

52545

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus VIII.

Fasciculus 8.

SZÜCS ISTVÁN

A hatáskörök általános rendezésének
néhány kérdése
a tanácsi igazgatásban



SZEGED

1961

Redigunt

GYÖRGY ANTALFFY, ÖDÖN BOTH, LÁSZLÓ BUZA, RÓBERT HORVÁTH,
ISTVÁN KOVÁCS, JÁNOS MARTONYI

Edit

Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis Szegediensis

Nota

Acta Jur. et Pol. Szeged

Szerkeszti

ANTALFFY GYÖRGY, BOTH ÖDÖN, BÚZA LÁSZLÓ, HORVÁTH RÓBERT
KOVÁCS ISTVÁN, MARTONYI JÁNOS

Kiadja

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara
(Szeged, Lenin krt. 50.)

Kiadványunk rövidítése

Acta Jur. et Pol. Szeged

Felelős kiadó: Kovács István

Megjelent 500 példányban

Szegedi Nyomda V. 61-2998

I.

1. „Az államhatalom helyi szervei — a tanácsok — működési területükön az alkotmány és az alkotmányosan hozott jogszabályok keretei között vezetik és irányítják a helyi társadalmi, gazdasági, szociális és kulturális tevékenységet.” A tanács törvénynek a tanácsok feladataira vonatkozó ebből a legáltalánosabb megfogalmazásából is kitűnik, hogy szocialista államunk központi szervei mellett az állami feladatok ellátásában nagytömegű és sokrétű teendő hárul az államhatalom helyi szerveire.

A tanács szervezetnek a szerteágazó feladatok végrehajtására alkalmassá tétele céljából szükség van annak biztosítására, hogy a tanács apparátus belső, differenciált szervezeti egységei *jogszabályilag pontosan körülhatárolt jogkörrel* működjenek közre az állami feladatok megoldásában, vagyis az egyes tanácsok és az azoknak alárendelt igazgatási szervek feladatainak végrehajtásához fokozatonként és szervenként világosan elhatárolt hatáskörökkel rendelkezzenek. Az egyes igazgatási feladatok végrehajtásáért *felelős szerv* konkrét *kijelölése nélkül*, az adott ügyben első- és másodfokon eljárni jogosult és köteles szerv rögzítése hiányában *államigazgatási* munkánkat nagyfokú *bizonytalanság jellemezné*. Napirenden lennének a hatásköri összeütközések, az ügyek elintézésének elhárítására, vagy éppen a feladatoknak más szervektől történő elvonására irányuló törekvések, és gyakran lehetetlen lenne a mulasztásért felelős megállapítása. Márpedig a szocialista államban sem a magasabb társadalmi- és államérdekek, sem pedig az állampolgárok, a dolgozó nép érdekei nem engedik meg az igazgatási munkának ezt a bizonytalanságát.

A proletárdiktatúra viszonyai között az igazgatási hatáskörök rendezésének problémája újszerűen vetődik fel. A szocialista állam a hatáskörök rendezésénél — ellentétben a burzsoá állammal — abból indul ki, hogy minden egyes állami szerv hatáskörébe csak olyan feladatok ellátása tartozhat, amelyet a jogszabály oda utal és minden tanács a maga meghatározott területén a ráruházott hatáskör keretein belül önálló, *hatáskörét más szerv nem vonhatja el; még a felettes tanács sem*.

A hatáskörök elhatárolása és átfogó jogszabályi rendezése nélkül lehetetlen a *demokratikus centralizmus* maradéktalan gyakorlati érvényesítése. A demokratikus centralizmus mindkét oldalának következetes megvalósítása — a *központi irányítás szilárdságának* biztosítása, valamint a *dolgozó tömegeknek* az állami feladatok megoldásába történő széleskörű *bevonása*, az állami élet demokratizmusának állandó szélesítése — parancsolólag írja

ezt elő; éppen ezért a hatáskörök rendezése során a demokratikus centralizmus mindkét oldalából folyó követelményekre figyelemmel kell lenni.

Az MSZMP 1959 decemberében tartott VII. kongresszusa elért eredményeink alapján szocialista fejlődésünk jelenlegi szakaszán állami életünk további alakulásának fő jellemzőjét a *szocialista demokratizmus szélesítésében* jelölte meg. „Ez megkívánja az országgyűléstől a községi tanácsokig a néphatalmi szervek fokozottabb aktivitását és munkájuk színvonalának emelését; a tanácsok hatáskörének és tömegszervezeti szerepének további növelését; mindenekelőtt a szocializmus ügyét támogató dolgozó tömegek még tevékenyebb közreműködését a néphatalmi szervek munkájában, a gazdasági és kulturális ügyek intézésében.”¹ Ugyanakkor rámutatott a kongresszus határozata a *szilárd központi irányítás* szükségességére is. „Népünk alkotó tevékenységének irányítására és védelmére a dolgozók érdekeit szolgáló erős, központi irányított és a tömegek által támogatott államhatalomra van szükség.”² A szocialista demokratizmus fejlesztése, az állampolgárok jogainak növelése és az állami feladatok megoldásába való fokozottabb bevonásuk tehát nem vezethet a központi államhatalom gyengítésére. „A lenini tanítások alapján és pártunk tapasztalatain okulva szükségünk van az állam erősítésére, tökéletesítésére, hogy minél gyorsabban és eredményesebben megvalósíthatassuk a munkásosztály célkitűzéseit, a szocializmus felépítését.”³ Állam-szervezetünk fejlődésére is érvényes, hogy „ami a jövőt illeti, a demokratikus centralizmus mindkét oldalának párhuzamos fejlődését kell célul kitűzni”.⁴

2. Miért *időszerű* különösen napjainkban a hatáskörök rendezésének problémája? Ennek legalábbis két oka van a fentebb elmondottakon kívül.

A *Tanáctörvény* (1954 :X. tv.) tanulmányozása könnyen meggyőz bennünket arról, hogy a törvény a tanácsi szervek hatáskörét *csak az alapvető vonatkozásokban szabályozta*, és csak azokat a feladatköröket rögzíti, amelyek viszonylag állandóak és tanácsfokozatonként azonosak. A tanáctörvény által így meghatározott feladatkörökön belül a különböző fokozatú tanácsok és szerveik hatáskörében *lényeges eltérések jelentkezhetnek*. A hatásköröknek tanácsszintenkénti és szervenkénti részletes megállapítását külön jogszabályokra hagyta a törvény.⁵ Ez a rendezés azonban napjainkig sem történt meg maradéktalanul. A második tanáctörvény végrehajtásaként az egyes minisztériumok által kiadott *szervezeti és működési szabályzatok* — köztis mert és sokat hangoztatott fogyatékoságaik ellenére — lényeges haladást jelentettek a hatáskörök tisztázása felé vezető úton, azonban a kérdés teljes megoldásától messze elmaradtak, és a későbbi évek ilyen irányú törekvéseit sem koronázta teljes siker. Ma sincs például minden kétséget kizáróan elhatárolva a tanács és a végrehajtó bizottság, vagy a végrehajtó bizottság és a szakigazgatási szervek hatáskörébe tartozó számos feladat. Márpedig a szocialista államban az egész tanácsi és államigazgatási szervezet megszilár-

¹ A Magyar Szocialista Munkáspárt VII. Kongresszusának jegyzőkönyve. Kosuth Könyvkiadó, 1960., 590—591. old.

² Uo. 590. old.

³ Uo. 358. old.

⁴ Uo. 484. old.

⁵ Vö.: Dr. Kovács István: A hatáskörök elhatárolásának és a tömegkapcsolatok differenciálásának jelentősége a tanácsi szervezetben. (Állam és Igazgatás, 1955. évf. 6. sz., 317. old.)

dulásának egyik központi kérdése a hatáskörök pontos elhatárolása és átfogó jogi szabályozása. Ez a körülmény magyarázza meg elsősorban a kérdés aktualitását.

A hatáskörök rendezésének napirendre tűzését indokolja másodsorban — de nem kisebb jelentőséggel — a *mezőgazdaság szocialista átszervezése következtében előálló új helyzet*. A társadalom gazdasági, politikai és kulturális életének változásával és fejlődésével együtt a tanácsai és államigazgatási munkának is rugalmasan kell alkalmazkodnia a megváltozott viszonyokhoz. „Más tartalmat kell kapnia a tanácsok szűkebb értelemben vett államigazgatási munkájának, továbbá fokozottabban előtérbe kell kerülnie a tanácsok kulturális-szervező, nevelő munkájának, az emberek tudata átformálásának, a lakosság kommunális, szociális és kulturális szükségletei kielégítésének.”⁶ Az átszervezés után megváltoznak a különböző fokozatú tanácsok feladatai is az adott ágazatot illetően. Az irányítással járó feladatok ellátása elsősorban a járási tanácsszervek feladataként jelentkezik, ehhez pedig megfelelő hatásköröket kell biztosítani részükre. De a mezőgazdasági szakirányításon túlmenően a VII. kongresszus határozata alapján minden területen fokozni kell a tanácsok szerepét a gazdasági építő munkában, „elsősorban a népgazdasági tervezésben, a pénzügyi költségvetési kérdések megoldásában. De nem kevésbé fontos ez az állami helyi ipar és a kisipari termelőszövetkezetek termelési és elosztási terveinek kialakításában, a kommunális, szociális és kulturális létesítmények fejlesztésében.”⁷ E feladatok megfelelő ellátása ugyancsak számos hatásköri problémát vet fel, amelyek megoldásra várnak.

II.

A hatáskörök rendezésének problémája *kettős irányú*:

— Megtalálni azt a helyes arányt, melynek alapján a helyi tanácsok és szerveik feladatkörébe utalt teendők ellátása során az egyes konkrét feladatok megoszlanak az államhatalom és az államigazgatás között, közép- és alsó fokú szervei között. Ebben az értelemben beszélünk *vertikális* hatáskör-elhatárolásáról.

— Megtalálni azt a helyes arányt, melynek alapján az Alkotmány és a Tanácstörvény által a helyi tanácsok feladatkörébe utalt teendők ellátása során az egyes konkrét feladatok megoszthatók az államhatalom és az államigazgatás helyi szervei, illetőleg testületi és egyedi szervei között. Ebben az értelemben beszélünk *horizontális* hatáskör-elhatárolásról.

Az első kérdés keretében kell megvizsgálni a szakigazgatási szervek differenciálásának és a gazdasági irányításnak a hatásköri problémáit is, a második kérdés keretében pedig megoldást kell keresni arra is, hogy milyen igazgatási feladatokat célszerű a tanács, illetőleg a végrehajtó bizottság hatáskörébe utalni.

A hatáskörök általános rendezése során a *vertikális* rendezésnek *meg kell előznie* a feladatok *horizontális* elhatárolását. A vertikális és hori-

⁶ Apró Antal: A tanácsok feladatai a pártkongresszus után. Tanácsok Lapja. 1960. évf. 3. sz.

⁷ Uo.

zontális rendezés ugyanis szorosan összefügg egymással olyan értelemben is, hogy a vertikális hatáskör rendezésének nem csupán ágazati — szakigazgatási vetületben kell jelentkeznie; ez a hatáskörök rendezésének leszűkítését jelentené. Nevezetesen a felettes szervek hatásköréből alsóbb szintre utalt egyes ügyekben megalapozott lehet a tanács, vagy a végrehajtó bizottság hatáskörének megállapítása.

1. A) Állami életünk egyik, gyakorlatilag nagyon jelentős problémája: milyen *munkamegosztásnak* kell létrejönnie az igazgatási feladatok ellátásában a *központi, középfokú és helyi szervek között*, s milyen területi egységekig lemenően kell *differenciált szakigazgatási szervezetet* létrehozni, továbbmenve pedig a különböző szinteken elhelyezkedő szakigazgatási szervek hatáskörébe milyen természetű feladatokat kell utalni. Más szavakkal kifejezve: a centralizáció és decentralizáció egymáshoz viszonyítva milyen arányban érvényesüljön államigazgatásunkban.

Ennél a kérdésnél a hatáskörök megosztásának abból a szocialista elvéből kell kiindulni, hogy az ügyeket ott kell elintézni, ahol azok felmerülnek, a lakossághoz, a különböző társadalmi, gazdasági és kulturális intézményekhez *legközelebb eső* igazgatási egységeknél, tehát a községekben, városi kerületekben, városokban. Ennek fő előnye abban rejlik, hogy a lakossággal közvetlen kapcsolatban álló helyi szervek számára nyílik leginkább lehetőség a tömegek széleskörű bevonására és aktivizálására, és ezen keresztül, a helyi adottságok figyelembevételével, a társadalmi öngazgatás alapjainak és módszereinek lerakására. Mindezek mellett a dolgozóknak az államigazgatási munkába való fokozott bevonása hatásos ellenszer a bürokratizmus még gyakran fellelhető maradványainak leküzdésére.⁸

A hatáskörök decentralizálása természetsszerűleg veti fel azt a problémát, hogy *differenciált szakigazgatási szerveket* milyen szintig bezárólag építsünk ki. Egy időben szinte általánosan elfogadott nézet volt, hogy a szakigazgatási szerveket minél inkább leágaztassuk az alsóbb fokú egységekhez — egészen a községekig, városokig, illetve városi kerületekig — és ezeknek az alsóbb fokú igazgatási egységeknek önálló hatósági jogkört is biztosítsunk.⁹ Lényegében hasonló értelemben rendezte a kérdést a Tanácstörvény végrehajtási utasításaként kibocsátott 8/1955. (II. 13.) M. T. számú rendelet is. Ezt a kérdést azonban nem lehet elválasztani a hatáskörök horizontális elhatárolásának problémájától sem. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a *testületi szerveknek igazgatási hatáskörökkel való felruházása* kihatással lesz az ágazati igazgatás szervezeti konstrukcióira is. Az elmúlt évek során szerzett gyakorlati tapasztalatok alapján — és a horizontális hatáskörrendezést is figyelembe véve — *községekben* a szakigazgatási szervek kiépítése helyett *egységes*, egy felelős vezető által irányított *igazgatási apparátus* felállítása látszik indokoltabbnak.

A helyi szervek hatáskörének növelése már az ellenforradalmat megelőző években megindult nálunk, és különösen 1956 óta számos jogszabályunk tanúskodik arról, hogy kormányzatunk következetes híve a hatáskörök ésszerű

⁸ Magyar Szocialista Munkáspárt VII. Kongresszusának jegyzőkönyve. Kosuth Könyvkiadó. 1960., 29. old.

⁹ Vö.: Dr. Kovács Tibor: A szakigazgatási szervek hatósági jogköre. A Magyar Jogász Szövetség 1955. évi hévízi vándorgyűlésének anyaga, 6. füzet. 42—43. old.

decentralizálásának.¹⁰ A következőkben olyan átfogó rendezésre van szükség, amelynek során a hatásköröket és hatósági jogköröket — az adott lehetőségek maximális figyelembevételével — a lakossággal közvetlen kapcsolatban álló alsó fokú szervezetek adjuk át, és tételesen is pontosan lerögzítjük a különböző szinteken elhelyezkedő államigazgatási szervek jogosítványait a szakterületüket illető feladatok ellátásában.

B) A hatáskörök leadásának azonban megvannak a maga szükségszerű feltételei. E feltételek lehetnek szakmai, munkamódszerbeli és politikai jellegűek.

a) Az államigazgatási munka sokrétűségénél és bonyolultságánál fogva széleskörű politikai és szakmai ismeretekkel és gyakorlati jártassággal rendelkező *szakembereket* igényel. Az egyes hatásköröknek megyéktől járásokhoz és városokhoz, vagy éppen járásoktól községekhez történő leadása nem lehetséges az új feladatokkal felruházott igazgatási egységek szakmai megerősítése nélkül. A Tanácsok Lapja szerkesztőségének és a Békésmegyei Tanács Végrehajtó Bizottságának 1960. márciusában Sarkadon megrendezett ankétján számos hozzászóló hangsúlyozta a hatáskör-bővítés és szakmai erősítés elválaszthatatlan voltát. Hiába növeljük az alsóbb szervek hatáskörét, ha a felsőbb szervek nem biztosítják a feladatok ellátásához elengedhetetlenül szükséges *létszámot*, — s ami még ennél is fontosabb — a feladat elvégzésére alkalmas gyakorlott szakembert. Csak káros lehet az olyan decentralizáció, melynek során a feladat lekerül az alsóbb szervhez, de az azt korábban ellátó munkaerő marad íróasztalával együtt a régi helyén. Távol áll tőlünk, hogy a hatáskörnövelést azonosítsuk a létszámnöveléssel; a korábbi évek azonban — elsősorban egyes országos főhatóságok, de megyei szervek intézkedései folytán is — produkáltak néhány példát a most említett visszásságra.

Azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy néhány szakterületen — elsősorban a mezőgazdaság vonalán — országos viszonylatban szakemberhiány van, s néhány évig ez még így is marad. Ha mégis decentralizálunk, az ilyen szakadékokat különböző szervezeti megoldásokkal kell áthidalnunk.

A szakmai erősítés azonban nemcsak szakemberek átirányításával és létszámnöveléssel segíthető elő, hanem a már jelenleg is az apparátusban dolgozók szervezett, tartós és rendszeres szakmai *továbbképzésével*. A növekvő feladatokat igazgatási apparátusunk csak műveltebb, szakmailag magasan képzett dolgozókkal lesz képes ellátni.

b) A hatáskör-növelés másik, nem kevésbé fontos feltétele *új munkamódszerek* alkalmazása az igazgatási munkában, pontosabban megfogalmazva az irányító és szervező munka színvonalának emelése és a már meglévő hatáskörökből adódó lehetőségek helyes alkalmazása. Eddigi tapasztalataink alapján számos olyan példát lehetne felsorolni, amelyek azt bizonyítják, hogy helyi tanácsaink és szerveik nem éltek eléggé azokkal az eszközökkel, melyeket jogszabályok eddig is

¹⁰ Lásd: 1099/1954. (XI. 28.) M. T. sz. hat., 8/1955. (II. 13.) Mt. sz. rend., 1046/1956. (VI. 3.) M. T. sz. hat., 1066/1956. (VII. 29.) M. T. sz. hat., 1068/1956. (VII. 29.) M. T. sz. hat.; 1958 : tvr., 1960 :8. tvr., stb.

biztosítottak részükre munkájuk megszervezése, az irányító és ellenőrző munka eredményessége érdekében.¹¹ A hatásköröket pedig csak ott lehet növelni, ahol megfelelő módon tudnak is azokkal élni, hangsúlyozta pártunk VII. kongresszusán Fock Jenő elvtárs.¹² A jó munka alapja és újabb hatáskörök igénylésének jogcíme csak a már meglévő hatáskörök rendszeres és helyes gyakorlása lehet.

- c) Végül nem elhanyagolandó szempontja, feltétele a decentralizációnak az sem, hogy az egyes ügyek mennyiben tarthatnak számot a lakosság érdeklődésére, s ezen keresztül milyen mértékben biztosítható a végrehajtásban a *lakosság közreműködése*, illetőleg az adott kérdéssel kapcsolatos politikai hangulata, állásfoglalása nyújt-e kellő biztosítékot az eredményes végrehajtásra.

C) Az alábbiakban vegyük röviden szemügyre, *milyen alapvető szempontok alapján célszerű* az államigazgatási feladatok végrehajtásából adódó *konkrét teendők megosztása a központi, középfokú és alsófokú államigazgatási szervek között.*

- a) *A minisztériumok és egyéb országos főhatóságok* részére csak a jogi szabályozást, a legmagasabb fokú elvi irányítást és a fő-, illetőleg *szakfelügyeletet* kell fenntartani. Egyedi ügyek az államigazgatás e legfelső szakirányú szerveinek hatáskörébe — egyes kivételes esetektől eltekintve — ne tartozzanak.
- b) *A megyei tanácsok vb. szakigazgatási szervei* illetékességi területükön elsősorban szintén az *elvi irányítást* tekintsek főfeladatuknak. Első fokú hatáskört csak kivételes esetekben töltsenek be; azokban az ügyekben, melyek a járási, illetve városi szervektől el nem várható kivételes szakértelmet igényelnek, vagy pedig fontosságuknál fogva a megye érdekei megkövetelik, az egységes áttekintést. Ezenkívül természetesen betöltik a másodfokú hatáskört azokban az ügyekben, melyekben első fokon a járási és járási jogú városi tanácsok vb. szakigazgatási szervei járnak el.
- c) *A járások vb. szakigazgatási szervei* első fokú hatóságként járnak el azokban az ügyekben, melyek szakmai vagy politikai megfontolások alapján nem utalhatók községi hatáskörbe, viszonylag ritkábban fordulnak elő, és természetüknél fogva indokolt járási szinten való összefogásuk. Irányító, ellenőrző, segítő és másodfokú hatósági szervekként működnek közre ugyanakkor a községi hatáskörbe tartozó feladatok tekintetében.

Mondanunk sem kell, hogy az itt felsoroltak a hatáskörök függőleges elhatárolásának csak legáltalánosabb — de megítélésünk szerint leglényesebb szempontjait foglalják magukban. A kérdés minden részletre kiterjedő feldolgozása még csak egyetlen tanácsi fokozat vonatkozásában sem lehet egy terjedelmében korlátozott tanulmány feladata. Ilyen célkitűzés az eredményesség és teljesség igényével, csupán elméleti és gyakorlati szakemberek széleskörű és szervezett együttműködésével valósulhat meg.

¹¹ Vö.: Dr. Toldi Ferenc: A városok szervezeti és hatásköri kérdései. (A városi tanácsok időszerű kérdései, Debrecen, 1956. 42—45. old.)

¹² Vö.: Magyar Szocialista Munkáspárt VII. Kongresszusának jegyzőkönyve. 119. old.

2. A) A szocialista demokratizmus állandó szélesítése, s ami témánk szempontjából ezzel egyet jelent — a népképviselési szervek szerepének töretlen növelése a szocialista államépítés objektív és legfontosabb törvényszerűsége. Ez pedig a dolgozó tömegek fokozottabb aktivizálásán, az *államhatalmi szervezetek*be történő, valóban hatékony bevonásán keresztül valósul meg. Amikor az állami feladatoknak hatalmi és igazgatási szervek közötti elhatárolására teszünk kísérletet, ebből az alapvető elvből kell kiindulnunk, s nem különböző célszerűségi vagy egyéb szempontokból. Vagyis az államhatalmi és igazgatási szervek között elvileg is különböztetnünk kell; „az államhatalmi szervek elsődleges szerepét a szocialista állam-szervezetben ne a technikai munkamegosztásban, a célszerűség elvében keressük, hanem mélyebb okokra, népi demokratikus rendszerünk lényegére: a dolgozó tömegeknek az államhatalom gyakorlásában való egyre fokozódó szerepére vezessük vissza.”¹³

Mi jelenleg a helyzet a *tanácsoknak*, mint testületi szervezeteknek a *hatáskörét* illetően? Másokkal egyezően megállapíthatjuk, hogy a helyi hatalmi szervek hatásköre valamennyi szinten meglehetősen szűk és bizonytalan. Bár az 1954 :X. tv. széleskörű feladatokkal ruházta fel a tanácsokat — eltekintett a képviselési szervek hatáskörének pontos rögzítésétől. A jogalkotó abból az elgondolásból indult ki, hogy csak azokat a hatásköröket kell rögzíteni, amelyek tanácsfokozatonként azonosak és viszonylag állandóak. Későbbi jogszabályaink pedig nagyrészt adósak maradtak azzal, hogy a gazdasági, szociális és kulturális feladatok megoldását illetően realizálják a tanácsok *hatáskörét*; a gyakorlatban pedig nyilvánvalóvá vált, hogy „szinte városenként és községenként más feladatokat vételek államhatalminak az igazgatási szervek vezetői”,¹⁴ és úgyis szólván a tanácsai vezetők rátermettségén, szakképzettségén és leleményességén múltott az, hogy mennyiben sikerült tartalommal megtölteni a helyi hatalmi szervek munkáját.

Gátolták a tanácsok hatáskörének növelésére irányuló törekvéseket azok a helytelen nézetek is, melyek a *hatalmi és igazgatási feladatok éles elkülönítését* célozták az állami feladatok megoldásában. Márpedig nyilvánvaló, hogy a helyi hatalom és igazgatás vonatkozásában nem lehet merev választóvonalat húzni e kétfajta tevékenység között; ez következik a tanácsai szervezet jellegéből. Mások a hatalmi szervek szerepét *kizárólag a rendelkező tevékenységre* korlátozták, ugyanakkor az igazgatási szervezeteknek — elsősorban az ágazati igazgatási szerveit illetően — csak végrehajtó funkciót tulajdonítottak. Nem vették figyelembe, hogy e két tevékenységi forma nem zárja ki, sőt feltételezi egymást mind a hatalmi, mind az igazgatási szervek keretein belül. Más kérdés, hogy a végrehajtó és rendelkező tevékenységnek egymáshoz viszonyított aránya tanácsai fokozatonként eltérő. Viszont igaz az, hogy az alacsonyabb fokozatú tanácsai szervezetknél, ahol a végrehajtó tevékenység jut domináló szerephez a rendelkező funkcióval szemben — fokozottabb mértékben lehet és kell egyedi igazgatási ügyekben is hatáskört biztosítani a testületi szervek számára.¹⁵

¹³ A Magyar Jogász Szövetség V. Kongresszusa, Siófok, 1958. Jegyzőkönyv., 142. old.

¹⁴ Dr. Bihari Ottó: Az államhatalmi és államigazgatási szervek hatáskörének problémái. (Stud. Jur. Pécs, 5. sz., 1959. 6. old.)

¹⁵ Vö.: Dr. Pozsonyi István: A tanácsok hatásköre rendezésének néhány kérdése. (Állam és Igazgatás, 1959. évf. 8. sz., 587. old.)

Másik oldala e problémának, hogy a már tanácsi hatáskörbe utalt teendőknek hatalmi és igazgatási feladatokra történő elkülönítése elméletileg helyes-e. Abból a felfogásból kiindulva, hogy a tanács minden hatáskörébe utalt kérdésben mint államhatalmi szerv jár el — egyenesen következik, hogy aktusa is államhatalmi. Az az elképzelés, hogy egyes ügyekben a tanács aktusa államhatalminak, más ügyekben államigazgatásinak minősül, nem hordja-e azt a veszélyt magában, hogy a tanács nemcsak potenciálisan, hanem az ügyek bizonyos körében szervezetileg is az államigazgatástól függő szervezetté válik, továbbá az, hogy a tanács aktusai államigazgatási aktusoknak legyenek tekinthetők, nem vezet-e arra a helytelen következtetésre, hogy a tanács jellegét, következésképpen az államszervezetben elfoglalt helyét, jogállását, aktusainak hierarchikus helyzetét szükséges részben vagy egészben megváltoztatni? Ezekről a kérdésekről államigazgatási jogtudományunkban egységes álláspont mindezülig nem alakult ki; mindenesetre itt olyan elméleti probléma vár tisztázásra, melynek jelentős kihatása van államigazgatásunk jövőbeni gyakorlati szervezésére is. Ezzel összefüggésben nem hallgathatjuk azonban el, hogy a szocialista országokban az az egyre erősödő irányzat észlelhető, hogy az államhatalmi, ezen belül a helyi államhatalmi szervek hatalmi jellege és potenciális helyzete fokozottabban kifejezésre jusson.

Melyek tehát azok a kérdések — az egyébként is kizárólagos tanácsi hatáskörbe utalt feladatokon túl —, amelyek jelentőségüknél fogva a helyi államhatalmi szervek érdeklődésére tarthatnak számot, s ennél fogva *tanácsi hatáskörbe utalandók*? Ezek lehetnek:

- a) Mindazok a kérdések, amelyek a *helyi társadalmi, gazdasági, szociális és kulturális tevékenység* ellátásával kapcsolatosak, és a lakosság egészét vagy jelentős részét érintik. Ezek köre természetesen tanácsszintenként eltérő — sőt azonos szintű, de különböző adottságokkal rendelkező tanácsok esetében is változó lehet. A terület nagysága, a lakosság száma, továbbá az a tény, hogy a lakosság iparban vagy mezőgazdaságban dolgozik, lényegesen befolyásolja azt, mit tekintünk a helyi lakosság szempontjából lényeges kérdésnek, továbbá azt is, milyen lehetőségei vannak a tanácsnak a terület „legfontosabb” problémáival való foglalkozásra.¹⁶ Tehát szintenként és települési típusonként külön határozandó meg, melyek azok a funkciók, amelyeket a helyi államhatalmi — képviseleti szerveknek kell betölteniök.
- b) Az *országos jelentőségű feladatok megvalósításával kapcsolatos helyi teendők*; különösen azok, amelyek a lakosság széleskörű mozgósítását teszik szükségessé.
- c) Végül azok a *legjelentősebb egyedi igazgatási feladatok*, amelyekben — bár nincsenek különösebb összefüggésben az országos jelentőségű feladatok helyi megvalósításával —, de jellegüknél fogva indokolt a gondosabb mérlegelés és a testületi döntés, vagy amelyek iránt a lakosság élénken érdeklődik. Itt azonban gondosan vigyázni kell arra, hogy a testületben történő eljárás nehezkesebb volta ne menjen az ügyintézés rovására, ne vezessen fölösleges idővesztésre. Ebbe a körbe tehát csak viszonylag ritkábban előforduló ügyek sorolhatók be.

¹⁶ Dr. Bihari Ottó: i. m. 7. old.

A mondottak alapján találó a helyzetnek az a jellemzése, hogy: „A tanácsoknak, mint az államhatalom testületi szerveinek nincs megfelelő igazgatási hatáskörük ahhoz, hogy valóban meghatározói lehessenek területük társadalmi, gazdasági és kulturális életének. Ezen a helyzeten változtatni kell. Ezért az igazgatási hatáskörök általános rendezése során gondoskodnunk kell arról, hogy a tanácsok kizárólagos hatáskörébe kerüljenek mindazok az ügyek, amelyek területük lakosságának egészét, illetőleg annak nagy részét érintik.”¹⁷ Megjegyzendő ugyanekkor, hogy igazgatási ügyeknek tanácsi, *illetőleg testületi hatáskörbe utalása elsősorban a községi, városi kerületi és járási jogú városi szinten bír jelentőséggel.* Azt, hogy az ügy olyan jelentős-e, hogy abban a testületi szerv döntése szükséges, a jogszabályalkotónak esetenként kell mérlegelnie.¹⁸

Vegyünk néhány példát azok közül az ügyek közül, amelyekben a döntés joga elgondolásunk szerint — az előzőekben kifejtett szempontok alapján — a tanácsot, mint testületi szervet illethetné meg:

- a) Első helyen egy olyan kérdést említünk meg, mellyel kapcsolatosan az államhatalom helyi szervei az alkotmányos jogszabályok értelmében széleskörű jogosítványokkal rendelkeznek ugyan, de e kinyilatkoztatott hatáskörükkel — az alkotmányos tétel végrehajtása hiányában — a tanácsok nem élhetnek. Az *államhatalom helyi szervei és a bíróságok együttműködésének, egymáshoz való viszonyának kérdéséről, közelebbről a bírák választásáról és visszahívásáról van szó.*

A bírák választására és visszahívására vonatkozó szabály hatályos alkotmányos tétel, melyet az 1954 :II. tv. fejtett ki részletesen. Eszerint a bírákat a megfelelő szintű államhatalmi szervek választják és hivatják vissza. Tény viszont, hogy az Alkotmánynak és az említett törvénynek a bírák választására és visszahívására vonatkozó rendelkezései — kivéve a Legfelsőbb Bíróságot, melynek elnökét, elnökhelyetteseit és hivatásos bíráit, valamint népi ülnökeit az Országgyűlés választja öt évi időtartamra — a gyakorlatban nem érvényesülnek, csak a népi ülnökök vonatkozásában. A Legfelsőbb Bíróság bíráinak kivételével a bírák jelenleg is kinevezés útján kapják megbízatásukat.

Hasonlóképpen alkotmányos tétel a bírák beszámolási kötelezettsége, gyakorlatilag azonban ez sem érvényesül.

- b) A tanács saját működésével és a tanácsnak alárendelt szervek létrehozásával kapcsolatos hatalmi jellegű feladatok többségükben ma is a tanácsoknak vannak fenntartva, de ezen a téren tovább lehetne a tanácsok hatáskörét növelni. A tanácsok szervezetében *szakigazgatási szervek létesítéséről, összevonásáról és megszüntetéséről* szóló 8/1955. (II. 13.) M. T. sz. rendelettől eltérően a tanácsok hatáskörébe kellene utalni az ezekben a kérdésekben való döntést, a Minisztertanács előzetes hozzájárulásának mellőzésével; a végrehajtó bizottságok erre vonatkozó javaslatukat közvetlenül a tanács elé terjesztenék. Speciálisan a községi végrehajtó bizottság hivatali szervezetében szakigazga-

¹⁷ Apró Antal: A tanácsok feladatai a pártkongresszus után. (Tanácsok Lapja, 1960. évf. 3. sz.)

¹⁸ Vö.: Dr. Albrecht László: A tanács hatáskörének néhány elvi problémája. (Állam és Igazgatás, 1960. évf. 7. sz., 440. old.)

tási szerv létrehozására a járási tanácsot lehetne felhatalmazni, amely a döntést a községi tanács előterjesztése alapján hozná meg.

- c) Hasonlóképpen növelni lehetne a tanács hatáskörét a *hivatali apparátus dolgozóinak kiválasztása, illetőleg kinevezése terén* is. A tanács nevezhetné ki minden tanácsszinten a végrehajtó bizottság szakigazgatási szerveinek vezetőit, a járási jogú városokban és a városi kerületekben a szakigazgatási szervek valamennyi vezetői és ügyintézői állománycsoportba tartozó dolgozóját, a községekben pedig a hivatali szervezet minden dolgozóját.

Javasoljuk továbbá, hogy *községekben, járási jogú városokban* a tanácsnak *alárendelt vállalatok és intézmények vezetőit is a tanács nevezze* ki. Községekben pl. a tanács hatáskörébe kellene utalni a pedagógusok és községi orvosok kinevezését is.

- d) A Tanács törvény 6. §. (2) bekezdésének a) pontja értelmében a tanács állapítja meg az *állami költségvetés keretein* belül a tanács *helyi tervét és költségvetését*.

Nem lehet ezért egyetérteni azzal, hogy a tanács által jóváhagyott, illetve megállapított költségvetés évközben a tanács beleegyezése és tudta nélkül, csupán a pénzügyi szakigazgatás helyi szerveinek közreműködésével pénzügyminiszteri rendelkezések alapján módosul.

- e) Az 1099/1954. (XI. 28.) és 1100/1954. (XI. 28.) Mt. sz. határozatok szerint a *végrehajtó bizottság* állapítja meg a *munkatervét*, amelyben tervezet készül a tanácsülések napirendjéről (I. rész) és a tömegszervezeti tevékenységgel kapcsolatban is (III. rész). Célszerű lenne, ha a tanács, mint az államhatalom helyi szerve adná meg az éves programot és ehhez igazodnék a végrehajtó bizottság munkaterve.

- f) Az 1960 : 8. tvr. és a 19/1959. (VII. 12.) F. M. számú rendelet értelmében a *termelőszövetkezet vezetősége* köteles a közgyűlésen megtárgyalt *éves termelési tervet és a zárszámadást* megerősítés végett a járási tanács vb. mezőgazdasági osztályának bemutatni. A termelési terv, valamint a zárszámadás is csak e megerősítés után, a közgyűlés jóváhagyásával válik érvényessé.

Mezőgazdaságunk szocialista átalakulása folytán a termelőszövetkezetek gazdálkodásának befolyásolása olyan jelentőséggel bír, amely mellett csupán a szakigazgatási szervek gazdasági szervező és irányító tevékenysége (a testületi szervek mellőzésével) nem bizonyul elégségesnek.

Ezért megítélésünk szerint szükséges, hogy a *mezőgazdasági termelőszövetkezetek termelési tervét és zárszámadását a községi tanács részéről való előzetes megtárgyalás és javaslatétel alapján a járási tanács erősítse meg*. Járási jogú városok és városi kerületek esetében ez a jogkör közvetlenül a városi, illetőleg a városi kerületi tanácsot illetné meg.

- g) A fennálló rendelkezések értelmében az *állami tulajdonban levő házak elidegenítése tárgyában* az alsóbb fokú tanácsok végrehajtó bizottságainak javaslata alapján a megyei tanács végrehajtó bizottsága jogosult dönteni. Ez az eljárás túlzottan nehézkes és a hatáskör ilyen megállapítása formális, mert a megyei tanács végrehajtó bizottságának ténykedése többnyire kimerül abban, hogy az eladásra kijelölt

házak jegyzékét jóváhagyólag tudomásul veszi. Véleményünk szerint helyes lenne az állami házak eladásának jogkörével a területileg illetékes község, város, illetőleg városi kerület tanácsülésének hatáskörét bővíteni.

B) A hatáskörök horizontális elhatárolásánál kell szólnunk az igazgatási feladatoknak a *végrehajtó bizottság és a szakigazgatási szervek közötti megosztásáról* is. Nem lehet feladatunk a teendők részletes felsorolása; ebben az esetben is csak általános megállapításokra szorítkozunk, és nem térünk ki — mint ahogy azt az előbbi esetben is tettük — azokra a kérdésekre, melyek a jelenlegi szabályozás szerint is az említett két szerv-kategória egyikeként vagy másikának kizárólagos hatáskörébe tartoznak.

Véleményünk szerint *végrehajtó bizottsági hatáskörbe* utalandók lehetnek az alábbi feladatok:

- a) Amelyek a helyi társadalmi, gazdasági és kulturális tevékenységgel, illetőleg az országos jelentőségű feladatok helyi megvalósításával kapcsolatosak ugyan, de gyakrabban fordulnak elő az adott területen, és a tanácsülések viszonylagos ritkasága a végrehajtást hátrányosan befolyásolná. Ugyancsak végrehajtó bizottsági hatáskörbe utalandó egyes, a tanács által már meghatározott, de természetüknél fogva bonyolultabb feladatok végrehajtásának részletes megszervezése, előkészítése.
- b) Azok az igazgatási ügyek, amelyeknek tanácsi hatáskörbe utalása nem indokolt — vagy azért, mert az az ügyintézés jelentős lassúbbodását vonná maga után, vagy mert gyakoribb előfordulásuk folytán aránytalan megterhelést jelentenének a hatalmi szerv számára — azonban olyan jellegűek, hogy szükséges az elbírálásnál a kollektív mérlegelés érvényesítése, vagy a lakosság érdeklődése szempontjából jelentősebbek. Természetesen ezekre nézve is érvényes az, hogy a jogszabályalkotónak esetenként kell mérlegelnie: az adott kérdés ilyenek minősül-e, és attól függően, hogy milyen tanácsi szinten jelentkezik, kell végrehajtó bizottsági vagy szakigazgatási hatáskörbe utalnia.¹⁹

A végrehajtó bizottság hatáskörét tehát csak azokban az egyedi ügyekben kell megállapítani, amelyek elvi jelentőségűek, vagy nagyobb fontosságúak. Hiba lenne a végrehajtó bizottságot egyedi ügyekkel túlterhelni, és rendeltetészerű működésében akadályoztatni. Mindez természetesen még fokozottabb mértékben vonatkozik a tanácsra.

A hatásköröknek vízszintes irányú megosztása azonban még számos elvi és gyakorlati problémát vet fel.²⁰ Ezek közül a legjelentősebbekre a későbbiek során még visszatérünk; példaképpen azonban már itt is megemlíthetünk néhány olyan igazgatási feladatot, melyeknek *szakigazgatási hatáskörből végrehajtó bizottsági hatáskörbe* történő utalása — többnyire decentralizálásukkal, vagyis a feladatoknak a magasabb szintű tanács vagy szakigazgatási szervétől az alsóbb szintű tanács végrehajtó bizottságához való levitelével egybekötve — indokoltnak tűnik.

- a) A 64/1955. (X. 25.) M. T. sz. rendelet 5. §. (4) bekezdése szerint *művelési-ág* változást a megyei tanács vb mezőgazdasági osztálya en-

¹⁹ Dr. Albrecht László: i. m., 445. old.

²⁰ Vö.: J. A. Tyihomirov A helyi államhatalmi szervek további fejlődésének néhány kérdése a Szovjetunióban. (Állam és Igazgatás, 1960. évf. 8. sz., 588—589. old.)

gedélyezhet.

Tekintettel arra, hogy a községek és járások jellege a mezőgazdaság szocialista átszervezése következtében megváltozott, — ez idő szerint már inkább a termelőszövetkezetek művelési-ág változás iránti kérelmei adnak feladatot — a döntés jogát helyes volna — területi korlátozás nélkül — a *járási tanács* vb részére biztosítani.

- b) Az 1/1960. (I. 1.) Korm. sz. rendelet 2. §. (2) bekezdése szerint 10 000 Ft-tól 50 000 Ft értékhatárig a *kisiparossal való építtetés engedélyezése* a megyei tanács végrehajtó bizottsága elnökének vagy helyettesének, míg 50 000 Ft értékhatáron felül az *Építésügyi Minisztériumnak* a hatáskörébe tartozik. Helyes lenne, ha a korábbi gyakorlatnak megfelelően 10 000—50 000 Ft értékhatárig a *járási tanács végrehajtó bizottsága*, míg ezen értékhatár felett a *megyei tanács végrehajtó bizottsága* adná meg az engedélyt.
- c) Nem indokolt a 61—38/1954. Bk. M. sz. utasításban a megyei tanács vb elnöke számára fenntartott az a jogkör, hogy az *új vásártartási jogot bővítheti és módosíthatja*. Véleményünk szerint ezt a hatáskört is helyes lenne leadni a *járási, járási jogú városi tanácsok végrehajtó bizottságai* részére.
- d) A 41 600/1950. (IX. 7.) Bk. M. sz. rendelet 2. §. (2) bekezdése értelmében az *alkalmi italmérési engedélyek kiadása* a járási tanács vb kereskedelmi csoportjának hatáskörébe tartozik. A hatáskör ilyen fokú centralizálása ma már nem indokolt, mert a *községi tanács vb* mérlegelni tudja az italmérési engedélyek kiadásának szükségességét, s amennyiben valamilyen rendkívüli körülmény miatt a kérelmet a végrehajtó bizottsági ülés nem tudná tárgyalni, úgy a vb elnöke az 1954. X. tv. 49. §. (1) bekezdés g) pontjában biztosított jogköre alapján járhatna el.
- e) A 1171/1953. Bk. M. sz. utasítás értelmében a *nyílt árusítási üzletek* nyitvatartási idejének megállapítása a járási tanács vb kereskedelmi csoportjának hatáskörébe tartozik.
Valamennyi községben a községi tanács végrehajtó bizottsága ismeri legjobban területe sajátosságait: a munkacsúcsok kialakulását, a lakosság elfoglaltságának időbeni változásait stb., ezért a nyílt árusítási üzletek nyitvatartási idejét a *községi tanács vb* — a földműves szövetkezetek igazgatóságainak véleménye alapján — *célszerűbben tudná megállapítani*.
- f) A 145/1957. PM. sz. utasítás értelmében 3 hónapig terjedő *részletfizetési kedvezmény adása adófizetés* tekintetében a községi adócsoportok hatáskörébe tartozik. Ezt meghaladó időre már csak a járási tanács vb pénzügyi osztálya adhat fizetési halasztást. Az elbírálásnak a helyi testületi szervek tanácskozásai során fokozottan biztosítható méltányossága és egyöntetűsége indokoltá tenné, hogy a *községi tanácsok végrehajtó bizottságai* 1 évig bezárólag adhassanak részletfizetési kedvezményt.
- g) A 47/1960. X. 20.) Korm. sz. rendelet a *közületi szervek elhelyezését* szabályozza. E jogszabály szerint ilyen ügyekben az eljárás községek vonatkozásában a járási tanács vb igazgatási osztályának hatáskörébe tartozik.

Tekintettel arra, hogy a közületi elhelyezés kérdései a községeket illetően a helyi szervek javaslatai alapján kerülnek elbírálásra, és minthogy a mezőgazdaság szocialista átszervezését követően e kérdések zöme termelőszövetkezeti és közületi raktárigényekkel kapcsolatos, célszerű e hatáskörnek a *községi tanácsok végrehajtó bizottságai* részére történő átadása.

h) Az 1961. évi költségvetési tájékoztató értelmében a „szociális gondozás” címbe tartozó *rendkívüli és temetési segélyeket* — a járási tanács központi költségvetésében kell előirányozni.

Véleményünk szerint ez teljesen indokolatlan, mert a községi tanács vb el tudja bírálni azt, hogy ki szorul rendkívüli segélyre, vagy kinek kell temetési segélyt biztosítani.

Helyes lenne, hogy a rendes segélyekkel együtt a rendkívüli és temetési segélyek is a községi költségvetésben kerülnének betervezésre és a segélyek folyósítását a *községi tanács végrehajtó bizottsága* engedélyezné.

III.

A következőkben *néhány* olyan *gyakorlati* — de bizonyos elméleti összefüggéseket is érintő problémát és *elgondolást* vetünk fel, melyek a hatáskörök általános rendezésének végrehajtásával kapcsolatosan jelentkeznek. Ezek lényegét az alábbiakban foglaljuk össze.

1. Az első kérdés azzal kapcsolatos, *hogyan készítsük elő és bonyolítsuk le az általános rendezést*. A Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány 2061/1960. (IX. 4.) Korm. számú határozata a tanácsok és szerveik hatósági jogkörének és hatáskörének rendezéséről részletesen megszabta a rendezés irányelveit, feladatait és menetét. E határozat értelmében első lépésként szakágazatonként *össze kellett gyűjteni a hatályos jogszabályokat*, s ezt követően a hatályos jogszabályok alapján megállapítani, hogy a kérdéses ágazat vonatkozásában milyen feladatok, a feladatokon belül igazgatási szintenként milyen hatáskörök és hatósági jogcsitványok illetik meg az egyes szerveket. Ezt az általános felmérést követően kell elkészíteni — mélyreható elméleti és gyakorlati megfontolás alapján, figyelembe véve a terület valamenyi adottságát — a *részletes javaslatot a hatáskörök megosztására*.

A fenti célok megvalósítására a hivatkozott kormányhatározat minden olyan minisztériumnál és országos hatáskörű szakigazgatási szervnél, melynek főfelügyelete alatt a tanácsok végrehajtó bizottsága hivatali szervezetében szakigazgatási szerv működik, hatásköri „munkabizottság” létrehozását írta elő, a munka megfelelő összehangolása, a hatáskörök rendezésére megállapított irányelvek egységes értelmezése érdekében pedig az Államjogi- és Államigazgatási Jogi Kormánybizottság tagjaiból, a Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány Titkársága Tanácsszervek Osztályának munkatársaiból és az érdekelt minisztériumok képviselőiből „*hatásköri bizottság*” felállítását rendelte el.

A hatáskörök rendezésének ilyen értelmű előkészítése során — az illetékes végrehajtó bizottságok irányítása alatt — városonként, járásonként és megyénként ugyancsak alakultak munkabizottságok, s azokba bevonták a

terület legkiválóbb szakembereit: az alsóbb fokú tanácsok legképzettebb vb elnökeit és titkárait, továbbá egyes szakigazgatási szervek vezetőit. A bizottságok munkája természetesen esetenként — a saját szakterületüket érintő kérdések tárgyalásánál — bekapcsolódtak azoknak a szakigazgatási szervezeteknek a vezetői is, akik egyébként nem tagjai a bizottságnak. A járási és járási jogú városi munkabizottságok a megyei munkabizottságok koordinálásával végezték munkájukat.

A megyei munkabizottságok — a járási és városi munkabizottságok előzetes felmérése alapján — tanácsszintenkénti vonatkozásban elkészítették a hatáskörök megosztásának tervezetét. Javasataik tartalmazzák mind a decentralizálásra, mind a testületi és egyedi szervek közötti hatáskör-elhatárolásra vonatkozó elgondolásokat. Ez a munka lényegileg 1961. első felében befejeződött.

A megyei munkabizottságoknak így elkészített és szakágazatonként csoportosított *javaslatai tekintetében* az országos főhatóságok keretében szervezett munkabizottságok által eszközölt felülbírálás után a *miniszter dönt*. Következő lépésként — az illetékes miniszter jóváhagyása után — a miniszter, illetőleg a miniszter előterjesztése alapján a jogszabály kibocsátására illetékes szerv által valamennyi hatáskört megállapító *jogszabály módosítására*, szükség esetén *új jogszabályok kibocsátására* kerül sor.

A hatásköröknek ily módon, feladatkörönként specializált jogszabályokkal történő újra rendezését követik a *minisztériumok által kiadandó ügyrendek*. Az ügyrendi szabályzatoknak — okulva a korábbi tapasztalatokon²¹ — a feladatok meghatározása mellett tartalmazniuk kell a különböző fokozatú szervek hatósági teendőit, a részükre biztosított hatáskört (hivatkozva az előbbieket megállapító jogszabályra), sőt azokat a nem hatósági jellegű teendőket is, melyeket a hatáskörök eredményes gyakorlása érdekében kell végezniök. (Megjegyezzük, hogy ez utóbbiak elsősorban a függőleges irányú hatáskör-rendezésre értendők.)

Ami a hatásköröknek *testületi és egyedi szervek közötti* elhatárolását illeti, ennek szabályozásánál két megoldás lehetséges. Az első az, hogy a Minisztertanács a községek és városok részére — mivel az igazgatási hatásköröknek ilyen értelmű megosztása döntően itt jelentkezik — külön ügyrendet bocsátana ki. A másik lehetőség az, hogy ezeket az ügyrendeket — kormányrendeletben foglalt alapelvek alapján — a *megyei tanácsok alkossák meg* tanácsi rendelet formájában. Meggyőződésünk az, hogy ez utóbbi megoldás lenne célravezetőbb, éppen a települési egységek eltérő sajátosságaira való tekintettel. Ugyanakkor méltó példája lenne a hatalmi szervek normatív tevékenységének fokozására irányuló törekvések valóra váltásának. Nem hallgathatjuk el azonban, hogy ilyen megoldás mellett néhány ellenható tényezővel is számolnunk kell, s ez megfontolásra és a várható esetleges hátrányok elhárítása érdekében további intézkedések és eszközök felkutatására készíthet bennünket. Ilyen ellenható tényezők lehetnek például: a lakosság jogi tájékozottságának hiánya, a felügyeleti jogkör gyakorlásának bonyolultabbá válása, továbbá jogszabályi rendelkezésekben a hatáskörök megállapítására vonatkozó intézkedéseiben az egyöntetűség és biztonságosság lazulása.

²¹ Lásd részletesen: Dr. Kovács Tibor: A szakigazgatási szervek hatósági jogköre című, a 9. lábjegyzetben már hivatkozott munkájában.

2. A következő — elméletileg és gyakorlatilag egyaránt jelentős kérdés, hogy azokban az igazgatási ügyekben, melyekben első fokon a tanács jár el, milyen szerv járjon el másodfokon. Ezzel kapcsolatban számos javaslat hangzott már el.

Nem kétséges, hogy a tanács szakigazgatási ügyben hozott határozata ellen benyújtott jogorvoslati kérelmek elbírálását a *felettes tanács hatáskörébe utalni* gyakorlatilag *lehetetlen*. A kéthavonként összeülő járási tanácsnak például esetleg az ilyen ügyek tömkelegével kellene foglalkoznia, s ez elvi szempontokból sem engedhető meg, mert egyéb, lényegesen fontosabb feladatoktól vonná el idejét és energiáját, nem is beszélve az ügyintézés megengedhetetlen lassúbbodásáról.

A *végrehajtó bizottságnak* ilyen értelmű *másodfokú fórumkénti* kijelölésére irányuló javaslatokat szintén *óvatossággal* kell fogadnunk. A választott testületi-képviseleti szervek elsődlegességének elvi követelménye nem szenved-e csorbát azzal, hogy lehetővé válik hatalmi szervek — bár nem hatalmi jellegű aktusainak igazgatási szervek által történő megváltoztatása. Nem vezet-e ez a határok elmosódására és helyenként káros gyakorlatra, amely végül az alsóbb fokú hatalmi szervek lebecsülését eredményezi és esetleges túlkapásoknak enged teret.

Gyakorlati szakemberek részéről elhangzott olyan indítvány, hogy a felettes tanácsok mellett *külön fellebbezési bizottságot* kellene alakítani, melynek a megválasztott tanácsstagokon kívül tagjai lennének a vb titkár és — mint a bizottság előadói — a szakigazgatási szervek vezetői, s az ügy természetétől függően működnek közre az illetékes előadó, aki a másodfokú ügyintézés adminisztratív teendőinek ellátásáról is gondoskodnék. Úgy véljük, hogy ez a javaslat megfontolásra érdemes.

Legáltalánosabban elfogadott e kérdést illetően az a nézet, hogy másodfokon eljáró szervként a felettes tanácsok *állandó bizottságai* jelöltessenek ki. Ilyen gyakorlat kialakításának kétségtelen előnye lenne, hogy egyrészt az egyes bizottságok között megoszlanának az ügyek, másrészt pedig az állandó bizottságok hatósági jogkörrel való felruházása nagyban növelné azok szerepét, jelentőségét és tekintélyét, s nem utolsó sorban tartalmasabbá, sokrétűbbé tenné a bizottsági munkát. Megítélésünk szerint a felsorolt lehetőségek közül ez tűnik a legelfogadhatóbb megoldásnak.

Mondanunk sem kell, hogy a problémának a fentiek szerinti megoldása csak a *tanács törvény megfelelő módosításával* lehetséges.

3. Lényegileg a hatáskörök decentralizálásával esik egy tekintet alá, de jelentőségénél fogva külön ki kell emelnünk a *gazdasági irányítás rendezésének kérdését*. Ahhoz, hogy a tanácsok valóban területük gazdáivá lehessenek, szükséges, hogy megfelelő gazdasági erőforrásokkal rendelkezzenek, nagyobb szerepet kapjanak a területükön levő ipari és kereskedelmi vállalatok irányításában. A felsőbb szervek részéről — s ez alól a megyei tanács sem kivétel — éppen ezen a területen tapasztalható a legnagyobb ellenállás. Érvényt kell szerezni a járási és járási jogú városok régi és jogos követelésének, hogy a járási, illetőleg városi érdekeltségű vállalatok valóban a területet irányító tanács hatáskörébe kerüljenek, s külön beható vizsgálat tár-

gyává kell tenni a járási székhelyen levő városok és a járási tanács apparátusainak egymáshoz való viszonyát.²²

Ennek a kérdésnek másik oldala, hogy a kifejezetten helyi szükségleteket kielégítő gazdasági egységek tanácsi irányítás alá kerüljenek.²³ Az MSZMP VII. Kongresszusán elhangzott irányelvek ellenére az egyes minisztériumok — néhány kivételtől eltekintve — alig tettek valamit annak érdekében, hogy az irányításuk alá tartozó megyei jellegű vállalatokat tanácsi hatáskörbe utalják. Különösen szembetűnő, hogy olyan vállalatok, mint pl. a megyei építőipari-, mezőgazdasági gépjavitó-, malomipari, tejipari stb. vállalatok kifejezett megyei jellegük ellenére sem tartoznak a megyei tanácsok irányítása alá, hanem minisztériumi közvetlen vállalatokként működnek. Ugyanigy tanácsi hatáskörbe kellene adni a minisztériumi irányítás alatt álló, de lényegében megyei érdekelttségű útfenntartó-, szállító-, magtermeltető és vetőmagellátó vállalatokat; és a felsorolást még tovább lehetne folytatni.

4. A hatáskörök általános rendezése során felvetődik az *államigazgatási apparátus egyes részeinek korszerűsítése is*, mint követelmény. „Nekünk az a véleményünk, hogy vezetési rendszerünk lassan megéri bizonyos rendszerbeli továbbfejlesztésre” — mondotta Kádár János elvtárs kongresszusi zárszavában.²⁴ Ugyanennek az elgondolásnak adott hangot Apró Antal elvtárs már több alkalommal hivatkozott beszédében: „Nyilvánvaló például, hogy a kommunális feladatok irányítása a jelenlegi szervezeti konstrukcióban nem megoldott és gondoskodnunk kell a helyes megoldásról.”²⁵ Szó eshet ebben a körben néhány egyéb problémáról is, mint pl. a járási tanácsok vb szakigazgatási apparátusának tökéletesítése, a kis lélekszámú községek igazgatási problémáinak megoldása stb.

Nem érdektelen ebből a szempontból *néhány* — általunk fontosabbnak vélt — *szakterületet* közelebbről is megvizsgálni.

a) A tanácsi *építésügyi* szakigazgatási szervek gyakori átszervezése és a legkülönbözőbb — elsősorban a kommunális szolgáltatási — feladatoknak e szervek keretében való összevonása azt eredményezte, hogy a tulajdonképpeni építésügyi hatósági feladatok ellátása elsorvadt, illetőleg teljesen háttérbe szorult a gazdasági jellegű operatív feladatok mellett.

Abból az elgondolásból kiindulva, hogy a tanácsok vb építésügyi szakigazgatási szervei jogutódjai a megszüntetett város- és községgazdálkodási szakigazgatási szervezeteknek, a kommunális szolgáltatási feladatokat is — egyeseket minisztériumi szakfelügyelet nélkül — az építésügyi szakigazgatási szervek feladatkörébe utalták. Ennek következtében a tanács vb építésügyi szakigazgatási szervek a rendkívül szerteágazó és nagy felelősséggel járó építésügyi igazgatási feladatok rovasára kénytelenek ellátni a közművek fejlesztését és a közművállalatok felügyeletét, valamint a kommunális szolgáltatási feladatokat, továbbá az ingatlankezelő és közvetítő szervek felügyeletét is.

²² Vö.: Magyar Jogász Szövetség V. Kongresszusa. Jegyzőkönyv. 164. old.

²³ Vö.: Apró Antal: A tanácsok feladatai a pártkongresszus után. (Tanácsok Lapja, 1960. évf. 3. sz.)

²⁴ Magyar Szocialista Munkáspárt VII. Kongresszusa. Jegyzőkönyv, 469. old.

²⁵ Vö.: Apró Antal: A tanácsok feladatai a pártkongresszus után. (Tanácsok Lapja, 1960. évf. 3. sz.)

Még zavarosabb a helyzet az alsóbb fokú tanácsok vb apparátusában, ahol egyetlen szakigazgatási szerv (az ipar — és műszaki csoport) látja el a fentebb felsorolt feladatokon kívül az összes iparigazgatási és gazdálkodási teendőket is.

Az elmondottakból nyilvánvalóan következik, hogy a feladatok sokrétősége következtében az építésügyi szakigazgatási szervek nem tudnak eredményesen eleget tenni hatósági feladataiknak.

A megfelelő szervezeti felépítésre vonatkozó javaslat kidolgozása részletes és alapos munkát igényel. Elgondolásunk szerint az építésügyi szakigazgatási szerveket mentesíteni kell a *kommunális szolgáltatási feladatoktól*, s e célból a tanácsok végrehajtó bizottságainál *önálló gazdálkodási csoportot* kellene létrehozni. A járási és járási jogú városi tanácsok vb ipari és műszaki csoportjait pedig külön építésügyi és külön ipari csoportokká kell kettéválasztani, e két teljesen eltérő feladatkör zavartalan ellátása érdekében.

Ugyanakkor a tanácsi közlekedési feladatok ellátására megyei szinten indokoltnak látszik tanácsi *közlekedési osztály* felállítása.

- b) Átszervezés szükségessége mutatkozik a tanácsi *művelődésügyi* feladatokat illetően is.

A tanácstörvény helyes alkalmazása a művelődésügyi munka vonalán is megkívánja, hogy az *alsóbb szintű tanácsszerveknél* — a korábbiakhoz hasonlóan — megszervezésre kerüljenek a *művelődésügyi osztályok*. A járási, városi művelődésügyi szakigazgatási szervek hatáskörébe az alábbi feladatok kerülnének le a megyei művelődési osztálytól:

— a munkaerőgazdálkodás vonalán a művelődésügyi intézményeknél alkalmazott technikai dolgozók kinevezése, illetve áthelyezése a járás, város területén belül;

— a járás, város területén működő alsó fokú művelődésügyi intézmények dolgozóinak kinevezése, illetve áthelyezése. Az alsóbb fokú intézmények vezetői, a középiskolák vezetői és nevelői tekintetében a kinevezési jogkör a területileg illetékes tanácsok, illetve végrehajtó bizottságok hatáskörébe kerülne;

— a járás, illetve város területén levő alsó fokú művelődésügyi intézmények irányításának, felügyeletének, ellenőrzésének megszervezése a megyei művelődésügyi osztály irányelvei alapján;

Véleményünk szerint a járási és városi művelődésügyi szakigazgatási szervek felállítása, illetőleg visszaállítása nem okoz jelentős személyi, illetve létszámgigényt sem, mert a tanulmányi felügyelet és szakfelügyelet széles hálózatában a személyi feltételek biztosítva vannak, és csupán néhány meglévő státus módosításáról lenne szó.²⁶

- c) A *mezőgazdasági* szakigazgatás szervezetére vonatkozó javaslatunk a mezőgazdaság átszervezésére épül. Az 1950. óta eltelt átmeneti időszakban a tanácsi mezőgazdasági szakigazgatás szervei és a velük kapcsolatos társszervek jó szolgálatot tettek, de jelenlegi formájukban

²⁶ Járási szinten a művelődésügyi szakigazgatási szervek visszaállítása a dolgozat megírása után kibocsátott művelődésügyi miniszteri utasítás alapján megtörtént, járási jogú városoknál azonban nem.

és felépítésükben már nem alkalmasak arra, hogy a szocialista mezőgazdasági nagyüzemi gazdálkodást a termelőszövetkezetekkel, mint eszközökkel megvalósítsák.

A jelenlegi szervezeti forma hiányossága elsősorban a *hatáskörök centralizálásában* mutatkozik. A mezőgazdaság szocialista átszervezését megelőzően a községi tanácsok vb-inak a mezőgazdasági szakterületen számos tekintetben jelentős hatáskörük volt, amelyet a termelőszövetkezetek szervezésével automatikusan elvesztettek. Sok esetben a járási, városi tanácsok végrehajtó bizottságainak és szakigazgatási szerveinek hatáskörébe sem mentek át azok a hatósági jogkörök, amelyek a szövetkezetek hathatós irányítását eredményezték volna. Ennek okát többnyire a felsőbb szervek részéről az alsóbb szervek irányában tanúsított bizalmatlanságban, s az ebből fakadó ellenállásban és huzavonában kell keresnünk. Néhány esetben természetesen reális szakmai és politikai megfontolások is közrejátszottak ebben. Megyei szintre hárul tehát sok gyakorlati feladat végrehajtása, ennél fogva hiányzik a megyén belüli perspektivikus irányítás, mert a sok operatív feladat mellett kevés idő áll rendelkezésre a különböző, a termelést fokozó és a szövetkezeti üzemszervezést befolyásoló elemzésekre. A fentiek figyelembevételével a mezőgazdasági szakapparátus átszervezésére irányuló javaslatunk a következő:

Megyei szinten a mezőgazdasági szakigazgatás *elvi alapokon álljon*. Rendszeres dokumentációs ellenőrzéseken keresztül érvényesítse a törvények és rendeletek végrehajtását, végezzen irányító, ellenőrző munkát az alsóbb szintű tanácsok mezőgazdasági szakigazgatási apparátusa felé.

A *járás*i, városi szinten működő mezőgazdasági szakigazgatási szervek *hatáskörébe* kell adni a működési területükön levő *valamennyi termelőszövetkezet és gépállomás irányítását*, és ennek megfelelően az első fokú hatósági jogkört. *Községi szinten* meg kell alapozni a mezőgazdaság *helyi irányítását*. E célból az ún. „községi gazdasági felügyelői” állás visszaállítását javasoljuk, hatósági jogköre egyidejű rendezésével.

Az említett célkitűzések megvalósítása érdekében a mezőgazdasági szakigazgatási szervek ideiglenes ügyrendjét hatályon kívül kell helyezni. Ezzel egyidőben javasoljuk a *gépállomások irányításának, ellenőrzésének tanácsi hatáskörbe való átadását*, a helyi gépállomásoknak *járás*i tanácsi vállalattá történő átszervezését. Az átszervezés eredményeként a gépállomási igazgatóság megszűnnék és a megyei tanács vb mezőgazdasági osztályának önálló csoportjaként irányító-ellenőrző tevékenységet végezne.

Szükségesnek látszik az 1956. évi 9. sz. tvr. felülvizsgálata; a tvr. végrehajtása tárgyában kiadott 4/1957. F. M. számú rendelet 3. §-a alapján létrehozott *növényvédő állomások közvetlen felügyeleti szerveként a megyei tanács vb mezőgazdasági osztályát kijelölni*.

Felvethető valamennyi *termeltető vállalat szerződötető részlegének megszüntetése* és az ún. *magtermeltető vállalatok felszámolása*. A felszabaduló létszámkeret terhére indítványozzuk a *megyei mezőgazdasági osztályok felügyelete alatt új vállalat létrehozását*, amely magában

foglalná a cukorgyárak, dohánybeváltók, konzervgyárak, állatforgalmi, — tenyészállatforgalmi vállalatok, kendergyárak, paprikafeldolgozók, s még néhány egyéb vállalat szerződéskötéssel járó központi feladatait. Egyidejűleg a helyi földművelésszövetkezetek mezőgazdasági üzemágai automatikusan átvennék az operatív szerződéskötéssel járó feladatokat, a felvásárlást, és továbbirányítást, a központ által megadott diszpozíciók alapján.

* * *

A tanulmányunkban felvetett kérdéseknek a megoldása igen gondos előkészítő munkát igényel, s nem szabad abba a tévedésbe esni, hogy most egy gyökeres átszervezési kampánynak kell kezdetét vennie. Elsősorban arra kell törekedni, hogy a hibák kijavításának lehetőségeit az államigazgatási apparátus jelenlegi szervezeti formái között találjuk meg és átszervezésre csak ott kerüljön sor, ahol az valóban elkerülhetetlen. „Különösen óvakodni kell az olyan állítólagos »reformoktól«, amelyek lényegében a tanácsrendszer alapelveivel szembefordulva, bizonyos fokig a régi, vagy ha úgy tetszik, a burzsoá szervezeti formákra emlékeztető megoldásokkal operálnak.”²⁷

Úgy hisszük, hogy az általunk felsorolt példák is elegendők annak bizonyítására — bár a felsorolást tovább lehetne folytatni —, hogy a hatáskörök általános rendezését alapos és szerteágazó előkészítő munkának kell megelőznie, s abba be kell kapcsolni az államigazgatás elméleti és gyakorlati szakembereinek széles körét. Inkább lassabban, inkább később, de megalapozottan és megfontoltan lehet ezen az úton minden egyes lépést megtenni.

Megjegyzés: A tanulmány 1961. első hónapjaiban készült el. A megírása és a közzététele közötti időben a dolgozatban konkrét javaslatként felhozott példák egynémelyike aktualitását veszítette, ugyanis időközben az érintett kérdés — felsőbb kormányzati intézkedései folytán — megoldást nyert. Ez azonban a konkrét hatásköri példák elenyésző hányadára terjed ki, túlnyomó többségük tehát a jelenlegi helyzetet tükrözi.

Ugyancsak a konkrét hatásköri példákkal összefüggésben szükségesnek tartjuk megjegyezni, hogy azok felhasználásánál támaszkodtunk a Csongrád megyei Tanács V. B. Hatásköri Munkaközösségének — melynek szerző is tagja volt — és a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Államigazgatási jogi Tanszékének ilyen irányú anyaggyűjtésére.

²⁷ Magyar Jogász Szövetség. V. kongresszusa, Jegyzőkönyv. 154. old.

· Др Иштван Сюч

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОБЩЕГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОМПЕТЕНЦИЙ

(Краткое содержание)

В исследовании рассматриваются теоретические и практические проблемы одного из очень важных — как с точки зрения теории, так и с точки зрения практики — вопросов народно-демократической Венгрии — вопроса об общем урегулировании компетенций.

Автор исходит из основного положения, согласно которому для того, чтобы местные советы народно-демократического государства могли безупречно выполнять свои многосторонние задачи, необходимо нужно, чтобы *полномочия* внутренних организационных единиц аппарата местных советов в области выполнения государственных задач были *точно установлены в нормативных актах*, значит необходимо *ясное разграничение компетенций* отдельных звеньев местных советов и им подчиненных органов управления, с указанием компетенции каждого звена и каждого органа.

В главе первой освещаются вопросы о значении разграничения компетенций, об актуальности постановки данной проблемы, а также обоснованности ее исследования с точки зрения экономической, общественной и политической.

В главе второй анализируются принципиальные и практические вопросы разграничения компетенций. Автор различает между разграничением компетенций по линии *вертикальной* и разграничением по линии *горизонтальной*, и в соответствии с этим исчисляет основные исходные пункты и условия, обеспечивающие, с одной стороны, возможность установления правильной пропорции *централизации* и *децентрализации*, а с другой целесообразное и принципиально обоснованное распределение задач государственного управления между *органами государственной власти*, *коллегиальными органами управления* (с общей компетенцией) и *органами отраслевого управления*. Его выводы — при подчеркивании прочного центрального руководства — ведут в направлении *демократизации*, а также — причем с данной точки зрения это означает то же самое — *децентрализации* и *расширения компетенции коллегиальных органов*. Автор излагает свои принципиальные выводы, а затем освещает свои предложения и соображения приведением целого ряда практических примеров.

В главе третьей изложены некоторые практические проблемы и соображения — имеющие однако и некоторые теоретические аспекты —, связанные с проведением общего урегулирования компетенций. Такими являются, например, *подготовка и осуществление урегулирования компетенций*, проблема *второй инстанции* по делам, рассматриваемым в первой инстанции местным советом, *хозяйственное руководство* и вопросы компетенции, влияние урегулирования компетенций на организационную структуру управления и т. д.

Наконец автор подчеркивает то обстоятельство, что при проведении такой значительной работы, каким является общее урегулирование компетенций необходимо исходить из тесной связи теории и практики, и эту задачу следует выполнить при сотрудничестве работников как теории, так и практики.

EINIGE FRAGEN DER ALLGEMEINEN REGELUNG DER WIRKUNGSKREISE
IN DER RATSORGANISATION

(Inhaltsangabe)

Die Studie befasst sich mit einer — theoretisch und praktisch in gleichem Masse — wichtigen, an der Tagesordnung befindlichen Frage der Staatsleitung der Ungarischen Volksrepublik: mit den theoretischen und praktischen Problemen der allgemeinen Regelung der Wirkungskreise.

Der Autor geht aus dem Grundprinzip aus, dass die Ratsorganisation einer Volksrepublik sozialistischer Art, um ihrem weitverzweigten Aufgaben restlos Genüge leisten zu können, unbedingt nötig habe, dass die inneren, differenzierten organisatorischen Einheiten mit *durch Rechtsnormen genau umschriebener Kompetenz* an der Lösung von Staatsaufgaben mitwirken, d. h. dass die einzelnen Räte und die ihnen unterstellten administrativen Organe, bei Vollzug ihrer Aufgaben nach Stufenfolge und nach Organen klar umschriebenen Wirkungskreisen verfügen müssen.

NoiItho

Der erste (I.) Abschnitt beleuchtet die Wichtigkeit die Frage auf die Tagesordnung zu setzen, sowie die wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Begründung derselben.

Der zweite (II.) Abschnitt analysiert die prinzipiellen und praktischen Fragen der Abgrenzung der Wirkungskreise. Der Autor unterscheidet zwischen einer *vertikalen* und einer *horizontalen* Abgrenzung der Wirkungskreise und sucht dieser Reihenfolge entsprechend, jene grundlegende Gesichtspunkte und Bedingungen, auf deren Basis einerseits das richtige Verhältnis der *Zentralisation* und der *Dezentralisation*, andererseits die zweckentsprechende und grundsätzlich begründete *Teilung der Aufgaben der Staatsverwaltung* *zwischen staatsgewaltlichen Organen*, mit allgemeinem Wirkungskreis ausgestatteten *körperschaftlichen Verwaltungsorganen* und *Fachverwaltungsorganen* gesichert werden könne.

Seine Folgerungen tendieren — unter Betonung der Notwendigkeit einer festen zentralen Leitung — in die Richtung der *Demokratisierung* und was damit aus dem gegenwärtigen Gesichtspunkt betrachtet gleichbedeutend ist, der *Dezentralisation* und der *Vergrößerung des Wirkungskreises der körperschaftlichen Organe*. Der Autor *illustriert* seine diesbezüglichen Vorstellungen und Vorschläge, nachdem er seine grundsätzlichen Schlussfolgerungen gezogen hat, *mit zahlreichen praktischen Beispielen*.

Der dritte (III.) Abschnitt der Abhandlung wirft solche proktische — aber auch gewisse grundsätzliche Zusammenhänge berührende — Probleme und Vorstellungen auf, die im Laufe der allgemeinen Regelung der Wirkungskreise sich einstellen, so z. B. die *Vorbereitung der Regelung der Wirkungskreise*, das *Problem der zweiten Instanz* in solchen Angelegenheiten in denen in erster Instanz der Rat entscheidet, die *Wirkungskreisbeziehungen der Wirtschaftsleitung*, die *Auswirkung der Wirkungskreisregelung auf die organisatorische Konstruktion der Verwaltung*, usw.

Zum Schluss lenkt der Autor die Aufmerksamkeit auf den engen Zusammenhang der zwischen der Theorie und der Praxis besteht und die Notwendigkeit der Kooperation im Laufe der Ausführung dieser hochbedeutsamen Arbeit, die die allgemeine Regelung der Wirkungskreise bedeutet.