

dr. Gál László

Tűzrendészet Magyarországon 1870-től napjainkig II. – 1945-1996

Ha jobban meg akarjuk érteni napjaink történéseit, célszerű távolabbról rápillantani. A hazai tűzrendészet alakulása talán világosabban látható, ha történeti kontextusba helyezzük. Ez még önmagában nem elég, bele kell helyezni a közigazgatás egészének történetébe. Ezt a szemléletet viszi végig szerzőnk. A dolgozat 2. részében az 1945-től 1996-ig zajló folyamatokat mutatjuk be.

Harmadik szakasz: 1945-1972.

A háború előtti helyzet visszaállítása

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés 1944. decemberi megalakulásával kezdetét vette az ország újjászervezése. A háború befejezése és az újjáépítés érdekében megkezdődött Debrecenben a törvényalkotó munka.

Az első közigazgatást érintő jogszabály *A közigazgatás ideiglenes rendezéséről szóló 14/1945. M.E. számú rendelet*, majd az azt módosító *1.030/1945.M.E. számú rendelet*. Ezek szerint alapnak a háborút megelőző önkormányzatot kellett tekinteni, az újjászervezés szempontjai pedig az *1886. évi XXI. tc.*, *1886. évi XXII. tc.* és az *1929. évi XXX. törvénycikkek* rendelkezéseiben voltak rögzítve. A területi tagozódás a község, járás, megye hármas egysége. A helyi önkormányzatok önállóan és a maguk erejéből gondoskodnak az igazgatási szervek létrehozásáról és működésük biztosításáról, azon elveknek megfelelően, melyeket az Ideiglenes Nemzeti Kormány elfogadott.¹

A tűzoltóság és a tűzrendészet újjászervezéséről a *10.280/1945. M.E. számú rendelet* intézkedett, mely hatályon kívül helyezte – a biztosítók járulékfizetési kötelezettségének megállapítására vonatkozó rész kivételével – az *1936. évi X. törvénycikket*. Ez kimondta a háború előtt szervezett összes tűzoltóság és a tűzrendészeti felügyelőség megszüntetését. Megszüntette továbbá az M.O.T.Sz.-t is. A tűzrendészeti hatóságként eljárókat a következőképp állapította meg: első fokon kis- és nagyközségben a járási főjegyző, megyei városban a polgármester, törvényhatósági jogú városban a polgármester által kijelölt tisztviselő, Budapesten pedig a kerületi előljáró. Másodfokon a törvényhatóság első tisztviselője, harmadfokon pedig a Belügyminiszter. Ebből is látható a szándék, a régi alapokon nyugvó közigazgatás – és benne foglalva a tűzvédelem – megteremtése vagy inkább

1 Csizmadia A. 520-531.old.

visszaállítása.

Államosítás

Az államosítás nem sokat váratott magára, az 1948-ban rövid idő alatt megvalósult. A *tűzoltóságok államosításáról* szóló 5.090/1948. Korm. rendelet intézkedett arról, hogy az 1945-ben új alapokon szervezett tűzoltóságok állami irányítás alá kerüljenek. Állami tűzoltóságokat kellett szervezni minden törvényhatósági jogú és megyei városban, a 15 000 fő lélekszámot meghaladó községben. A 15 000 fő lélekszám alatti községben akkor, ha a képviselő-testület javaslatára a belügyminiszter elrendeli, valamint a Belügyminiszter által az illetékes szakminiszterekkel egyetértésben már kijelölt vagy kijelölendő vállalatoknál (üzemeknél). Az állami tűzoltóságok látják el a tűzoltási és tűzvédelmi feladatokat és mindazon tennivalókat, amelyeket valamely jogszabály a tűzoltóság feladatkörébe utal.

A tűzrendészeti hatóságok az államosítás után

Első fokon kis- és nagyközségben a járási főjegyző, megyei városban a polgármester, törvényhatósági jogú városban a polgármester által kijelölt tisztviselő, Budapesten pedig a székesfőváros tűzoltóparancsnoka. Másodfokon a törvényhatóság első tisztviselője, harmadfokon a belügyminiszter.

Az első- és másodfokú hatóság hatásköre – „alsó fokú közigazgatási hatóságok” – azonban nem terjedt ki az állami tűzoltóságok szakirányítására, szervezési, szolgálati és ellenőrzési jogosultságuk sem volt. A közigazgatási ügyekben a határozat kiadása előtt az illetékes helyi tűzoltóparancsnok véleményét kellett kérni, aki szakértőként nyilatkozott.

Sarokpont

A rendelet sarokpontja, amely megalapozta a teljes államosítást a következőképp hangzott: *„Amennyiben azt a helyi viszonyok indokolttá teszik és a szükséges feltételek megvannak, a belügyminiszter az első- és másodfokú tűzrendészeti hatósági jogkör ellátásával bármely tűzoltóosztály vagy tűzoltóosztály parancsnokát bízhatja meg.”²*

Ezzel kialakult az aktuális állami berendezkedésnek megfelelő tűzoltóság. A hatósági

2 5.090/1948.Korm. rendelet 23.§.(4) bek.

feladatok ellátását rövid idő alatt átvették a tűzoltóparancsnokok, a jogkör a tűzoltóságokra települt át.

A közigazgatás teljes átalakítását, a tanácsrendszer kiépítését a *Magyar Népköztársaság Alkotmánya, az 1949. évi XX. törvény* indította el. Az állam közigazgatási területi felosztása az Alkotmány szerint: megye, járás, város és község. (Nagyobb városok igazgatási kerületekre oszthatók.) Az államhatalom helyi szervei: a megyei tanács, a járási tanács, a városi tanács, a községi tanács, a városi kerületi tanács.

Az első tanácstörvény

Az Alkotmányban foglaltak végrehajtására az első tanácstörvény, az *1950. évi I. törvény* született. Ebben a jogszabályban a tűzvédelem, mint közigazgatási feladat már nem szerepelt, a tűzvédelmi feladatkör egyértelműen az állami tűzoltósághoz került át. A második tanácstörvény, az *1954. évi X. törvény nem változtatott az eddigieken, nem tett említést erről a feladatköréről.*

Tűzrendészet – állami rendészeti feladat

Ezen a ponton vált ki tehát a területi közigazgatásból a tűzrendészet (tűzvédelmi igazgatás), és lett állami rendészeti feladattá. A közigazgatás a kiépített tanácsrendszerrel egy erősen centralizált szervezetté vált, a tűzoltóság pedig egy katonai alapokon nyugvó, rendészeti szerv lett a jogszabályokban meghatározott feladatokkal.

A kormányzást végrehajtó „kollektív államfő” az elnöki tanács jogalkotó tevékenysége a tűzvédelmi szabályokra is kiterjedt. A következő, a tűzvédelem szervezetére és feladatának meghatározására született jogszabály *a tűzoltóságról és a tűzrendészetéről szóló 1956. évi 13. törvényerejű rendelet* volt. Ez a tvr. a következő hatóságokat jelölte meg: felsőfokon a járási, városi, fővárosi kerületi tűzoltó alosztály-parancsnokság, továbbá kirendeltség, másodfokon a megyei, fővárosi tűzoltóosztály-parancsnokság. A harmadfok megszűnt azzal, hogy a belügyminiszter a tűzoltóságok feletti felügyeleti jogkört kapott. A tvr. végrehajtására a minisztertanács a *30/1956. (IX.8.) MT. számú rendeletet* alkotta. Ez konkrétan meghatározta a hatósági, szakhatósági jogkört, a hatáskört tűzmelegelőzési és tűzvizsgálati ügyekben. Külön rendelkezett a szabálysértési jogkőről és az illetékességi terület meghatározásáról is. A *4/1956. (XI.19.) BM. számú rendeletben* a miniszter külön intézkedett az építészet, a létesítés és a használat szabályairól. Ebben határozta meg – a *30/1956.MT. számú rendeletben* előírt –

a helyi tűzvédelem biztosítására alakítandó tanács vb. tűzrendészeti bizottsága feladatát is.

Eljárási törvény

Az államigazgatási eljárás szabályait törvényben fogalmazták meg, kihirdetésre került az *1957. évi IV. törvény*. Ebben pontosan és részletesen kidolgozzák a közigazgatási szervek részére, hogy eljárásuk során államigazgatási ügyben feladatuk végrehajtásához milyen rendelkezéseket alkalmazzanak. Ez természetesen az állami tűzoltóság aktusaira is vonatkozott.

1963 – komplex szabályozás

A következő hatósági jogkört módosító jogszabály az *1/1963. (VII.5.) BM. számú rendelet* volt. Az illetékesség megállapítása a következőképp történt:

- az elsőfokú hatóság a járási tűzrendészeti alosztály-parancsnokság (járási tűzrendészeti kirendeltség) a járás területén, ahol nincs városi illetőleg üzemi tűzrendészeti alosztály-parancsnokság; a városi, illetőleg üzemi tűzrendészeti alosztály-parancsnokság, városi tűzrendészeti kirendeltség a város (kerület) területén, azzal a kivétellel, ahol üzemi alosztály-parancsnokság működik; az üzemi alosztály-parancsnokság az üzem területén.
- Másodfokú hatóság a megyei illetve a fővárosi tűzrendészeti osztályparancsnokság.
- Főfelügyeleti és szakfelügyeleti jogkörét a belügyminiszter a Belügyminisztérium Országos Tűzrendészeti Parancsnokság útján gyakorolta.

Ez komplex jogszabályként a tűzrendészetet átfogó jelleggel szabályozta. A feladatokat, a hatásköröket tételesen felsorolta, rendelkezett a létesítési és használati szabályokról.

A tűzrendészet részterületei

A tűzrendészet ekkor rendészeti és szolgáltató tevékenység volt, mely három részterületből állt. Ezek: a megelőző, mentő és felderítő tűzrendészet.

- A tűzrendészeti igazgatás elsősorban a megelőző tűzrendészetben nyilvánult meg; célja a tételes jogi szabályozás útján a prevenció, melyet a tűzrendészeti hatóságok egyedi aktusai útján valósítanak meg.
- A mentő tűzrendészet szolgáltató jellegű tevékenység, de szabálysértésnek minősül minden ilyen irányú intézkedés megsértése.

- A felderítő tűzrendészeti tevékenység a tűzvizsgálat és statisztika készítése.³

Belügyi állománycsökkentés

A hatósági jogkör az 1/1963. BM. számú rendelet szerint: engedélyezési ügyek, szemle, veszélyes munkafolyamat engedélyezése, üzemeltetés szüneteltetése, tűzvizsgálat után hatósági bizonyítvány kiadása és szabálysértési eljárás lefolytatása és az ügy végén államigazgatási határozat hozatala.

Ez a rendszer a következő, *a harmadik tanácstörvény, a 1971. évi I. törvény* kihirdetéséig működött. Ez a törvény sem említi a tűzoltóságokat és a tűzvédelmi igazgatást, az továbbra is állami rendészeti feladatként az arra hivatott szervek által valósul meg. A helyi szervek a községi, nagyközségi, városi, megyei városi, fővárosi kerületi tanácsok; megyei, fővárosi tanácsok. Azok a községek, melyek önálló tanácsot nem tudtak fenntartani, községi közös tanácsot hozhattak létre. A közigazgatási szervek részei: a tanács, a tanács végrehajtó bizottsága, és a tanács vb. szakigazgatási szerve volt.

A belügyi állomány csökkentése miatt az 1971. év végén gyors döntés született. A belügyminiszter az 5/1971. (XII.24.) BM. számú rendeletében az állami tűzoltóságok területi szerveinek tanácsi irányítás alá helyezéséről döntött.

Negyedik szakasz: 1972-1990.

Tanácsi irányítás

Az állami tűzoltóságok területi szervei 1972. január 1. napjától az illetékes tanács irányítása alá kerültek. A fővárosi és megyei tanácsok, a BM Tűzoltóság Országos Parancsnokság parancsnoka véleményének kikérésével, tűzoltóságok szervezése, összevonása, megszüntetése ügyében dönthettek. A pénzügyi eszközök fedezetéről való gondoskodást is önálló hatáskörükbe utalták. A városi, városi-járási tűzoltóságok és kirendeltségek irányítása és testülete felett a felügyeletet a tanács vb. illetve a járási hivatal látta el.

Ebben a körben ezek a szervek irányítják a működési területén a tűzoltóság tevékenységét, gondoskodnak a tűzoltóság működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételekről, felsőbb tűzoltóparancsnokok véleményével kinevezik, illetve felmentik a tűzoltóparancsnokot és

3 Berényi-Martonyi-Szamel-Szatmári: Magyar államigazgatási jog I-II. Ált. és kül. rész. Tk. Bp. 1972. II. kötet Különös rész 279. old.

helyettesét. A tanács vb. igazgatási feladatot ellátó szakigazgatási szerve illetve a járási hivatal a tűzoltóság hatósági tevékenysége felett felügyeleti joggal rendelkezett, ezen túl személyzeti jogosítványokat is kapott.



Tűzoltók a gáton

Új tűzvédelmi törvényerejű rendelet

A megváltozott irányításhoz új tűzvédelmi törvényt kellett alkotni. *A tűz elleni védekezésről és a tűzoltóságról szóló 1973. évi 13. törvényerejű rendelet* lett ez a jogszabály. A tűzoltóságok hármasság megmaradt, a tvr. az állami, az önkéntes és vállalati tűzoltóságokról rendelkezik. Az állami tűzoltóságok területi egységei tanácsi irányítása ellenére megmarad a hatósági és szakhatósági jogkör. A feladatkör tartalmazza még a tűzvizsgálatot és az önkéntes és vállalati tűzoltóságok irányítását is. A hatósági jogkör tartalma az *1957. évi IV. törvény (Áe.)* szerint állapított meg, de a szabálysértési jog a tanács szabálysértési osztályára került át. Az első- és másodfok megmaradt az *1/1963. BM. rendeletben* szabályozottak szerint, de a másodfok bizonyos esetekben hatáskör elvonást alkalmazhat, és az ügyek intézését magához vonhatja.

A tvr. végrehajtási szabályait a *14/1973. (VI.2.) MT. számú rendelet* állapította meg. A tűzvédelmi feladatok ellátását a belügyminiszter, az országos hatáskörű szervek és a fővárosi, valamint a megyei tanácsok végzik⁴. A tűzoltóság központi szerve a BM Tűzoltóság Országos

4 1971.évi I. tv. 74.§. (1)-(3) bekezdései; 11/1971.(III.31.) Korm. rendelet 80.§.

Parancsnoksága. Az állami tűzoltóság illetékességi területén jogosult minden tűzvédelmi ügyben eljárni, hatósági jogkörét az MT. rendelet taxatív felsorolta, szakhatósági jogosítványa az Áe. szerint alakult.

A 4/1974. (VIII.1.) BM rendelet a szakmai feladatokat határozta meg. Rögzítette a tűzoltóságok tagozódását, a tanácsi és tűzvédelmi hatósági feladatokat, valamint létesítési és használati szabályokat írt elő.

A tűz elleni védekezésről és a tűzoltóságról szóló 3/1980. (VIII.30.) BM rendelet, a 4/1974. BM rendeletet hatályon kívül helyezte, újraszabályozva az előző rendeletben foglaltakat. A létesítési és használati szabályokat kiegészítve, külön jogszabályban, a 4/1980. (XI.25.) BM rendelettel hatályba léptetett Országos Tűzvédelmi Szabályzat-ban jelentette meg.

Egymásra épülő szabályozás

Ekkor teljes lett a tűzvédelem jogi szabályozása. Megtalálhattuk a törvényként funkcionáló törvényerejű rendeletet, mint a jogszabályi hierarchia csúcsán állót, a minisztertanács és a szakminiszter végrehajtási rendeleteivel, melyek a tanácsi és belügyi kettős irányítás alatt működő tűzoltóságok hatósági tevékenységének meghatározó jogszabályai voltak. Konkrét előírások születtek a tűzvédelem, tűzoltóság és tűzoltás szabályozására. A kellő alaposággal szerkesztett jogszabályok a '90-es évek elejéig megfelelően szabályozták a tűzvédelmi igazgatási tevékenységet.

Megszűntek a járások

A több évszázada fennálló területi felosztást 1984. január 1-i hatállyal megszüntették,⁵ azaz a megye, járás, város, község területi felosztásból a járást, mint közigazgatási egységet törölték az összes ehhez tartozó igazgatási szervvel együtt. A megszüntetett járási hivatalok szerepét a körzetek és a megyék vették át. A járásszékhely tűzoltósága továbbra is a régi járás határain belül működött, azaz a régi illetékességi területen.

Hosszú ideig fennálló jogszabályok

- A 12/1986.(XII.30.) ÉVM. számú rendelet az építési és használatbavételi engedélyezési eljárás rendjéről meghatározta a tűzoltóság szakhatósági feladatait – szinkronban az 1957. évi IV. tv-el – az építési hatóság engedélyezési eljárásai során.

5 Az 1983. évi 26. tvr. az 1971.évi I. törvény (a harmadik tanácstörvény) módosítására

- Fontos említést tenni a rendszerváltást előkészítő törvények közül az *1987. évi XI. törvényről*, mely a jogalkotás demokratikus kereteit volt hivatott meghatározni. Ez a jogszabály rögzítette a jogalkotás szabályait a törvények alkotásától a tanácsrendelettel bezárólag.⁶
- Az *1957. évi IV. törvény az 1981. évi I. törvénnyel* való módosítása, és az Áe. végrehajtására kiadott *1981. évi 25. tvr.* mind-mind követte a közigazgatás fejlődését azzal, hogy az államigazgatási eljárást is a kor elvárásainak megfelelően új formára igazították.
- A *3/1980. BM. rendeletet* annak 1982. évi módosítása után már jelentős mértékben nem változtatták. Gyakorlatilag a rendszerváltás és az utána következő, 1996-ig terjedő időszak tűzvédelmi hatósági tevékenységét ezek a törvényerejű rendeletek és minisztertanácsi, valamint belügyminiszteri rendeletek szabályozzák, bár többször is történtek módosítások a közigazgatás rendszerének megfelelően.

Ötödik szakasz: 1990-1996.

Rendszerváltás

Mindezekkel eljutottunk az 1990-es rendszerváltáshoz. A közigazgatási struktúraváltás megtörtént, a tanácsokból önkormányzatok lettek. Nem ekkora közfigyelemmel, de a tűzvédelmi igazgatás területén is történtek átalakítások és átszervezések, amelyeket leginkább csak a szakterületen mindennapos tevékenységet végzők tapasztaltak.

Az első fontos jogszabály az *1990. évi LXV. törvény* a helyi önkormányzatokról, mely feladatul a következőket határozta meg: „A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: ...gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól;...”.⁷ Az egy évvel később kiadott *1991. évi XX. törvény*, a helyi önkormányzatok feladatáról és hatásköreiről az *1973. évi 13. tvr-t*, a „tűzvédelmi törvényt” módosította. Megállapította, hogy a tűzoltás és a műszaki mentés a készenléti szolgálattal rendelkező hivatásos önkormányzati tűzoltó-parancsnokságok székhelye szerinti települési önkormányzat kötelező közszolgáltatási feladata.⁸ Ez az úgynevezett „hatásköri törvény” határozta meg a tűz elleni védekezés és polgári védelem területi feladatait, a tűzoltóságok

6 1987.évi XI. törvény 10. § A tanács rendeletet ad ki a)...a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására;

7 1990.évi LXV. törvény 8.§.(1) bek.

8 1991.évi XX. tv. 10.§. (4) bek

szervezeti és működési szabályait valamint a tűzvédelmi hatósági tevékenységet.



Verseny anno

Hatósági jogkör nélküli rendészeti szerv

Ettől kezdve tűzvédelmi hatósági jogkörben a tűzoltó-parancsnokság székhelye szerint illetékes jegyző, a fővárosban a főjegyző jár el a tűzoltó-parancsnokság működési területén, tehát a hatósági jogkört megvonták az eddig rendészeti szervként működő tűzoltóságtól. A közreműködést a hatósági aktust igénylő ügyekben a jegyző által beszerzendő szakvéleményre redukálták.⁹ Azonban az *1973. évi 13. tvr.* a tűzoltóság feladatkörét tételesen felsorolja,¹⁰ amit hatósági jogkör nélkül nem lehet („kvázi hatóságként”) végrehajtani.

Több helyütt a jegyző a – bevált, ám törvénytelen – a hatásköri törvény előtti rend alapján intézte a tűzvédelmi hatósági ügyeket, vagyis minden maradt a régiben. A tűzoltóság is ugyanúgy jár el minden ügyben, mint eddig. Akad olyan polgármesteri hivatal, ahol szó szerint átírták a tűzoltói szakvéleményt, és volt olyan jegyző, aki a saját hatáskörébe utalt hatósági ügyben a tűzoltói szakvéleményt, mint szakhatósági állásfoglalást kezelte. Ebben az esetben a jegyző, ha nem a saját hatáskörében döntött, akkor, mint tűzvédelmi hatóság, a

9 1991.évi XX. törvény 15.§. (1)(2) bek.

10 1973.évi 13. tvr. 6.§. a)-d). pontjai

tűzoltóság szakvéleményét írta át.¹¹ Még tisztázatlanabb volt ekkor a tűzvédelmi ellenőrzés, mint tűzoltói tevékenység. A hatósági jogosítvánnyal rendelkező tűzoltó a tűzvédelmi ellenőrzését az Áe. hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályai alapján végezte annak ellenére, hogy azt a tűzvédelmi hatósági jogkörrel rendelkező jegyzőnek kellett volna végeznie, mert ha a tűzoltó hajtotta végre az ellenőrzést – az előbb említett szabályok szerint –, akkor hiába vonták meg tőle a hatósági jogkört, ő továbbra is hatóságként végezte tevékenységét. Ha pedig nem hatóságként, feladatkörében tette volna, akkor nem élhetett volna semmiféle jogával sem.¹²

Ebből is látható volt, hogy a hatósági jogkör jegyzőhöz való telepítése a tűzvédelmi igazgatási tevékenységet teljesen ellehetetlenítette, kialakult egy hatósági jogkör nélküli rendészeti szerv.

Tűzoltóság – önkormányzati intézmény

Az 59/1995. (V.30.) Korm. rendelet a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok tárgyi és költségvetési átadás-átvételének rendjéről rendelkezett a tűzoltóságok önkormányzati önálló költségvetésű intézményeként történő megalakításáról, miszerint 1995. július 1-től a területi tűzoltóságok a helyi önkormányzatok intézményei lettek. Így már lehetetlen a hatósági jogkör átruházása, mert az önkormányzat intézménye nem rendelkezhet hatósági jogkörrel.¹³

Megvalósult az az állapot, amelyben a hatósági jogkör nem a tűzvédelmi hatóságnál volt, és még a megyei tűzoltóságok is rendelkeztek engedélyezési hatáskörrel, illetékességi terület nélkül, sértve az önkormányzatiság elvét. A kornak megfelelő tűzvédelmi törvény hiányát nem pótolta az ekkor több mint két évtizede hatályos törvényerejű rendelet. A végrehajtási rendeletek is korszerűsítésre vártak.

A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény 1996. augusztus 1. napján lépett hatályba. Ezzel a jogszabállyal a tűzrendészet Magyarországon egy lépcsővel feljebb lépett és a fejlődés újabb szakaszát nyitotta meg.

11 Problémát jelentett a 12/1986.(XII.30.) ÉVM. számú rendelet módosítására kiadott 15/1992.(VII.10.)KTM rendelet, mely szerint a helyileg illetékes jegyző az építésügyi hatóság, és a tűzoltóság székhelye szerinti jegyző a tűzvédelmi hatóság, azaz bizonyos esetekben a jegyző saját hatóságának szakhatósága is, ezért nem egyértelmű a rendelet, és a tűzvédelmi igazgatási tevékenységük sem.

12 Az 1957.évi IV. tv. 3.§. (2) bek: "Törvény, törvényerejű rendelet vagy kormányrendelet a közigazgatási szervén kívül államigazgatási ügy intézésére más szervet is feljogosíthat, amely az ügyben e törvény szerint jár el." Eszerint a megvont hatósági jogkört esetenként a tűzoltóság saját döntésével visszatelepítheti saját magához erre a jogszabályi helyre való hivatkozással.

13 Az 1990.évi LXV. törvény szerint

dr. Gál László t. őrnagy, főosztályvezető-helyettes
BM OKF Belső Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztály