

Felülvizsgálat az önkormányzatban.

Írta: FERDINÁNDY GYULA.

II.

4. Az ügyintézési felülvizsgálat terjedelme. Az önkormányzat az állampolgároknak közvetlen activ tevékenysége mindannak ellátására, ami az államban a törvények végrehajtásában megnyilvánuló közügy; jelenti tehát azt a működést, melyet a közügyintézési hatalom gyakorlásával nem a hivatalnokok, hanem maguk az állampolgárok fejtenek ki.

A törvényhatóságokról szóló törvény azonban ettől a helyes meghatározástól eltérőleg az *önkormányzati* köztevékenység körébe a közügyek közül csakis azokat az ügyeket sorozza, amelyek az önkormányzati közönségnek közvetlenül csakis saját érdekeiket érintik és ezeket a törvényhatóság eredeti hatáskörébe tartozó »belügyek«-nek nevezi.

Az önkormányzat egyik főtényezője az önálló gazdasági hatalom, a másik a szabad elhatározás a végrehajtási akarat létesítésében, azaz a független ügyintézés. Eme tényezők nélkül¹⁾ önkormányzatról még abban az esetben sem lehet beszélni, ha az önkormányzatot a polgárok oly jogának minősítjük, amelynél fogva az államtagok bizonyos terület és népesség szerint jogi személyiséggé tömörülve saját belügyeiket viszik.

A törvény a törvényhatóság belügyi hatáskörébe ezt a

¹⁾ »Az önkormányzat sarkpontjául határozatainak megvalósítói, a tisztviselők szolgálnak, az önkormányzati tisztségek fő jellemvonása, hogy a központi kormánytól nem függenek egyenesen, e jellegüket vagy a választás vagy az ingyen hivataloskodás által nyerik.« CONCHA GY. »A municipális rendszer jellemvonása Európában« a Budapesti Szemle 1869. évfolyamában, megjelent műve (XV. kötet 173. lap). Lásd e kérdéstről az írónak »A vármegyék reformja« című tanulmányát. Kassa, 1910.

két tényezőt beilleszti ugyan, de csak látszólag; mert a belügyi hatáskör megállapítása után nyomban egyrészt a törvényhatóságok belügyeiben a kormány részére biztosítja az anyagi erőt, és ezzel a törvényhatóságot az önálló cselekvési képességtől megfosztja; másrészt a központi kormány javára oly széles ügyintézési felülvizsgálati hatalomról gondoskodik, a melylyel a törvényhatóság a belügyekre vonatkozó akaratának létesítésénél és foganatosításánál gúzsba köthető. És a törvényhatóságoknak ez az erős gazdasági függése és ügyintézési szabadságának ez a korlátoltsága magyarázza meg azt a mindinkább észlelhető jelenséget, hogy a törvényhatóságokban (különösen a vármegyékben) a közügyintézési kedv lankad, az önkormányzati élet pang, a törvényhatósági képviselő a közigazgatás iránti érdeklődést nem tanúsít, a közügyintézést teljesen hivatalnokainak engedi át annyira, hogy a mai önkormányzat lassanként hivatalnoki igazgatássá alakul át.

Hiszen még Franciaországban is, ahonnan az átruházott és természetes hatásköri elmélet fakadt, sokkal tartalmasabb a *département*-ok ügyintézési hatásköre, mint nálunk. Ott a *conseil générale*-ok bizonyos fontos ügyekben *souveraine* és végleges határozatokat (*votes souverains* és *deliberations definitives*; is hoznak és bár a *préfet*nek jogában áll, ír gy a jogszabályok megsértése címén felterjesztéssel éljen, mégis a felülvizsgálatnak tisztán csak az lehet az eredménye, hogy a köztársaság elnöke az államtanács véleményének meghallgatása után a határozatot megsemmisíti, tehát *cassatorius* természetű a köztársasági elnök ezen joga, de a határozatoknak jóváhagyására, vagy megváltoztatására egyáltalában nem jogosult az elnök, azaz nem *reformatorius* természetű a felülvizsgálat, mint nálunk, sőt a *facultativ* kiadásokra vonatkozó határozatokhoz még a köztársaság elnöke sem nyúlhat hozzá.¹⁾

¹⁾ Az egyenesadók felosztása, a községi rendkívüli pótadók kulcsának megállapítása, vásárok tartása, áthelyezése és beszüntetése kérdésében a *conseil générale*-ok teljesen függetlenül határoznak; az ily határozataik sem a kormány, sem az államtanács sem a bíróságok ellenőrzése alatt nem állanak ezek a *souveraine* határozatok.

A *conseil générale*-okról szóló 1871. év augusztus hó 10-én kelt

A porosz Provincialrath és Bezirksausschuss határozatait a kormány még a jogegység szempontjából sem veheti felülvizsgálat alá, hanem az Oberpräsident csak arra van jogosítva, hogy³ a berlini legfőbb közigazgatási bíróság döntését kikérje az általa törvénytelennek vélt határozatra.¹⁾

Angliában a Local Government Board a grófsági határozatokkal szemben sohasem léphet fel, mint ügyintéző főhatóság, hanem az önkormányzati testületnek törvénybe ütköző határozata ellen kénytelen a rendes bírósághoz fordulni, míg viszont akármelyik állampolgárt is megilleti az a jog, hogy a rendes bíróság beavatkozását kérje a kormánynak az önkormányzati testülettel szemben tett valamely törvénytelen intézkedése ellen. Az angol grófsági tanácsok amellet teljes gazdasági önállósággal bírnak és költségvetésén a Local Government Board egy betűt sem változtathat.²⁾

Olaszországban az önkormányzati testületek összes határozatai felett a jogi tutelát ugyan a kormány bizalmi embere, a Prefetto gyakorolja és a megyei, valamint a községi képviselőtestületek határozatai csak akkor hajthatók végre, ha azokat a prefetto (vagy a soto prefetto) láttamozta, vagy pedig 15 napon át nem nyilatkozott, de már a célszerűség kérdésében az önkormányzati elemek befolyása még másodfokon is biztosítva van, mert a törvényben taxatív felsorolt megyei határozatokkal szemben a gazdasági tutela gyakorlása egy társas hatóságot (a giunta provincialet) illet meg, amelynek elnöke ugyan a prefetto, de abban a prefectura két tanácsosával szemben a megyei képviselőtestület az általa

törvény 46. §-a szerint a conseil générale-ok függetlenül és önállóan határoznak ingatlan vagyon szerzése, elidegenítése, bármiféle hosszú időre szóló bérleti szerződések megkötése, a megyei és községi közutak hálózatának, az egyes közutak irányának, azok létesítési és fentartási költségek mikénti viselése stb. kérdésében. Ha azonban a prefet az ülőszak berekesztésétől számított 20 napon belül jogszabály megsértése címén felterjesztéssel élt, ebben az esetben a köztársaság elnöke mindenkor az államtanács véleménye alapján a határozat megsemmisítését kimondhatja; tehát ügyintéző hatás köre a köztársasági elnöknek csak cassatorius. DR. EREKY i. id. munka 234-236. lap.

¹⁾ GROTEFEND G. A. »Lehrbuch des preussischen Verwaltungsrechts.« 121., 230-275 és DR. EREKY i. m. 222. l.

²⁾ DR. JOSEF REDLICH i. m. 382, 491-673-675. lap.

választott négy taggal van képviselve, tehát az önkormányzati elemek vannak túlsúlyban.¹⁾

Míg nálunk a vármegyei törvényhatóságok a maguk anyagi erejéből megvalósítani mit sem tudnak, felettük a kormány jogi, célszerűségi és gazdasági tutelája teljes.

A helyi önkormányzat b elker désének legfontosabbika gazdasági hatalmának terjedelme. A törvényhatóságok háztartásának ismertetésénél kifejtettük, hogy a vármegyei törvényhatóság gazdasági hatalma jelentéktelen, mert a vármegyék közigazgatási szükségleteiből az állam 92.1%-ot, míg a vármegyék önmaguk csak 7.9%-ot fedeznek. Ha ehhez hozzáadjuk azt, hogy a vármegyéknek közúti szükségleteihez a törvényhatóságok útdó címén 18"4 millió, míg az állam 2,583.000 koronával járul,²⁾ és hogy a vármegyék ma új törvényhatósági közutakat a maguk anyagi erejéből kiépíteni teljesen képtelenek s azok létesítésére a kereskedelemügyi kormánynak anyagi támogatására vannak ráutalva,³⁾ ha ehhez hozzátesszük azokat az összegeket, amelyeket az állam a törvényhatóságok közigazgatási (vármegyei gazdasági egyesületek), közművelődési, közegészségügyi, közjótékonyági (kórházak, elhagyott gyermekek segélyezése stb.) célok megvalósítására az egyes törvényhatóságok részére évenként engedélyez, akkor arra az eredményre jutunk, hogy a törvényhatóságok anyagi eszközeik előteremtése szempontjából önállósággal nem bírnak és egészen a kormány gazdasági tutelája alá vannak helyezve. A kormánynak ez a rendkívül erős központi hatalma és a törvényhatóságok felett gyakorolt állandó anyagi gyámkodása az egyik jelentékeny oka annak, hogy a törvényhatóságokban a közügyek iránti közöny mindinkább

¹⁾ »Legge comunale e provinciale 10.« A giunta határozatával szemben úgy a prefettó, mint a képviselőtestület részéről jogorvoslatnak van helye a kormányhoz, mely határozathozatal előtt az államtanácsot meghallgatni tartozik. T. 188-194, 241-246. §-ai. DR. EREKY I. i. m. 240-242. lap.

²⁾ Lásd: »A közutakról és vámokról szóló 1909. évi törvényjavaslat (előadói tervezet) indokolását 37., 96. lapok. A javaslat különben emeli a törvényhatóságok anyagi erejét, mert az útdó kulcsát a mai 10%-ról 13, illetve 15%-ra emeli fel és létesíti a fokozatos útdóminimum fokozatos kulcsát. Lásd megokolás 34-35. lapok.

³⁾ 1901: XIV. t.-cz.

általánosabb mérveket ölt és az öngazgatási közszellem a municípiumokból lassanként kivesz. Van erős kormány, de nincsen pezsgő önkormányzati élet.

Amennyiben társadalmi viszonyaink gyökeresen átalakultak és a mai keretek között a célszerű, gyors és jó közigazgatás nem biztosítható, közigazgatási reformok megalkotására van szükség. De e kérdéseknél ne felejtjük el, hogy az önkormányzati tagozatoknak biztosítsunk gazdasági önállóságot, mert az önkormányzati intézmények első sorban az önálló gazdasági berendezés mellett válhatnak a közjó megteremtésére alkalmas szervekké, csakis ily tartalmas jogok gyakorlásával teremthetik meg a valódi önkormányzatot.

A gazdasági önállóság biztosításának szempontja megkívánja, hogy elválasztassanak egymástól az államnak és az önkormányzati közönségeknek jövedelmi forrásai. Mindenekelőtt engedjen át az állam a municípiumok szabad rendelkezésére bizonyos hozadéki adónemeket, amelyekkel a törvényhatóságok önállóan minden gyámkodástól menten rendelkezhetnének.

Anglia ¹⁾ a fogyasztási adók, vámok, illetékek egy részét, nemkülönbén a helyhatósági engedélyezési díjakat; 1893-tól kezdve Poroszország²⁾ is a föld-, ház- és iparadót a helyhatóságoknak engedte át.

Továbbá adjon az állam szabad kezét a törvényhatóságoknak a helyi adózás kulcsának megállapítására. A helyi adózás:³⁾ dolgában a törvényhozás érvényesítse az érdek utáni adóztatásnak (Aequivalenz vagy Interessentheorie⁴⁾ elvét, amely szerint bizonyos sajátos közfeladatok megvalósításához

¹⁾ NÉMETH JÓZSEF: »A helyi közigazgatás Angliában« Budapest, 1904. 141 – 156. lapok.

²⁾ Das Gesetz wegen Aufhebung direkter Staatsteuern von 14. Juli 1894. (Gesetzsammlung von 1893. Seite 119) »Mit der Überweisung der Grund- und Gebäudesteuer, sowie der Gewerbesteuer an die Gemeinden verzichtete der Staat auf 399 + 35 + 19 8 Millionen Mark.« írja L. BUCK a Boroszlóban megjelenő »Gesetz und Recht« című folyóirat 1910. évi szeptemberi számában az 555. lapon.

³⁾ LUKÁCS ÖDÖN: »Az adóreform és a helyhatósági adóztatás« című dolgozatát. »Megjelent »Az adó- és illetékügyi szemle« 1912. évi decemberi füzetében 251-256. lapok.

⁴⁾ Lásd e kérdésről L. BUCKNAK ugyanott a »Die Grundzüge der Gemeindebesteuerung« című tanulmányát.

szükséges kiadásokat azok az adóalanyok fokozottabb mértékben viselik, akik e sajátos célok létesítésével különösebb anyagi előnyökhöz jutnak. Az érdek utáni adóztatás tehát abban nyilvánul meg, hogy azokra az adóalanyokra fokozottabb pótlékokat vetnek ki, akik az illető sajátos cél különös hasznáért különös ellenszolgáltatással is tartoznak. Ez a rendszer a helyi adóknak egy jelentékeny részét méltányosan áthárítja azokra, akik – nagyobb anyagi előnyökben részesülnek – a magasabb helyi terhek elviselésére inkább képesek.

Ekként a törvényhatóságok saját szükségleteiket fedeznék: 1. törzsvagyonuk jövedelmeiből, 2. az állami által átengedett adókból és 3. helyi pótdókból és pótlékokból.

Mindazonáltal törvényi megállapítást nyerne az, hogy a törvényhatóságok a közigazgatás rendes vitelére szükséges költségeket költségvetéseikben beállítani s azok fedezetéről gondoskodni tartoznak és mindössze az a jog illethetné meg a kormányt, hogy ő a törvényhatóságoknak e költségek teljesítése körüli tevékenységét ellenőrizze.

Ma a belügyminister az 1883. évi XV., az 1904. évi X., az 1904. évi XI. és az 1912. évi LVII. t.-cikkelyek folytán a vármegyei törvényhatóságok közigazgatási, árva és gyámhatósági kiadásaira járó illetményeket, továbbá a községi (kör-) jegyzők és segédjegyzők javadalmazásának kiegészítésére járó államsegélyt, személyi és korpótlékokat a vármegyének rendelkezésére bocsátani köteles és ha a minister ezeket az összegeket ki nem utalványozza, akkor a törvényhatóság panaszára a közigazgatási bíróság kötelezi a ministert a kötelességében álló szolgáltatásra.¹⁾ Hasonlóan, ha a törvényhatóság a költségvetésében a törvényben megállapított (obligatív) kiadásokról nem gondoskodnék, a belügyminister panaszára a közigazgatási bíróság kötelezné a törvényhatóságot törvényes kötelességének teljesítésére. Ebben az esetben tehát a bíróság hatásköre reformatorius volna, mert a bíróság előtti eljárás a törvényben elrendelt, de a törvényhatóság által végre nem hajtott cselekvés teljesítésére irányulna.²⁾

¹⁾ 1907. évi LX. r.-ez. 3. §-a.

²⁾ Az illetmények kezelésétől eltekintve a közigazgatási bíróság joghatósága csak cassatorius, t. i. a panaszolt közigazgatási rendeletet, határozatot vagy intézkedést csak megsemmisítheti, de érdemlegesen nem intézkedhetik. (Törvény indokolása a 16. §-hoz. Képv. irományok 582. sz.)

Az önkormányzat második tényezője a szabad ügyintézés.

Ez azt jelenti, hogy a törvényhatóság mindazokat a közügyeket, amelyeknek intézésére az államtól közhatalmat nyer, teljesen önállóan látja el minden gyámságtól menten. Önállóságának csak egy korlátja lehet, t. i. az, amit a jogegység szempontja szab meg. A jogállam törekvése ugyanis az, hogy a közügyintézési hatalom gyakorlásában megnyilvánuló végrehajtási akarat – bár ezt az akaratot több egyenlő hatáskörrel bíró szerv is hozza létre – az egész államban egy és ugyanaz legyen, mert miként az állam osztatlan személyiségéből eredőleg a törvényhozó hatalom akarata egy tárgyra csak egy és ugyanaz lehet, éppen úgy az állami akaratnak a való életre való átvitele a különböző hatóságok különböző közigazgatási funkcióiban csakis egy és ugyanazonképpen nyilvánulhat meg.

Oly célból tehát, hogy az önkormányzati tagozatok a végrehajtást egységesen valósítsák meg, az ügyintéző főhatóság irányzó működése az önkormányzati ügyintézés ellátásában is feltétlen biztosítást kíván. Ehhez járul a közszolgálat feletti felügyeleti hatalom, amely utóbbi erőt a legczélszerűbben a kormány gyakorolhatja.

Mint hogy az önkormányzati ügyintézés felülvizsgálatánál a törvényességi szempontok az irányadók, a főügyintéző hatóság hatásköre jogszerűen volna egy országos főbírószágra ruházható.¹⁾ Ez ellen szól azonban az az ok, hogyha közigazgatási eljárás eszközei korlátoltabbak, mint a bírói, a közigazgatási ügyintézés gyors cselekvést, esetleg a közszükségletnek azonnali kielégítését kívánja meg, már pedig ily, az egész országra kiható főbírószágnak, – mely eljárásában a több időt igénybe vevő s így lassúbb perrendszerű eljárásnak szabályai értelmében köteles eljárni, – a főügyintéző működése a közigazgatás érdekeire hátrányosan hathatna ki, amiért a főügyintézési tevékenységet akár az érdekelt magánfelek, akár a kormány vagy bizalmi emberének (főispánnak) felülvizsgálati kérelme alapján czélszerűen fejthetné ki egy külön e célra szervezett főszerv (államtanács, országos közigazgatási szék).

Nálunk az ügyintéző főhatóság jogait maga a kormány

¹⁾ V. ö. CONCHA GY. »Politika« I. kötet (Budapest 1895) 519. lap.

gyakorolja, amely helyzet azért aggályos, mert a kormánykezelésben a szabály alkotási (utasítási) jogkörön kívül a felügyeleti és a fegyelmező hatalom¹⁾ is összpontosul.

Ha megmaradunk annál, hogy a legfőbb ügyintéző hatóság az önkormányzati ügyintézés felett is a kormány legyen, és így a miniszter a törvényhatóság határozatait akár a maga akaratából, akár pedig az érdekelt felek kérelme folytán felülvizsgálat alá vonhatja, akkor ennek a felülvizsgálati jognak a tartalmát szabatosan kell meghatározni, és az önkormányzati működés biztosítása érdekében legalább azt az elvet kell törvényileg érvényesíteni, hogy a törvényhatóság hatáskörébe utalt közügyek közül azokra az ügyekre, amelyek a törvényhatóság sajátos érdekeit szolgálják és az államot csakis a törvényhatósági particularis szervezetek útján érintik, a kormány felülvizsgálati joghatóságának jellege tisztán cassatorius legyen; azaz a kormány a törvényhatóság akaratát csakis abban az esetben ronthassa le (oldhassa fel vagy semmisíthesse meg), amikor a közigazgatási eljárás szabályai a törvényhatóság akaratának megállapításánál nem érvényesültek, vagy a törvényhatóság nem birt közhatalommal a konkrét ügyben határozni (hatáskörén kívül járt el), vagy az intézkedés joga nem az intézkedő törvényhatóságot illette meg (illetéktelen volt). Azonban a kormánynak ne legyen sem joga, sem hatalma arra, hogy a helyi államügyekben hozott törvényhatósági határozatokat a méltányosság, tér és időbeli helyesség, szóval a célszerűség szempontjaiból felülvizsgálata alá vegye, és azokat bármely címen is megváltoztassa, vagy módosítsa.

Ezeknek az utóbbi szempontoknak souverain eldöntésére a törvényhatóság a legalkalmasabb és legképzettebb szerv, mert a gazdasági és kultur közösségben élő államtagnak testülete (képvisellete) a maga sajátos érdekeit és viszonyait önmaga ismeri legjobban és mert a törvényhatósági szervezet bír annyi szellemi, értelmi képességgel – a gazdasági önállóság biztosítása esetén pedig – annyi anyagi erővel is, hogy saját feladatait célszerűen és helyesen meghatározhassa.

Mindezek után fejtegetéseink eredményét leszűrve, a cél,

¹⁾ Lásd e kérdésről »Az önkormányzati alkalmazottak fegyelmi felelősségéről« szülő tanulmányomat. Budapest, 1912.

amelyre az új közigazgatási reformok keretében törekedni kell, abban körvonalozható, hogy:

1. a felügyeleti, fegyelmi, szervező, rendelkező és fő ügyintézési hatalmak lehetőleg elválasztassanak és ezek a jogok lehetőleg külön főszervekre ruháztassanak s ezzel kapcsolatban

2. a hatáskörök kifejezetten állapíttassanak meg s egymástól szabadon elkülönítessenek,

3. az önkormányzati ügyintézés felülvizsgálatának meghatározásánál minden intézkedést meg kell tenni, amelylyel a végrehajtó hatalom és a jogegység szétdarabolása megakadályozható, de azután emez érdekek biztosításán kívül fel kell szabadítani az önkormányzatot minden gyámság alól, ami a lüktető önkormányzatnak kifejlődését, a közügy iránti érdeklődésnek felkeltését korlátozza és gátolja. Azért rendelkezzenek a törvényhatóságok mennél teljesebb gazdasági önállósággal, mennél teljesebb ügyintézési szabadsággal.