

## MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

**A** MAGYAR KÖZIGAZGATÁS — az a két szó, amelyet címlapján visel az a testes, 691 lap terjedelmű kötet, amely Magyary Zoltán tollából újabban megjelent. Két szó, amely a magyar életnek talán legfontosabb kérdését jelzi. Hiszen a közigazgatás az élő, a cselekvő állam: a közigazgatáson múlik leginkább a nemzet jóléte és így az állam jövője. A közigazgatás jóságával nyerhetjük meg nagy csatánkat a nemzetek versenyében; a magyar katona mellett a közigazgatási tisztviselő fennmaradásunk és boldogulásunk legfontosabb harcosa.

A magyar közigazgatás most nagy próbatételét éli: megfogyatkozott eszközökkel megnagyobbodott terület megszorított feladatait kell teljesítenie. Világnézetek harca bolygatja a lelkek egyensúlyát; a nemzet élet-halál küzdelmét vívja; a nemzetiségi kérdés erősen előtérbe lépett; a háborús igazgatással és gazdálkodással járó minden nehézség és népszerűtlenség a közigazgatásra hárul; a szociális kérdés soha nem látott méretű teljesítményeket kíván; az utánpótlás viszont megszőkkent és hiány van az alkalmas tisztviselői anyagban. Amellett a reformtervek sora döngeti a közigazgatás épületének kapuját; elavultnak minősítenek jóformán mindent, ami eddig volt és mielőbb teljes „megújulást“, átalakulást sürgetnek. A nehézségeknek ebben az áradatában, az eszméknek ebben a zavarában a magyar közigazgatási kormányzat és a közvélemény tanácsért, útbaigazításért csak a tudományos irodalomhoz fordulhat, amely a reformterveket lemérni, kiérlelni, a magyar élet adottságaival egyeztetni hivatott.

A magyar közigazgatási jog irodalma nem oly gazdag rendszeres összefoglaló munkában, hogy e téren ne kelljen minden új jövevényt örömmel üdvözölnünk. Habár Magyary Zoltánnak most megjelent könyve az irodalmat csak hézagosan említi és az ott felsorolt munkákon felül még más számbajövő alkotások is vannak, — elég csak Boér Elek, Jászi Viktor, Vasvári Ferenc, Csiky Kálmán, Lechner Agoston, Márkus Dezső rendszeres munkáira utalnunk — mégis kétségtelen, hogy minden új közigazgatási kézikönyv igényt tarthat az általános érdeklődésre is. Úgy látszik, a közigazgatási jogszabályok rendkívül szétágazása és gyakran gyors ütemű kicserélése hatott abban az irányban, hogy jogtudósaink a jognak ezt az ágát a többinél kevésbé vállalják rendszeres feldolgozásra; annál nagyobb természetesen annak az érdeme, aki ezt az aránylag nehezebben áttekinthető területet is megnyitja az érdeklődők előtt.

Magyary Zoltán „Magyar közigazgatás“ c. könyvét azonban az általánosan is nagyobb érdeklődéssel kell fogadnunk. Egyrészt e könyvben a budapesti egyetem egyik közigazgatási jogi tanára egy évtizedet meghaladó tanári működésének eredményeit tárja összefoglaló formában első ízben elénk, másrészt a munka a kitaposott utakat elhagyva, teljesen új irányban kísérli meg feladatát. Az előszó, de a tartalomjegyzékbe vetett futólagos pillantás is igazolja, hogy a munka új célokat tűzött ki, a megszokottól eltérő ösvényen halad, mást és többet akar, mint a közigazgatási jogi tankönyvirodalom eddigi termékei. Magyary semmiesetre sem tér ki a felmerült kérdések és nehézségek elől; nemcsak ismertetést, de átfogó programot ad. A vállalt feladat újszerűsége és nagysága már eleve is elismerésre készítet, s fokozza érdeklődésünket.

Magyary könyvét az előszóban kísérletnek minősíti „a közigazgatási jogot és a közigazgatást egyaránt felölelő közigazgatástudomány új szintézisének megalkotására“. Nemcsak „közigazgatási jogot“ akart írni; művének alcíme: „A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje“ mutatja,

hogy a közigazgatási jog csak egyik eleme anyagának, nála csak része a közigazgatástudomány rendszerének, amely a közigazgatási jog mellett az eddig közigazgatástan elnevezéssel megjelölt ismereteket is felöleli. A munka számos földrajzi adatot, táblázatot, kimutatást, térképet és ábrát közöl, tájékoztat az ország és népesség legkülönbözőbb viszonyairól, nyilvántartásairól, intézetekről és üzemekről, magángazdaság, üzemszervezés és üzemvezetés módjairól, közszállításokról és középítkezésekről, a közigazgatás technikai segédeszközéről, stb. Már ez a példázó felsorolás is mutatja, hogy Magyary az anyag elhatárolásában még a közigazgatástan fogalmi körén is túlmegy.

A közigazgatástan a közigazgatási jog mellett oly szerepet tölt be, mint az alkotmánytan az alkotmányjog, vagy a pénzügytan a pénzügyi jog mellett; ebben az értelemben a közigazgatástan a közigazgatásra (mint szervezetre és eljárásra) vonatkozó alapfogalmak (pl. kormányzat, hatáskör, hatóság, önkormányzat, centralizáció, virilizmus, stb.) kifejtése, a közigazgatás szervezési és működési elveinek elméleti és összehasonlító alapon való tudományos tárgyalása. A közigazgatástan ilyen módon a közigazgatás tételes anyagát rendszeresen feldolgozó közigazgatási jognak igen fontos segédtudománya. A közigazgatási jog másik jelentős segédtudománya a nálunk meglehetősen elhanyagolt közigazgatástörténet (ad analogiam: alkotmánytörténet). Magyary könyve elég kimerítő közigazgatástani anyagon és az aránylag rövidre szabott magyar közigazgatástörténeti részekben felül igyekszik bepillantani a közigazgatás tárgyát alkotó viszonyokba és e célból adatokat közöl a területre, népességre, gazdasági életre (közigazgatási földrajz és statisztika), hogy így tájékoztasson azokról a közszükségletekről, amelyeket kielégíteni a közigazgatás hivatott, azaz röviden: a közigazgatás tartalmáról. Végre a könyv a magyar közigazgatás jövő fejlődésének a tervét is kidolgozza, sőt fejtegetésének nagy része közigazgatáspolitikai természetű. Azt az irányzatot, hogy a tudomány ne legyen öncél, hanem a gyakorlat mestere, talán senkinél szemléltetőbben példázva nem látjuk, mint Magyarynál. Valósággal buzog az alkotási vágytól az egész könyv, szinte reformprogram, vitairat a jelenlegi helyzettel szemben. Az előszótól „A jövő fejlődés iránya“ c. záró fejezetig a könyvnek jóformán minden része kritika és program: a szerző szerint közigazgatásunknak át kell alakulnia, sőt e célból még alkotmányunk reformját is elengedhetetlennek tartja.

Tehát közigazgatási jog, közigazgatástan, közigazgatástörténet, közigazgatási földrajz és statisztika, a közigazgatás tartalmát tevő viszonyok ismertetése, közigazgatáspolitikai, — mind e tudományágak helyet kapnak Magyary nagy tanulmányában. Mind e részek együtt teszik ki azt a hatalmas ismerettömeget, amelyet szerzőnk közigazgatástudománynak nevez. Valóban átfogó elgondolás, amelynek megvalósítása szempontjából már a kísérlet is érdemül számít.

A közigazgatási jog tulajdonképpen anyagát meghaladó anyag többlettel szemben van azonban Magyary munkájában hiány is; nem ismerteti rendszeresen az egyes közigazgatási feladatokat és az azok megvalósítását szabályozó joganyagot. Újabb közigazgatási kézikönyveink (Kmetty, Márffy, Tomcsányi) mindegyike felöleli részletesebben vagy legalább vázlatosan a szakigazgatási ágak jogát, tehát tárgyalják pl. a mezőgazdasági, az ipari, a közlekedési, a közegészségügyi, közoktatásügyi stb. közigazgatás anyagát is, Magyary könyvében e vonatkozásban legfeljebb az alaki jog (szervezet, eljárás) tekintetében találunk összefoglaló utalásokat, de a közigazgatási anyagi jog (az alkalmazásra kerülő joganyag) és az azt alátámasztó szakigazgatási politika jóformán teljesen hiányzik. A „Magyar közigazgatás“ tehát rendszeresen csak az általános ismereteket adja, a korábbi kézi könyvek különös részében összefoglalt anyag jórészt hiányzik; a szakigazgatási ágak jogát monografikus feldolgozásra utalja. E tekintetben minden esetre mentségül szolgál munkájának különben is nagy terjedelme; Concha Győző alapvető „Közigazgatástan“-ában is csak néhány szakigazgatási ág elveit tudja összefoglalni.

Ha már most az ismertett anyagelhatárolást a tudomány és a közigazgatási képzés szempontjából is bírálat tárgyává tesszük, meg kell állapítanunk, hogy a közigazgatási jog tudománya és a közigazgatási képzés semmi esetre sem állhat meg a joganyag rendszeres feldolgozásánál és magyarázatánál. A nyers joganyagot az elméleti alapok megvilágításával, a megértéshez szükséges földrajzi és egyéb adatok közlésével, a jogszabályok bírálatával élővé, a gyakorlat számára is értékessé teszi. Az is kétségtelen, hogy teljes értékű közigazgatási képzést csak a közigazgatási jog segédtudományainak felhasználásával, a közigazgatás tartalmát tevő viszonyok és a közigazgatásban ható belső erők feltárásával lehet adni. Ahogy Concha mondja, a közigazgatási jog inkább a közigazgatás működésére állított korlátokkal foglalkozik, de nem ismerteti az állam működését a maga teljességében, ható erőinek, működéseinek minden oldaláról, kitűzött célja, elérhető sikerei szempontjából; nem világítja meg, hogy a jogszabta korlátok között és a jog felhatalmazásaival mikép lehet a közfeladatokat mentői teljesebben megvalósítani.

Az 1936. évi felsőoktatásügyi kongresszuson részletesen megindokoltam, hogy „a közigazgatási jog alapos és erősen kiterjesztendő tanítását ki kell építeni olyan tudományok tanításával, amelyek a közigazgatási cselekvés tárgyát tevő életviszonyok megismerésére, gyógyítására, irányítására képesítenek“. (A kongresszus munkálatai, II. 211.) Ugyanott azonban azt is kifejtettem, hogy a közigazgatási jog és segédtudományai ma már nem szoríthatók be egy egyetemi tárgy korláta közé; a közigazgatás tudománya ma már egész tudománykor, amely épügy számos tudománygra, illetőleg önálló tudományra tagozódik, mint például az orvosi tudomány. E sorok írója mindig az öncélú közigazgatási képzés híve volt és 1936-ban külön összegyűjtve is kiadta ilyen irányú cikkeinek gyűjteményét („A közigazgatási tisztviselők képzése és képesítése“).

A közgazdaságtudományi kar közigazgatási osztályának tanulmányi és vizsgarendje az öncélú közigazgatási képzés elvén épül fel. Itt a közigazgatási jog általános része mellett külön tárgyak gyanánt szerepelnek a mezőgazdasági, ipari, közlekedési, népjóléti, közoktatásügyi, pénzügyi közigazgatás joga; külön adatnak elő a közigazgatástan, az agrár-, ipar-, közlekedési és szociálpolitika, a pénzügytan; végre a politikai és gazdasági földrajz, a legújabb kor története, a mezőgazdasági, ipari, kereskedelmi és technikai ismeretek, a magán- és üzemgazdaságtan, a közgazdaságtan és statisztika. A közigazgatási jogból kötelező szeminárium és négy féléven át kötelező praktikum van. Ilyen beosztás mellett a hallgató valóban teljes áttekintést kaphat a közigazgatási tudományok egész területéről és mindjárt bevezetést a közigazgatás gyakorlatába.

A jog- és államtudományi karok tanulmányi és vizsgarendje azonban a közigazgatási tudományoknak e széttagolt tanítását nem engedi meg. Bizonyára ez volt az oka annak, hogy Magyary egy kötetbe igyekezett összemöríteni az egész anyagot. Ennek viszont megvannak a maga hátrányai. A munka ilyen módon csak vázlat lehet, amely a közigazgatási tudományok egyes ágaiba rendszerint éppen csak betekintést engedhet, az érdeklődést keltheti fel, az érzéket fejlesztheti ki és az összefüggéseket világíthatja meg, de teljes képet alig adhat.

Különösen fájjaljuk a közigazgatási jog anyagának természetszerű összeszorulását. Nemcsak a szakigazgatási jogok maradtak el, — majdnem teljesen, — pedig ezek ismerete nélkül nem hagyhatjuk a jövőndő tisztviselő-nemzedéket, hanem a közigazgatási jog általános része is aránylag szűk terjedelempre korlátozódott. Csak példakép említjük, hogy a miniszteriumra 6 lap, a törvényhatósági bizottságra 2 lap, a közigazgatási bíróságra

5 lap jut. Találóa mondja a könyv egyik kiváló bírálója: Rakovszky Iván, hogy a munka lényeges vonásaiban inkább közigazgatástan. (Pester Lloyd, 1942 dec. 13.) Pedig mégis csak a közigazgatási jog a közigazgatási tudományok gerince, amely köré kell a közigazgatási segédtudományoknak csoportosulniok s amely a jog- és államtudományi karok jelenlegi tanulmányi és vizsgarendje szerint az előadás és vizsga tulajdonképpeni tárgya.

A munka sorait különben sem hatja át túlságosan a jögeszme iránti lelkesedés; e tekintetben utalunk a munka gondolatmenetének következö részleteire.

A jogállam eszméje érlelte ki azt a törekvést, hogy a közigazgatást minél több irányban jogszabályoknak vessék alá és szabad belátását, diszkréciónárius hatáskörét minél szűkebb körre szorítsák (50.1.) A jogállam közigazgatása megtette azt, hogy a jogszabálysértéstől való félelmében nem tett semmit §51.1.) A közigazgatás feladata azonban nemcsak a jog, de az igazság biztosítása (52.1.) Amíg a XIX. század államában a főkövetelmény a közigazgatással szemben a jogállam megvalósítása volt, a XX. század állama viszont az eredményességet el nem hanyagolható követelménynek tekinti. A legalitás elve korlátozta az egyeselmek a jogszabályok alá vetését és jogszabályinflációra vezetett; a rendeletalkotás következtében egyre csökkent a közigazgatás szabad belátásának az érvényesülése. A közigazgatási bíráskodás még fokozta a polgárok biztonságát a közigazgatással szemben. A jögsértés vált a közigazgatás legnagyobb hibájává, amiért is a közigazgatás főleg ennek elkerülésére törekedett; e célból gyakran mellözte az intézkedést, vagy látszatintézkedésekkel érte be. A formát megmentették, de a kérdés megoldatlan maradt (75. és 76. 1.). A jogállam a közérdekre káros túlzást okozott, mert a közigazgatás jögszerűségének követelménye háttérbe szorította az eredményességre törekvést (77. 1.). A jogszabályok szaporodása a liberális jogállam szellemi befolyásának következménye; a cél a közigazgatás szabad belátásának szűkebb határok közé szorítása volt. Az erős szaporítás viszont a jogállam saját elveit juttatta csödbe, minthogy a sok jogszabály a tájékozódást megnehezítette és jogbizonytalanságra vezetett (543.1.). A közigazgatásnak nem az a feladata, hogy jogbiztonságot adjon, hanem, hogy valamely közérdekű eredményt a jog korlátái között elérjen (621.1.). A közigazgatási bíráskodás a jogállam követelménye (624. 1.). A közigazgatási bíróság hatásköre a közigazgatás jogvítás ügyeinek túlnyomó többségére (kb. 80%) kiterjed (630. 1.),

A munka gondolatmenetének ismertett részletei kétségtelen sok jellemző vonásra mutatnak rá, érdekes megfigyeléseket és új beállításokat fejeznek ki. Nem is kívánok vitát kezdeményezni; mégis a pártatlan szemlélet érdekében a következö szempontokra is fel kell hívni a figyelmet.

Nem lehet azt mondani, mintha Magyarországon a múlt század második felének jogszabályai a kormány kezét túlságosan megkötötték volna. Sokszor igen fontos állampolgári alapjogok nem is nyertbe törvényi szabályozást, még kevésbbé bírói védelmet; így például a gyülekezési és egyesülési jog szabályozása és kezelése tekintetében a „szabad belátás“ korlátlan maradt. Magyary is elismeri, hogy az önkormányzat ellenörzésére a főispánnak adott messzemenö jogosítványok az önkormányzat feszélyezését, söt elvonását tették lehetővé, illetoleg a törvények e tekintetben a kormánynak minden felhatalmazást kellökép megadtak. Az ellenörzés a legtöbb esetben valóságos gyámkodássá vált, indokolatlan és túlzó centralizáció valósult meg. Altalában visszatérö volt a panasz, hogy e korszak jogszabályai nem szabatos szövegezésükkel szabad utat nyitottak a hatósági önkénynek és a miniszterek diszkréciónárius jogával szemben lehetetlenné vált a bírói védelem.<sup>1</sup> A bírói védelem rendkívül szűk köre is általánosan elismert; a

<sup>1</sup> Közigazgatási joganyagunk fejletlen és rendezetlen voltára még 1913-ban is joggal mutatott reá Benkö Albert (A m. kir. közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről, 70. és köv. lapok).

pénzügyi természetű határozatokon (adó-, illeték-, illetményügyek) kívül a panaszjog csak szórványos és nemcsak a rendeleti joganyag egésze, de a törvények tekintetében is a közigazgatás számos területe maradt minden bírói védelem nélkül; — Kmety Károly pl. közigazgatási jogi kézikönyvében külön fejezetet szentel „a felsorolás hiányosságaira“ — hisz az alsófokú bíróságok felállítása épp ezen a helyzeten lenne hivatva javítani. Ily körülmények közt azonban a közigazgatás eredményességét a jog alig gátolhatta. Különben Magyary is hiánynak tartja, hogy a közigazgatási eljárás joga nincs szabályozva, pedig az ilyen szabályozás nyilván a közigazgatás szabad cselekvését korlátozná.

Azt sem mérnök ténykép megállapítani, hogy a jogállam korszaka végleg lezárult volna; sőt vannak jelek, amelyek szerint nálunk még nem is jutott teljes kifejtéshez. Ameddig a közigazgatási eljárás jogi rendjének kodifikálását sürgetjük, — ameddig kormányprogram a közigazgatási bíráskodás kiépítése és az alsófokú bíróságok felállítása, — ameddig állandóan visszatér a fegyelmi és összeférhetlenségi ügyelőre a független bíróság elé utalás óhaja — addig legfeljebb arról lehet szó, hogy a jogállam teljes kiépülését a válságos események megakasztották. Hisz a jogok védelme és a jobbiztonság fenntartása örök eszmény marad s háttérbe legfeljebb az állam rendkívüli helyzeteiben szorulhat. Ez az eszmény nem lehet gátja a közigazgatás eredményességének, hiszen a jognak kell a közérdek és egyéni érdek összhangját biztosítani és a jogsértő eljárás eredményessége magasabb szempontból mindig kétséges.

A jogszabályok túlzott elszaporodása pedig olyan tünet, amelyet véleményünk szerint nem annyira a „liberális jogállam“ korának, mint inkább az utóbbi éveknek terhére lehet írni; hiszen a múlt században a rendeleti jogalkotás még csak szűk körben maradt mai nagy kiterjedtségéhez képest. Akkor a törvényhozás volt a fő jogalkotó és annak egyrészt nem is lehetett ideje „inflációt“ előidézni, másrészt a kor elveibe ütközött volna az egyéb szabad rendelkezésére hagyott területeken szabályokat alkotni; a jogszabályok elszaporodását az állami mindenhatóság elve és a kormány rendeletalkotó hatalmának kiterjesztése tette lehetővé. Ma azonban már a németek is panaszkodnak a jogszabályok áttekinthetlensége és ellentétei miatt. (Deutsche Verwaltung, 1942., 404. lap).

Magyary a fő hibát a végrehajtó hatalom függő helyzetében látja. A parlamentáris kormányrendszer szerinte gyengíti a kormányzat erejét, háttérbe szorítja a szakértelmet. A parlament maradjon a törvényhozásnál és a nemzeti közvélemény kifejezésénél; a közigazgatás korszerű reformja érdekében tehát Magyary alkotmányunkat kívánja megreformálni (73., 207., 520., 639. stb. lapok). Azonban reá kell mutatnunk arra is, hogy a parlamentáris kormányrendszer lényege nem a végrehajtó hatalom alárendelése, hanem a törvényhozással való egyensúlya, összhangja. A kormány legalább is annyi hatást gyakorol a parlamentre, mint az viszont a kormányra; az összhang biztosítása nélkül pedig nem kerülhetők el a zavarok. A parlament irányától idegen, oktrojált szabályok nálunk rendszerint megbuknak a közönség elégedetlenségén vagy közönyén; az alkotmányos út megtartása a végrehajtó hatalom tekintélyét, működésének eredményességét nagyon előmozdíthatja. Úgy hisszük, hogy egy politikailag fejlett nemzet sohasem fog tartósan belenyugodni abba, hogy a közigazgatásnak csak tárgya, kísérleti anyaga legyen az irányítás és ellenőrzés joga nélkül.

A munka részleteivel nem kívánok foglalkozni; de fel kívánnám hívni a figyelmet még a hagyományok fontosságára és közigazgatásunknak a nemzeti jellemből folyó különlegességeire. Ha a közigazgatás rendszerének tekintettel kell lennie a területre, tájra, viszonyokra és más adottságokra,

akkor bizonyára tekintettel kell lennie nemzeti jellemünkre és múltunkra is. Nem merném azt állítani, hogy minden intézmény csak annyit ér, amennyit „mai eredményessége“ igazol, hanem ki kell vizsgálni az intézménynek eddigi szerepét a nemzet életében és azt a kor igényeihez mérten reformálva, életképességében fokozni. A tekintélyi elv alapján újonnan berendezkedett államok is a nemzeti múltban keresnek erőforrásokat, mert ez törekvéseiket igazolni, alkotásaik eredményességét előmozdítani alkalmas; a mi nagy múltú és fejlődésében eredeti önkormányzatunk olyan nemzeti érték, amelynek jelentőségét méltányolni a magyar tudomány hivatott.

Magyary Zoltán kétségtelenül nagy érdemet szerzett a magyar közgazgatási tudomány előrevitelével. A reform irányában évek óta páratlan energiával folytatott küzdelmének jelentős állomása a könyv, amely teljesen új rendszert képvisel közigazgatási kézikönyveink között és bizonyára még számos utalás és megbeszélés tárgya lesz, az elmélet és gyakorlat emberei részére sok ösztönzést fog adni, de bizonyára sok vitát is kiváltani. És ez lesz a mű jelentőségének legjobb értékmérője.

EGYED ISTVÁN

Élelmiszeranyag az utolsó 13 trianoni esztendő átlagában	Exportált mennyiség 1.000 métermázsa	Az átlagos termés százalékában
Búzából a vetőmagnélküli ter- méshezamból .....	5.270	28%
Rozsból a vetőmagnélküli ter- méshezamból .....	1.103	18%
Cukorból .....	503	35%
Főzelékfélékből .....	325	6.5%
Friss gyümölcsből, incl. szőlő	372	15%
Borból .....	270	9%
Élőállatból és húsból (húsérték)		
Marha- és borjúhúsból .....	318.5	31.1%
Sertéshúsból .....	92	11.2%
Sertézsiradékból .....	240	19.4%