben az állam alul maradhat, hanem épen az állami akarat valósulásának, a törvények érvényesülésének, a jogbiztonságnak, mint államfenntartó tényezőnek, végre a közig. jószágának legfontosabb eszköze. A megol-

dás módjára vonatkozólag különböző tervek merültek fel.

Egyik terv szerint az alsófoku közig. bíróságok a rendes birói szervezethez kapcsolódnának, ezt vagy úgy képzelik el, hogy a bíróság tanácsába közig. elemek hivatnának meg, vagy pedig fordítva, a közig. elemekből álló szervezetbe hivatalos bírót delegálnának.

Ami az első tervet illeti, az kifogásolni valót hagy maga után. A tapasztalat ugyanis azt mutatja, hogy ebben az esetben a közig. eme meghívott képviselője sullyal aligha bírna a birói tanácsban, nemhogy még befolyást gyakorolhatna az ítéletek kialakulására./Pl. a kereskedelmi ülnökök szakértökként való szereplése a bíróságnál./



Ugyanez állna a második megoldás esetében, hol meg a hivatásos bíró veszténé tekintélyét, befolyását.

Legtökéletesebb megoldás volna ezen a téren, külön alsófoku közig. bíróságok szervezése, ⁷²harmadrészben hivatásos bírói, másik harmadrészben a törvényhatóság tisztviselői, míg egy harmadrészben a törvényhatóság területéről választás útján, esetleg a törvényhatósági bizottságból nyernék megbízásukat.

A megyei törvényhatóság foganatosító
jogköre/karhatalmi joga/

A közig. érvényesülése, a végrehajtó hatalom gyakorlása csak úgy valósulhat, ha a hozott határozatoknak érvény szerzetik hatalmi eszközzel. E célt szolgálja a törvényhatóságok karhatalmi jogköre.

Az 1886:21.tc. 3.§.-ának ama kitétele, hogy a törvényhatóság határozatait és szabályrendeleteit végrehajtja, egyuttal annak a ténynek az elismerését is magába foglalja, hogy a karhatalmat a törvényhatóság rendelkezésére bocsájtja.48 előtt és természetesen veleértődött a közig.-sal, mert hiszen a karhatalmi alakulatok szervezése és fenntartása a megye kötelessége volt. Mikor azonban felállították az állami csendőrséget, szükség volt a törvényhatóságot felruházni ennek igénybe vehetésére. Az

1886:21.tc.68.§.-a szerint az alispán, mint a megyei törvényhatóság első tisztviselője, intézkedik a karhatalom kirendelése iránt. A 40192/1896 sz.B.M. rendelet egyenesen kimondja, hogy a közbiztonság és a rend érdekében kirendelő karhatalom iránt való intézkedés a törvényhatóság hatáskörébe tartozik és a főispán a csendőrség segédletét közvetlenül igénybe venni nem jogosult. A katonai karhatalom igénybevételét és alkalmazását a polgári hatóságok által a 6707/1896.sz.honvédelmi miniszteri rendelet szabályozta.

Természetes egészen más a helyzet az 1912:63.tc.alapján, amikor a karhatalommal való intézkedés a kormánybiztos jogkörébe esik.

A katonaság karhatalmi jellegét szabályozzák még az 1912:30., és 31.tc.-k, továbbá az 1921:40, 1922:3 tc.-k. Ezek végre-

hajtása a 25050/1923.H.M.Elsősorban, természetesen karhatalom gyanánt csendőrség /rendőrség, folyamórség/ alkalmazható, ha csak fegyveres ereje nem volna elegendő, valamint a B.M. által elrendelt csendőrségi összpontosítás sem volna elegendő, vehető igénybe a katonai karhatalom. A karhatalmat a kormány és birói hatóságokon kívül a törvényhatóság első tisztviselője, vagy annak helyettese is kérheti, ha pedig a késedelem veszéllyel jár, a fősolgabíró, a községi bíró is jogosult erre.

M. J. Előj. ellátó.

Szalócsa, 1925. június 15.

J. J. J. J. J.

