

Varga Norbert

## A FŐISPÁN ÉS A VÁROSI KÖZIGAZGATÁS REFORMJA A POLGÁRI KORBAN

*The Reform of the Chief Land Steward and the Public Administration in the Bourgeois Era*

**Dr. Varga Norbert** egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Magyar Jogtörténeti Tanszék, [vargan@juris.u-szeged.hu](mailto:vargan@juris.u-szeged.hu)

*A polgári közigazgatási szervezeti megoldások egyik legjelentősebb reformintézkedése volt a főispáni intézmény bevezetése a törvényhatósági jogú városok életében, a kormány centralista törekvéseinek megfelelően. Ezzel próbálták biztosítani az 1867. évi kiegyezéssel létrehozott államszervezeti konstrukció hatékony működését, közelebbről pedig a kormányzati politika, azaz a közigazgatás eredményességét.*

*Jelen tanulmány keretében két törvényhatósági jogú város: Szeged és Debrecen közigazgatási reformjaival, azon belül is a főispáni intézmény fogadtatásával kívánok foglalkozni. A szakirodalom és a levéltári források alapján előzetesen megállapítható, hogy kevés használható adat maradt Debrecenben a főispán, Patay András kinevezéséről, nem úgy, mint Szegeden. E méltóság képezte az összekötő kapcsolatot a központi és a középszintű közigazgatási szervezeti egységek között, amelynek eredetét vizsgálva megállapítható, hogy az nem volt minden előzmény nélküli a magyar alkotmánytörténetben. Már az 1870. évi XLII. tc. bevezetését megelőzően is felmerültek olyan politikai törekvések a városok reformjával kapcsolatban, amelyek arra irányultak, hogy valamilyen hasonló jogkörrel rendelkező intézményt vezessenek be, mint a polgári közigazgatási reformintézkedéseket követően.*

**KULCSSZAVAK:**

alkotmányjog, főispán, kiegyezés, kormányzati politika, közigazgatás

*One of the most significant reformative measures amongst the organizational solutions of public administration was the introduction of the status of Chief Land Steward in enfranchised cities, according the centralist endeavours of the Government. This was a method to ensure the efficient performance of the state mechanism constructed by the Austro–Hungarian Compromise of 1867, or, to be more precise, the effectiveness of the Government policies, which, of course, refers to public administration.*

*In this essay, I would like to examine the reforms in the matters of public administration of two enfranchised cities, Szeged and Debrecen. According to the relevant literature and the archive sources, it can be stated beforehand that in Debrecen, as opposed to Szeged, there is only a handful of existing sources on the appointment of the Chief Land Steward, András Patay. This nobleman ensured to be the connecting tissue between the central and the middle level public administration agencies, and by examining its origins, it can be asserted that it was not unprecedented in the constitutional history of Hungary. Even before the introduction of the 42<sup>nd</sup> Act of 1870, there were examples of political endeavours in the matter of reformation of cities to introduce an institution which possesses a similar jurisdiction as the one after the reformative measures of public administration.*

**KEYWORDS:**

administration, chief land steward, compromise, constitutional law, government policy

A polgári közigazgatási szervezeti megoldások egyik legjelentősebb reformintézkedése volt a főispáni intézmény bevezetése a törvényhatósági jogú városok életében a kormány centralista törekvéseinek megfelelően. Ezzel próbálta biztosítani az 1867. évi kiegyezéssel létrehozott államszervezeti konstrukció hatékony működését, közelebbről pedig a kormányzati politika, azaz a közigazgatás eredményességét.

A reformkorszakban egyre sürgetőbb problémává vált a városok reformja, amelynek következtében az 1843–44. évi országgyűlésen már törvényjavaslat formájában merült fel a kérdés rendezése. Úgy kellett szabályozni a városok szervezetét, „*hogy védelemben részesítvén őket a megyék jogbitorlása ellen*”.<sup>1</sup> A javaslat Szentkirályi Móric nevéhez köthető, amelynek a legfontosabb rendelkezései a következők voltak. A főfelügyelő jogköre hasonlított volna a dualizmus időszakában bevezetett városi főispáni hatáskörhöz, hiszen elnöke lett volna a közgyűlésnek és a tisztújító ülésnek, felelősségre vonhatta volna a hanyag tisztviselőket, és utólag megvizsgálhatta volna a képviselőválasztások törvényességét.

A Pozsonyba összehívott következő országgyűlésen (1847) szintén felvetődött a szabad királyi városok reformjának a kérdése. Neuralgikus pont volt a kormányfelügyelet kérdésének szabályozása.

A főfelügyelő helyett a főpolgármesteri tisztséget szerették volna bevezetni. A nevében megváltozott tisztségviselőnek azonban többé-kevésbé ugyan olyan feladatai lettek volna, mint az 1843. évi javaslatban. Az uralkodó nevezte volna ki a főpolgármestert egy vagy több város élére, aki közvetlenül a Helytartótanács irányítása alatt állt volna. Felügyelte volna a városi közigazgatást, elnöke lett volna a közgyűlésnek és a tanácsnak, megvizsgálhatta volna a hivatalok ügyintézését és a tisztújításokon kijelölési joggal rendelkezett volna. Hatáskörének rendezése nyilvánvaló hasonlóságokat mutat az 1870. évi közigazgatási törvényben rögzített főispáni jogkörhöz viszonyítva. Ezért azt mondhatjuk, hogy a dualizmusban nem volt minden előzmény nélküli a városi főispáni tisztség bevezetése, amelynek megvalósításában és szabályozásában rendkívül fontos szerepe volt a kormány és a városok viszonyának.<sup>2</sup>

Az 1848. évi XXIII. tc., mint keretjogszabály erre a kérdésre nem tért ki. A részletes jogi norma megalkotása még váratott magára. A forradalom nem engedte meg, hogy a honatyák részletekbe menő tartalommal töltsék meg az egyes rendelkezéseket. A törvény alig ment át a gyakorlatba, mert a szabadságharc bukásával elsöpörték az új közigazgatási vívmányokat is.<sup>3</sup> A kormánybiztosok szintén akadályozták működésüket az önkormányzati

<sup>1</sup> A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Allamtudományi Kutatóműhely* keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.; CSIZMADIA Andor (1941): *A magyar városi jog, Reformtörekvések a magyar városi közigazgatásban*. Kolozsvár, Győr-egyházmegyei Alap Könyvnyomdája. 135.

<sup>2</sup> A kormány javaslata mellett Szentkirályi Móric készített egy másik tervezetet, amely az 1843-as tervezetet vette alapul a kormánygyámkodás mellőzésével.

<sup>3</sup> CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor (1946): *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Budapest Székesfővárosi Irodalmi és Művészeti Intézet. 25.; MEZNERICS Iván – TORDAY Lajos (1937): *A magyar közigazgatás szervei 1867–1937*. Budapest, Királyi Magyar Tudomány-Egyetem. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. 57–58.; HANÁK Péter (1975): A polgári átalakulás feltételei és a kiegyezés. In Hanák Péter szerk.: *Magyarország a mo-*

jogok korlátozásával.<sup>4</sup> A kormánybiztosok a központi hatalom képviselői voltak, amely meghatározott időnként a városok igazgatását felügyelte.<sup>5</sup> Ez az intézmény a kormány és a helyi hatóságok közé épült be. Feladatait a kormány céljainak megfelelően végezte.<sup>6</sup> A belügyminiszter azért élt ezzel a lehetőséggel, mert a főfelügyelet kérdése nem volt megfelelően szabályozva. Sokszor egy területi hatáskörrel rendelkező biztos utóbb országos jogkört kapott (például gróf Batthyány Kázmér).<sup>7</sup> A kormány centralizációs törekvése mutatkozott meg a kormánybiztosi intézmény létrehozásában, amely tisztség betöltőjének a legfontosabb feladata az volt, hogy a közigazgatási rendszer hiányosságaiból eredő problémákat megoldja, amelynek érdekében széles rendelkezési jogkörrel ruházták fel.<sup>8</sup> Ezért a kormánybiztosok tevékenységét meglehetősen nagy ellenszenvvel fogadták a városok, hasonlóan a később bevezetett főispáni méltósághoz.

A szabadságharc bukását követően a városok szervezetét igen sajátos módon szabályozták, amely megfelelt a neoabszolutizmus berendezkedésének és céljainak. A Habsburg Birodalom egy centralizált közigazgatást szeretett volna megvalósítani. Windischgrätz előrenyomulásával királyi biztosok jelentek meg a városokban. Nem számolták fel a korábbi közigazgatási szerveket, de vezetésüket átszervezték. Számítottak a dinasztiahoz hű magyar előkelők támogatására. Ez a rendszer részben visszalépést jelentett az 1848. évi XXIII. tc.-ben foglaltakhoz képest, mert a választott testületek helyett kinevezésen alapuló szerveket hoztak létre. Jellemző volt erre az időszakra a nagyfokú centralizáció és a jogi túlszabályozás. A városok hatáskörét lényegesen leszűkítették a korábbihoz képest, a felletes hatóságok rendelkezési lehetőségeit pedig kibővítették.

Az 1849-ben kibocsátott ideiglenes rendelkezés a szabad királyi városokat főispáni felügyelet alá helyezte, amely azonban a korábbi rendszerhez képest is visszalépést jelentett a városok igazgatásában. Geringer közigazgatási kerületeket hozott létre az 1850. évi

---

narchiában. Budapest, Gondolat. 127–221.; PAPP László (2012): Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira. *De iurisprudentia et iure publico*, VI. évf. 1–2. sz. 97–107.; PÉTERVÁRI, Máté (2018): Die rechtsstaatliche Umgestaltung der Verwaltung im Jahr 1870, unter besonderer Berücksichtigung der Bezirke. In HOMOKI-NAGY, Mária – VARGA, Norbert szerk.: *Codification Achievements and Failures in the 19th–20th Century: 7th Conference on Legal History in Szeged*. Szeged. 117–124.; PÉTERVÁRI Máté (2018): A járások polgári kialakítását befolyásoló tényezők az 1870: XLII. tc. végrehajtása során. In P. SZABÓ Béla – ZACCARIA Márton Leó – ÁRVA Zsuzsanna szerk.: *Profectus in litteris IX.: Előadások a 14. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián*. Debrecen. 233–240.

<sup>4</sup> GERGELY András (1981): Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In PÖLÖSKÉI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó. 50–80.; A királyi biztosok ellenőrizték a városok újjáalakítását. SZABAD György (1967): *Forradalom és kiegészítés választútján (1860–1861)*. Budapest. Akadémiai Kiadó. 185.

<sup>5</sup> RUSZOLY József (1984): *A szegedi népképviselői közgyűlés 1848–1871*. Szeged, Sajtó kiadás. 11.; Szegeden a következő kormánybiztosok tevékenykedtek: Török Gábor, Szentkirályi Móric, Rengey Ferdinánd, Egressy Gábor, Beöthy Ödön, Hunkár Antal, gr. Batthyány Kázmér, Osztrovszky József. A kormánybiztosok tevékenységéről: BERZEVICZY Albert (1922): *Az abszolutizmus kora 1849–1865. I. kötet*. Budapest, Franklin. 136.

<sup>6</sup> SZŐCS Sebestyén (1991): Szemere Bertalan szerepe a kormánybiztosi intézmény megteremtésében (1848. április–szeptember). In RUSZOLY József szerk.: *Szemere Bertalan és kora I*. Miskolc. 224.

<sup>7</sup> KAJTÁR István (1992): *A magyar városi önkormányzatok (1848–1918)*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 51.

<sup>8</sup> GERGELY (1981): *i. m.* 72.

körrendeletében, amelynek székhelyei Pest, Buda, Pozsony, Kassa, Sopron és Nagyvárad voltak. A magyarországi közigazgatás élén a helytartó állt. A szabad királyi városok többségét a megyefőnök irányította, míg az előbb felsoroltak a kerületi főispánok irányítása alatt álltak.<sup>9</sup> A kinevezett hivatalnokok több megyére nézve biztosították a központi igazgatás utasításainak közvetítését és az ügyek végrehajtását. Hatáskörükbe tartozott a városok tisztviselőinek kinevezése és elbocsátása, a fegyelmi jogkör gyakorlása, a megbízhatatlan hivatalnokok felfüggesztése, a kerület tisztviselőinek irányítása, a kormány rendelkezésének kihirdetése és a közigazgatási szervek ellen benyújtott panaszok elbírálása.<sup>10</sup> A kerületek megyékre tagolódtak, amelyek élén a megyefőnökök álltak. A legalacsonyabb közigazgatási egységek a járások voltak, amelyeknek vezetését a közigazgatási szolgabíró címet viselő járási biztosok látták el.<sup>11</sup>

Debrecen városát az önkényuralom megfosztotta önkormányzati jogainak nagy részétől, és kormánybiztosokat rendelt ki annak ellenőrzésére. A cívisvárost a nagyváradi kerületbe sorolták be, majd pedig a közigazgatás központja lett. A város főispáni irányítás alá került, a tanács kivételével pedig megszűntek a város testületi szervei. Átszervezték a városi igazságszolgáltatást és a pénzügyi igazgatást.<sup>12</sup> Szegedet szintén a nagyváradi kerületbe sorolták, ahol a főbiztos felügyelete alatt állt. A szegediek egy része szintén el szeretne volna érni, hogy a város Debrecenhez hasonló kiváltságokat kapjon, ami azonban nem teljesült. Szeged igazgatásának korszerűsítését Gartner Antal (helytartósági fogalmazó) dolgozta ki, amelynek következtében kialakultak a tanács szervezeti egységei.<sup>13</sup> 1861 után újra a közgyűlés és a tanács látta el a legfontosabb feladatokat. Megszűnt a népképviselői közgyűlés és a tanácstagok kinevezés révén nyerték el megbízatásukat.<sup>14</sup> Néhány szabad királyi város (például Szeged, Debrecen) szervezeti szabályzatot (házasabályt) készített, amelynek rendelkezéseit az 1872-es szervezési munkálatoknál is figyelembe vették.<sup>15</sup> Ez volt az az időszak, amikor a városok megpróbálták szembeszállni az abszolutista alapú irányítással.

A jogalkotás mindig tekintettel volt a fennálló politikai helyzetre. Ezek a hatalmi viszonyok szoros összefüggésben álltak az 1867-es kiegyezéssel, ezért a városokban is megfigyelhető bizonyos hatalmi, és politikai jogosítványok érvényesülése.

<sup>9</sup> KAJTÁR (1992): i. m. 56.

<sup>10</sup> SZITA János (1990): A közigazgatás tevékenysége és szervezete a neoabszolutizmus első felében (1849–1854). In MEZEY Barna szerk.: *Jogtörténeti előadások I.* Budapest. 115.

<sup>11</sup> SASHEGYI Oszkár (1981): A neoabszolutizmus rendszere 1849–1867. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek.* Budapest, Tankönyvkiadó. 92.; SASHEGYI Oszkár (1965): *Az abszolutizmuskori levéltár.* Budapest, Akadémiai Kiadó. 34.; BERZEVICZ (1922): i. m. 136–139.; SZABAD (1967): i. m. 17.; A járási igazgatás szervezéséhez: PÉTERVÁRI Máté (2014): Erekly István élete és munkássága, tekintettel a 19. század második felében történt közigazgatási reformokra. *Jogtörténeti Szemle*, 2014. évi 3. sz. 35.

<sup>12</sup> Ifj. BARTA János (1997): Debrecen az abszolutizmus korában (1849–1867). In Gunst Péter szerk.: *Debrecen története 1849–1919.* 3. sz. Debrecen. 11–39.

<sup>13</sup> RUSZOLY József (1991): Az önkényuralom korában (1849–1860). In Gaál Endre szerk.: *Szeged története 3. 1849–1919.* 1–2. rész. Szeged. 21.

<sup>14</sup> RUSZOLY József (1991): Az önkényuralmi rendszer válsága és a provizórium idején (1860–1867). In Gaál Endre szerk.: *Szeged története 3. 1849–1919.* 1–2. rész. Szeged. 30–34.

<sup>15</sup> KAJTÁR (1992): i. m. 62–66.; ANTAL Tamás (2005): A debreceni népképviselői közgyűlés (1848–1867), Az 1848:XXIII. tc. végrehajtása Debrecenben. *Acta Juridica et Politica*, Tomus LXVII. Fasc. 1. Szeged. 59.

Az új közigazgatási törvény megalkotását az 1848. évi XXIII. tc. keretjellege és a kiegyezés állam-berendezkedése egyre sürgette. A törvényi szabályozást úgy kellett kialakítani, hogy a városok a jogosítványaikat ne tudják felhasználni a kormány ellen. Ez a követelmény realizálódott is az 1870. évi XLII. tc. révén, amely az önkormányzati jogok csorbítását jelentette. A városok azonban erősítették alkotmányvédő szerepüket,<sup>16</sup> sőt, mivel „működésüket és jogaikat a vármegyékkel együtt szabályozták, ugyanolyan politikai és alkotmányvédő jogokhoz jutottak, mint a megyék”.<sup>17</sup>

A Deák-párti kormánynak az volt a legfontosabb feladata, hogy megóvja a dualizmus rendszerét.<sup>18</sup> „A közigazgatásra most már elsősorban nem az a feladat várt, hogy a tőle telhető módon, az első törvényhatósági törvényben biztosított jogi lehetőségekkel megvédje a dualista Magyarország viszonylagos önállóságát, függetlenségét és parlamentáris rendszerét, hanem az, hogy mint középfokú közigazgatási hatóság vezesse a törvényhatóságok mindennapi életét és munkáját, s felügyeletet gyakoroljon az alá tartozó rendezett tanácsú városok és községek fölött.”<sup>19</sup>

A törvényhatóságok rendezését sürgeti a kormány a következő határozatban.

„A felelős ministerium a köztörvényhatóságok alkotmányos hatáskörének mielőbbi visszaállítását főkötelességei közé számítja.

Azonban a megyei hatóságokat illetően az 1848-ik évi törvényeket betű szerint végre hajtani nem lehet, mert a 16-ik t. cikkben nincs kimondva a megyének azon joga, hogy a megyei bizottmányokat újra választhassa, sőt még az időközben elhalt, vagy kilépett tagok pótlása sincs megengedve, a tisztikarra nézve pedig a 17-ik t. cikk nem általános tisztujtásról, hanem csak a támadt hézagok pótlásáról szól.

Ezen ideiglenes törvényeket azon biztos reményben alkotá az országgyűlés, hogy a legközelebbi törvényhozás által — tehát igen rövid idő alatt — a megyék véglegesen fognak rendeztetni. Azonban 18 év folyt le azóta, s közbejöttek az 1861. évi események is.

Ha tehát a ministerium csak az 1848-dik évben megválasztott megyei bizottmányi tagokat akarná összehívni, sok helyütt nem volna képes a megyei bizottmányt, a közbejött hézagok miatt, kellő számmal megalakítani. Ezenkívül fontos és figyelmet igénylő körülmény az is, hogy ez esetben azok, kik 1848-ban még teljeskoruak nem voltak, s így mindazok, kiknek életkora ma a 42 évet tul nem haladja, a megyei bizottmányokból kizárva maradnának.

<sup>16</sup> KAJTÁR (1992): i. m. 68.; KORBULY Imre (1877): Magyarország közjoga illetően magyar államjog rendszere. Kapcsolatban az ország közigazgatási szervezetével. Budapest, Hoffmann és Molnár. 384–387.; Az 1848:XXIII. tc.-ről bővebben: ANTAL (2005): i. m. 1–80.; Az 1848-as városi reformokról, a választójogról bővebben: BEKSICS Gusztáv (1882): A magyar doctrinairek Csengery Antal, B. Eötvös József, B. Kemény Zsigmond, Szalay László, Trefort Ágoston. Budapest. 156-157.; CIEGER András (2005): A közigazgatás autonómiájának nézőpontjai 1848–1918. In GERGELY Jenő szerk.: Autonómiák Magyarországon 1848-2000. I. kötet. Budapest, L'Harmattan. 41–42.

<sup>17</sup> KOZÁRI Monika (2005): A dualista rendszer. Budapest, Pannonica. 213.

<sup>18</sup> SARLÓS Béla (1981): A közigazgatás polgári jellegéről. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: A magyarországi polgári államrendszerek. Budapest, Tankönyvkiadó. 294.; SARLÓS Béla (1976): Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Budapest, Akadémiai Kiadó. 39. 41.

<sup>19</sup> SARLÓS (1981): i. m. 294.

*Ugyanazért felhatalmazást kér a ministerium aziránt:*

1-ör. Hogy e részben a törvény betűitől némileg eltérve, az 1861-dik évben alakított bizottmányoknak még meglevő tagjait hívathassa össze, ezek gyakorolván a megyék végleges rendezéséig mindazon jogokat, melyeket az 1848: 16. t. cz. a megyei bizottmányokra ruházott.

2-or. Elrendelhesse továbbá a ministerium, hogy az 1861-ik évi megyei bizottmányok az egész tisztikart a főispán kijelölése mellett szabadon választhassák.

A kijelölésnek ezen jogát régi törvényeink nyomán azért véli fentartandónak a ministerium, mert az 1848: 17-dik t. cz. azon intézkedése, hogy a tisztikarban előfordulható hézagok betöltését a főispán a bizottmánynyal egyetértőleg teljesítse, részint hiányos, a mennyiben azon esetre, a midőn ily egyetértés nem jönne létre, semmi zsinórmértéket nem nyújt, — részint pedig az oly választásnál, mely az összes tiszti-karra kiterjed, súrlódások nélkül nem is igen volna kivihető.

Kimondatni kéri tovább a ministerium azt is:

3-szor. Hogy a főispán alkalmas egyéneket, különösen pedig a birói hivatalokra jogtudományban jártasokat jelöljön ki.

4-szer. Hogy a megyei törvényszékek rendes elnökei, a megyék végrendezéseig az alispánok legyenek, s többi tagjai szintúgy tisztújítás alá tartozzanak, kivéve azonban a telekkönyvi rendes előadókat s általában a telekkönyvi hivatalok kezelő személyzetét, kiket a megyék végleges rendezéséig tisztújítás alá venni a birtok- és hitelviszonyok megzavarása nélkül azért nem lehetne, minthogy a szolgálat ezen ága folytonosságot és különös szakképességet igényel.

5-ször. Hogy a megyei törvényszékek működése folytonos, vagyis az állandó törvényszékek eszméjének megfelelő legyen.

6-szor. Hogy a megyei bizottmányok s tisztviselők csak a megyék végleges szervezetének tetteles életbeléptetéséig maradnak állásukban, s hivatalukban, akkor pedig a bizottmányok s tisztikar újabb megalakulása akként fog történni, a mint ez iránt a törvényhozás intézkedni fog.

Végre, hogy addig is, míg a nemzetiségi kérdés törvényhozási uton elintéztetik, minden félreértésnek s aggodalomnak, mely ezen kérdés méltányos megoldását csak nehezitené, eleje vétessék, — szükségesnek találja a ministerium:

7-szer. Hogy az 1848: 16. t. cz. e) pontja annyiban, a mennyiben a megyei bizottmányok köztanácskozási nyelveül kizárólag a magyart rendeli, a törvényhozás további intézkedéséig felfüggesztessék.

A mi a sz. kir. városokat, az első bíróságu rendezett tanácscsal ellátott községeket, a szepesi és hajdúvárosokat és a jászkunkerületeket illeti, ezekben a törvényes állapot helyreállítása nem eszközölhető másképp, mint ha az 1861 -ik évben alakult képviselő testületek teszik meg a választás körül mindazt, a mit e tekintetben az 1848. 23. 24. 25. és 26. t. cikkek határoztak. E képviselő testületek, a ministerium által e czélra kitűzendő napon a jelenleg hivatalban lévő polgármesterek s illetőleg városi bírák és kapitányok fogják egybehívni.

Elvégül Erdélyben az 1848: VII. t.cz. 5-ik §-ára való tekintettel a közigazgatás és törvénykezés mostani rendszerét, a törvényhozás további intézkedéséig a ministerium fentartandónak véli.

*E rendszerrel egybehangzólag a kormányzásban és közigazgatásban szükséges intézkedéseket a minisztérium felelősség alatt saját belátása szerint fogja megtenni.*<sup>20</sup>

Az 1869. március 7-én tartott ülésen a „köztörvényhatóságok visszaállításáról” szóló belügyminiszteri javaslat került napirendre. 1870. április 28-án terjesztették be a javaslatot a képviselőházhoz.<sup>21</sup> Az indoklás csak néhány nappal később, május 16-án került a képviselők kezébe.<sup>22</sup> A gyors és pontos közigazgatás megteremtése volt a cél. Az indoklásban kiemelt helyen szerepelt, hogy a törvényhatósági önkormányzatot és a felelős parlamenti rendszert összhangba hozzák, mert nem lehet felelősséget vállalni egy olyan politikai rendszerben, ahol a városok nem kötelesek végrehajtani a kormányrendeleteket. Erre a megoldást a bizottság szervezetének pontos meghatározása, az adminisztráció átszervezése, a felirati jog szabályozása, a tisztviselők felelősségének meghatározása és a főispán ellenőrzési jogának rögzítése jelentette. A törvényhatósági bizottság összetételét is megindokolták.

Az indoklás a jó közigazgatás biztosítékaként emelte ki a főispán és a polgármester hatáskörének pontos meghatározását. A rendszer garanciális rendelkezését a felirati jog rögzítése jelentette, amelynek következtében nem tartották szükségesnek, hogy egyéb óvintézkedéseket (például bírság, király-, vagy kormánybiztos, a bizottság feloszlata) építsenek be a törvényjavaslat szövegébe. A legfontosabb megoldandó feladatnak az önkormányzat határainak rendezését, a vitatkozás szabályozását és az egyén védelmének biztosítását tekintették.

Mivel a szabad királyi városok egy részét a vármegyékkel azonos jogállással ruházta fel a törvény, ezért a városi törvényhatóságok élére is főispánt rendeltek. A takarékosággal indokolta azt, hogy több város egy főispán irányítása alá kerüljön.<sup>23</sup> Az indoklásból jól látszik, hogy melyek voltak azok a legfontosabb problémák, amelyek igen heves összeütközéseket váltottak ki a parlamenti vita során.

A központi bizottság jelentéséből kitűnt, hogy a legfontosabb célkitűzés a felelős kormányzat létrehozása volt. Lehetetlenné tette volna a kormányzat és a parlamentáris rendszer működését az, ha a törvényhatóságok korlátlanul megtagadhatták volna a rendeletek végrehajtását. A „*törvényjavaslat szerencsésen megközelítette azt a középutat, amely a merev központosítás és a mindent magára hagyás közt fekszik, és hogy sikerült e nehéz kérdést akként oldani meg, miszerint az állam érdekeinek veszélyeztetése nélkül a törvényhatóságok számára elég tér marad arra, hogy azt készségesen betöltsék, helyi érdekeiket megóvhassák, közérdekeik iránt nézeteiket pedig érvényesíthessék*”.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> *A minisztérium előterjesztvénye 1867. febr. 25-ről a köztörvényhatóságok visszaállítása tárgyában.* (Határozattá emelte a képviselőház márc. 8-án, a főrendek háza márc. 11-én.) Kelt Pesten, 1867. febr. 25. Gr. Andrássy Gyula, Gr. Festetics György, B. Eötvös József, Gr. Mikó Imre, Lónyay Menyhért, Gorove István, Horváth Boldizsár, B. Wenckheim Béla.

<sup>21</sup> NAGY Iván szerk. (1870): *Az 1869-dik évi ápril. 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója.* VIII. köt. Pest. 220–268.; CSIZMADIA (1941): *i. m.* 119.

<sup>22</sup> CSIZMADIA (1941): *i. m.* 172.

<sup>23</sup> *Képviselőházi Irományok.* (a továbbiakban: KI.) Pest, 1870. V. köt. 188–200. irományszám: 485.

<sup>24</sup> KI. VI. köt. 164. irományszám: 575.



Ezért javasolták, hogy készítsenek egy új törvényt a következő alapelvek figyelembevételével:

- Az alkotmányos élet rendes folyamatának tiszteletben tartása, a törvényhatóságok meghatározásánál az alap a tényleges vagyoni és népességi viszony legyen,
- a törvényhatóságok joga legyen a házadó elrendelése, kivetése és beszedése, a két-szeri felirati jog rögzítése,
- a törvényhatóságok minden egyéb jogait fenn kell tartani, kivéve az igazságszolgáltatást,
- a törvényhatósági bizottsági tagok betöltésénél a választás érvényesüljön csak,
- a közgyűlés a közigazgatást a kisgyűlés és a tisztségviselők által gyakorolja,
- a főispán a megyében ne „kormányzó”, ne közigazgatási hivatalnok, hanem csak ellenőr legyen,
- és a tisztségviselők felelősségének meghatározása.<sup>25</sup>

A Madarász József nevével jelzett javaslatban kimondták, hogy az egész magyar alkotmányfejlődést veszélyeztetik azzal, hogy a városokat és a vármegyéket együtt szabályozzák, amelyek élére főispánt neveznek ki.<sup>26</sup>

A részletes tárgyalás közben a kormány javaslatához több módosítást nyújtottak be az ellenzéki képviselők. Báró Simonyi Lajos javasolta, hogy a tervezetet vegyék le a napirendről, amelyet azzal indokolt, hogy a sajtó sem tudta álláspontját teljes mértékben kifejezni, és hogy ilyen fontos törvényjavaslatot nem lehet nyárra kitűzni, amikor a képviselők jelentős része aratni van. Ezt az indítványt elvetették, mondván, hogy az önkormányzatok rendezésének ügye halaszthatatlan. Nem volt mellékes a bírósági reform létrehozása és a jövő évi költségvetés összegének megállapítása szempontjából sem.

Az ellenzék tagjai között is megoszlott a vélemény a tervezetről. Tisza Kálmán és László Imre eltérő módon támadták a Deák-párt elképzeléseit. A parlamenti naplókban közel 300 hozzászólást találhatunk.<sup>27</sup>

A parlamenti vita során az ellenzék egyik legjelentősebb kifogása a nagymértékű centralizáció volt. Rajner Pál ezt azzal indokolta, hogy a „*legsabadabb alkotmányos államokban*” sincs ez sem másképp.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> KI. VI. köt. 187–193. irományszám: 576.; A törvényhatósági tisztségviselők Szegeden: PÉTERVÁRI, Máté (2017): *The History of Hungarian Civil Service from the Austro-Hungarian Compromise of 1867 to the First World War. Journal on European History of Law*, Vol. 8, No. 1.

<sup>26</sup> KI. VI. köt. 195–196. irományszám: 580. Az irományok között még megtalálható a felirati joggal kapcsolatos módosítás is többek között. KI. VI. köt. 307. irományszám: 606. A miniszteri előterjesztést tartalmazza: KI. XI. köt. 74–75. irományszám: 1091.

<sup>27</sup> KN. IX. köt. 13–411., KN. X. köt. 5–362.

<sup>28</sup> USA, Anglia, Svájc alkotmányát centralistának tekintette. KN. IX. köt. 43.

Az ellenzék Tisza Kálmán vezetésével a városok rendezését az 1848-as alapokon kívánta létrehozni.<sup>29</sup> Tisza ellenjavaslatot terjesztett be, amely Halász Boldizsár véleménye szerint anarchiát eredményezett volna. El akarta érni, hogy a megyei passzív választójogot kvalifikációhoz kössék. Hiányzott az ellenjavaslatból, hogy milyen szerv döntene abban az esetben, ha a választásból igazságtalanul kizárt egyén jogorvoslathoz fordulna. A főispán hatalmát jelentősen megnyírta. A megye, mint egy „szuverén miniatűr-államocská” szerepelt tervezetében. A minisztérium rendelete ellen a megyék felterjesztéssel élhettek volna. Ez az ellenjavaslat a kormánypárt miatt megbukott.<sup>30</sup>

A városok legfőbb sérelme a főispáni tisztség bevezetése és a megyékkel való kényszer-társulás volt.<sup>31</sup> Számos kérvényt nyújtottak be a képviselők ezzel kapcsolatban.<sup>32</sup>

Az önkormányzati jog korlátozását jelentette a főispáni intézmény bevezetése is. A Képviselőház elé beterjesztett „debreceni határozat” tartalmazta a főispán jogkörének megszorítását, pontosabban azt, hogy a tisztviselőket csak a kormány vonhassa felelősségre. Ez kivételes jogkörének megszüntetését jelentette volna.<sup>33</sup> A főispáni jogkört valóságos gyámkodáshoz hasonlították, olyan felügyelet alá helyezték a városokat, amely 1848 előtt sem létezett.<sup>34</sup>

A korábban említett önkormányzati jog egyik megszorításának vélte a főispáni hatáskört Mocsáry Lajos.<sup>35</sup> Hasonló véleményen volt Tisza László is, aki szerint ez ellenkezik a valódi önkormányzatiság minden követelményével, különösen a felfüggesztés és a vizsgálat elrendelésének kérdésében.<sup>36</sup>

A városi és a vármegyei főispáni tisztség halmozását kifogásolta Kautz Gyula, aki szerint „államkormányzati közeg” kerül a városok élére. Kihagyni javasolta, hogy a vármegye főispánja egyszersmind az adott vármegye területén lévő törvényhatósági jogú

<sup>29</sup> Sokan, köztük a debreceni közgyűlési tagok is azt hiányolták, hogy a városok átszervezése sok eltérést fog mutatni az 1848-as szabályokhoz képest. Debrecen város közgyűlésének jegyzőkönyvei: IV. B. 1108/a 3–4. kötet. 1870–1872. (a továbbiakban: Db. Kjkv.) 1870:96.

<sup>30</sup> KOZÁRI (2005): i. m. 206.

<sup>31</sup> KORBULY (1877): i. m. 387–396.; Grünwald Béla a megyei szabályozást érzi jelentősebbnek, amelynek következtében ezt a törvényt az állam és a vármegye közötti kiegyezésnek tekinti.; Hasonlóképpen Kolossa Tibor is. KOLOSSA Tibor (1972): A dualizmus rendszerének kialakulása és megszilárdítása (1867–1875). In Hanák Péter szerk.: *Magyarország története 1849–1919. Az abszolutizmus és a dualizmus kora. IV. kötet.* Budapest. 154.; Ezt az álláspontot nem tartja alaptalannak Gratz Gusztáv sem. GRATZ Gusztáv (1934): *A dualizmus kora. Magyarország története 1867–1918, I. kötet.* Budapest, Magyar Szemle Társaság. 93. Azt azonban meg kell jegyeznünk, hogy mindenképp egyenlőnek kell tekinteni a városok szabályozását a vármegyékével, ezért talán helyesebb lenne a kormány és a törvényhatóságok kiegyezéséről beszélni.

<sup>32</sup> A kényszer-társítás ellen tiltakozott többek között Trencsén, Eperjes, Székesfehérvár és Pécs. CSIZMADIA (1941): i. m. 173.; Maguk a vármegyék és a városok is több módosítást nyújtottak be. Ilyen volt Pest javaslata. Db. Kjkv. 1870:12. Nyitra megye javaslatát is megvitatták Debrecenben (Db. Kjkv. 1870:13.), hasonlóan a Lócse (Db. Kjkv. 1870:154), Temesvár (Db. Kjkv. 1870:159) és Marosvásárhely (Db. Kjkv. 1870:200) által benyújtott javaslatához.

<sup>33</sup> KN. IX. köt. 66.

<sup>34</sup> KN. IX. köt. 75. Györffy Gyula felszólalása. Ghyczy Kálmán is az 1848-as alapokon támadta a főispáni intézmény bevezetését a városokra nézve. KN. IX. köt. 88.

<sup>35</sup> KN. IX. köt. 116.

<sup>36</sup> KN. IX. köt. 262–265.

város főispáni méltóságát is betölthesse. Helyette azt tartotta elfogadhatónak, hogy több városnak egy főispánja legyen. Az elnevezésükkel sem értett egyet, ezért a „főispán” helyett a „főpolgárnagy” kifejezést javasolta. Ez nevében is utalt volna arra, hogy a vármegeyi és a városi főispáni méltóság különbözik egymástól, legalábbis személyileg mindenképpen.<sup>37</sup>

Báró Simonyi Lajos a főispáni intézményt az adminisztrátori rendszerhez hasonlította, mert az uralkodó által kiküldött adminisztrátorok szintén az önkormányzat korlátozását jelentették. Szerinte a bevezetendő főispáni intézmény által is ez fog megvalósulni a városokban.<sup>38</sup>

Felmerült még egy nagyon fontos kérdés a főispánokkal kapcsolatban. Ez a főrendi házi tagság volt. A király jogköre volt a főispánok kinevezése, amely révén automatikusan helyet kaptak a törvényhozás második kamarájában. Ezt a kinevezést azonban az uralkodó bármikor visszavonhatta és felmenthette a főispánt, amellyel a törvényhozásban való részvétele is megszűnt. Vidliczkay József szerint ez Európa egyetlen országában sincs így.<sup>39</sup>

A Deák-párton belüli megosztást jól tükrözi Justh József indítványa, amelyben a főispánok kijelölési jogát megszorítandónak vélte.<sup>40</sup> Pulszky Ferenc, vele szemben egyenesen magát a tisztséget tartotta károsnak. Az önkormányzat biztosítékeként lehetett felfogni a főispáni jogkör pontos meghatározását is, amelyet már korábban az 1723:56. tc. is rögzített.<sup>41</sup> A főispán örködött a törvényhatósági önkormányzat érdekének megvalósítása felé, közvetített az állam és a helyi irányítás között. Elrendelte a vizsgálatot a hanyag vagy vétkes tisztviselők ellen. A főispán gyakorolta a kijelölés jogát a tisztújító széken, kinevezte a tiszteletbeli tisztviselőket és a rendes tisztviselők közül az orvosokat, mérnököket, levéltárnokokat, segéd- és kezelő személyzetet. A közgyűlésnek és az állandó igazolási választmánynak is az elnöke volt. A tervezet a törvényhatósági jogú városokra is kiterjesztette a főispánok jogkörét, amely már az 1843–44. évi városi törvényjavaslat tárgyalásánál is ellenzést váltott ki.<sup>42</sup> A szabad királyi város tisztújításaira már korábban is királyi biztosokat rendeltek ki. Így ezen intézmény kevésbé jelentett újítást, mert a már fentebb említett és az 1848. évi városi javaslatok is tartalmaztak ilyen törekvéseket. A főispáni intézményt el kellett fogadni, mert a kormány csak így ellenőrizhette a közigazgatás tevékenységét. A főispán közvetítette az országos közigazgatást. Kerkápoly Károly szerint meg kell engedni, hogy a kormánynak helyi szinten is legyen organuma. Nem tartotta tehát elfogadhatónak,

<sup>37</sup> A „polgárnagy” elnevezést nem tartotta jónak, mert azt néhány város (például Szeged, Arad) már használta. KN. IX. köt. 265–267. Stanescu Imre még tovább ment, mert azt sem támogatta, hogy több törvényhatósági jogú városnak egy főispánja legyen. KN. IX. köt. 270. Tisza Kálmán szerint azonban nem a elnevezés a lényeg, hanem hatáskörének megállapítása! KN. IX. köt. 268–269.

<sup>38</sup> KN. IX. köt. 267–269.

<sup>39</sup> KN. IX. köt. 269–270. Erre megoldásként Perczel Béla azt javasolta, hogy ezt a Főrendiházi reform kapcsán kell majd megoldani. KN. IX. köt. 271.

<sup>40</sup> KN. IX. köt. 14. p., 221.

<sup>41</sup> 1723:56. tc. A főispánnak megyéikben lakásáról s a megyék tisztújításáról, az alispánok s más tisztviselők állásáról.

<sup>42</sup> CSIZMADIA Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 120–121.

hogy „hiányozzék a rendezésből a kormány és a városok között az összekötő kapocs”.<sup>43</sup> Hasonló véleményen volt Perczel Béla is, aki szerint nem képzelhető el „felelős parlamenti kormányzat, mely el lehetne a nélkül, hogy az ország minden helyén organumuk volna”.<sup>44</sup>

A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. tc. jelentősebb változtatás nélkül került be a Corpus Jurisba.<sup>45</sup>

Egyet lehet érteni Hencz Aurél azon megállapításával, hogy haladó jellegű volt az új közigazgatási törvény megalkotása, még akkor is, ha részben visszalépést jelentett a szabad királyi városokra vonatkozó, 1848. évi törvény rendelkezéseihez képest. Az 1870. évi törvény már a kiegyezés közjogi berendezkedését tükrözte vissza. Bevezették a virilizmust, amely korlátozta a népképviselést.<sup>46</sup> Megjelent a főispán, mint a kormány centralisztikus törekvéseinek képviselője, amellyel a központi irányítás érvényesíteni tudta akaratát.<sup>47</sup> A kormány mindent megtett annak érdekében, hogy a városok önkormányzatát olyan mederbe terelje, hogy az kordában tartsa a törvényhatóságok ellenállását. Nem lehetett számukra olyan jogokat biztosítani, amelyekkel a rendi korszakban rendelkeztek, mert az megátolta volna a kormány működését. Ennek megfelelően kellett a törvény rendelkezéseit elfogadni, a helyi politikát befolyásolni és ezen keresztül az átszervezést megvalósítani.

A köztörvényhatósági törvény szerint az önkormányzatok egyik legfontosabb feladata volt az állami közigazgatás közvetítése. A kormány a végrehajtó hatalmat a törvényhatósági tisztségviselők útján gyakorolta. Ezt a feladatot leginkább a főispán töltötte be. A törvényhatóságoknak így kettős hatásköre volt. „A törvényhatóság tisztségviselői a kizárólag helyi jelentőségű önkormányzati ügyekben végrehajtják a törvényhatósági bizottság által alkotott jogszabályokat (szabályrendeleteket) és [...] a kormány által reájuk ruházott közigazgatási hatalomnál fogva az országos jelentőségű (tehát nem önkormányzati jellegű) ügyekben is gyakorolják a végrehajtó hatalmat.”<sup>48</sup>

Ez utóbbi feladatok ellátása közben a tisztségviselők nem számítottak a kormány hivatalnokainak. Ők kettős alárendeltségben álltak. Ez érvényesült a fegyelmi szabályokban is, mert a fegyelmi eljárást elrendelhetette a törvényhatósági bizottság, a főispán és a miniszter.<sup>49</sup>

A törvényhatóságok hatáskörébe tartozott, hogy felirati joggal élhettek a kormányrendeletek végrehajtása előtt, ha azt törvénybeütközőnek vélték, vagy a helyi viszonyok közepette

<sup>43</sup> KN. IX. köt. 95.

<sup>44</sup> KN. IX. köt. 270.

<sup>45</sup> Kicsiny engedménynek számít, hogy az 1. § után beiktatták a fővárost alkotó városok külön törvényben való szabályozását. TARJÁNYI Sándor (1972): *A fővárosi törvény és módosításai*. Budapest, Budapesti Történeti Múzeum. 1.; CSIZMADIA (1976): *i. m.* 174.; NAGY Ferenc (1912): *A magyar városi jog*. Budapest, Franklin Társaság. 14.

<sup>46</sup> BALOGH István (1971): A megyei önkormányzat működése Szabolcsban 1848–1872 között. In BÓNIS György – DEGRÉ Alajos szerk.: *Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából*. Budapest. 233.

<sup>47</sup> HENCZ Aurél (1973): *Területrendezési törekvések Magyarországon*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 112–113.

<sup>48</sup> SÁRLÓS (1976): *i. m.* 40.

<sup>49</sup> Ezeket a hatáskörökön túl Holló Lajos még ide sorolta a „a bíraskodás egy részének” az ellátását is. HOLLÓ Lajos (1891): *A közigazgatás rendezése a megyékben, városokban és a községekben*. Budapest. 49.

célszerűtlennek tartották.<sup>50</sup> Az eseti jellegű kormányrendeleteknél gyakrabban előfordult, hogy törvénytelen rendelkezéseket tartalmaztak. Ezt a jogot a törvényhatósági bizottság közgyűlése gyakorolhatta, de csak egyszer. A miniszter a felhozott indokok ellenére követelhetette a végrehajtást.

Az első lépés az volt, hogy a kormány egy rendeletet megküldött a törvényhatóságoknak végrehajtásra. Ha ezt törvénybeütközőnek vagy a helyi viszonyok között nem teljesíthetőnek vélte a törvényhatóság elsőszámú tisztviselője, akkor erről 24 órán belül írásbeli jelentést készített a főispánnak. A főispán erről indokolt felterjesztést tett a kormánynak. A polgármester csak akkor küldhette meg észrevételét közvetlenül a kormánynak, ha a főispán távol volt. Ez nem jelentette a felirati jog gyakorlását, hanem csak a kormány azonnali tájékoztatását. Ez a felterjesztés nem sértette a kormány érdekeit, épp ellenkezőleg, felhívta a kormány figyelmét az esetleges helytelen szabályozásra. Az „inter” úton történt kiigazítás célszerűbbé tehetette a közigazgatás rendszerét.<sup>51</sup> Ha a miniszter nem támogatta a felterjesztést, akkor a polgármester vagy elfogadta a miniszter rendeletét, vagy pedig a törvényhatósági bizottság élt felirati jogával. A törvény nem rendelkezett pontosan a feliratjog tartalmáról, amely az 1867. évi X. tc. rendelkezéseivel, a dualizmus parlamenti kormányzati rendszerének működésével hozható kapcsolatba. Általában a parlamenti többséggel rendelkező kormány nem módosított elhatározásán hatalmának biztosítása érdekében. Ezért volt szükség a felirati jogot megelőző eljárásra, amelynek következtében a kormány és a törvényhatóságok között nem alakulhatott ki nyílt ellentét.

A főispán vezette azt a rendkívüli közgyűlést, amelyen megvitták az érintett rendeletet és meggátolhatta, hogy „törvényhatósági obstrukcióval” megakadályozzák a végrehajtást. *„A miniszternek tehát teljes és korlátlan diszkrecionális joga van a törvényhatóság által hozott valamennyi határozattal kapcsolatban. Ezzel a diszkrecionális joggal a miniszter mindenkor megakadályozhatja, hogy a törvényhatósági önkormányzat vagy a törvényhatóság által gyakorolt közigazgatás szembe kerüljön a kormánypolitikával, feltétlenül biztosítani tudja az önkormányzat, a középfokú közigazgatás és kormánypolitika teljes összhangját.”*<sup>52</sup>

A fentebb elmondottak következménye volt, hogy a törvényhatósági jogú városok alapvetően kritikusan fogadták az új törvény rendelkezéseit, és félték azok gyakorlati megvalósításától. 1848 előtt a királyi városok a kormányzatók gyámkodása alatt álltak, „s azon jogaiktól elütettek, miszerint régen saját maguk felsőbb helyről jövő erőszakolás nélkül

<sup>50</sup> A felirati jogról: IRINYI Károly (2002): *A politikai közgondolkodás és mentalitás változatai Debrecenben 1867–1918*. Debrecen, Debreceni Egyetem Történelmi Intézet. 37.; CSORBA László (1998): A dualizmus rendszerének kiépülése és a konszolidált időszak (1867–1890). In GERGELY András szerk.: *19. századi magyar történelem 1790–1918*. Budapest. 380.; BALOGH (1971): *i. m.* 307.; KOZÁRI (2005): *i. m.* 207.; HENCZ (1973): *i. m.* 103.; GERGELY András (2004): Területi autonómiák – lokális önkormányzatok a XIX. századi Magyarországon. In GERGELY Jenő szerk.: *Autonómiák Magyarországon 1848–1998*. Budapest, L'Harmattan. 52.

<sup>51</sup> Ennek a közigazgatási aktusnak semmi köze nem volt az 1848 előtt ismert *vis inertiae*-hez. SARLÓS (1976): *i. m.* 49.; Ezzel szemben Mezey Barna a felirati jogot a *vis inertiae* „halvány lenyomataként” említi. A felirati jog révén azonban már kevésbé lehetett az országos politikát befolyásolni. MEZEY Barna (2004): Államosítás és autonómia. Centralizáció és önkormányzatiság a XIX. század második felében. In GERGELY Jenő szerk.: *Autonómiák Magyarországon 1848–1998*, Budapest, 13–24.

<sup>52</sup> SARLÓS (1976): *i. m.* 46–53.

választották tisztviselőiket, aligha voltak valaha erősebb kormányi felügyelet alatt, mint a milyen az 1870: 42-ik törvénycikk által kimutattatik számunkra”.<sup>53</sup> Az önkormányzati jog korlátozását jelentette, hogy a közvetlen szavazati jog elveszett, helyette a virilizmus elve és a főispáni rendkívüli hatalom valósult meg.

A belső fejlődés rendkívül nehéz helyzetbe jutott. Ennek következménye lehetett, hogy a polgári és politikai erők egyre kisebb mértékben tudtak érvényesülni. „Mely állapot – ha csakugyan előjönne – szomorú visszhatással fogna lenni a nemzet összes fejlődésére, művelődésére, anyagi és szellemi gyarapodására. Ha a főispánok jogukat beavatkozásként akarják érvényesíteni a hatósági és közösségi életbe, ha új hivatalnok sereggel rakná meg a bizottmányokat”,<sup>54</sup> akkor az bénítólag hatott volna a közéletre. A „nemzettestet veszélyes kornak tennék ki, melybe bizony ők maguk is beléhalnának”<sup>55</sup>

Legfontosabb feladata a kormánynak és a főispánnak az lett volna, hogy a törvényt el-tűrhetővé tegyék, hatalmi jogosítványaikat túlságosan ne terjesszék ki, és hogy az önkormányzati jogot „hatalom fitogtatási míveletekkel túlságosan ne korlátozzák”.<sup>56</sup> Ha ez nem valósulhatott volna meg, akkor az mind a társadalomra, mind pedig a városokra nézve hátrányos lett volna. Bízta abban, hogy a gyakorlat majd be fogja bizonyítani, hogy nem tanácsos a kormánynak olyan hatalmat adni, amellyel könnyen visszaélhet. A Debreczen című lap szerint e jogok korlátozása igazolja azt, hogy ez magának a kormánynak a gyengítését fogja eredményezni. „És a legújabb bekövetkezendő időszak megtanítand bennünket arra, hogy midőn elismerjük, hogy a fennálló törvénytervezetet tisztelnünk kell, s annak engedelmességek is készek vagyunk, – kísérleteket tegyünk üdvösebb törvény létrehozására, mely felszabadítja kezünk és lelkünk békóit, mely visszaadja önkormányzati jogainkat, s megment a tulásba vitt atyáskodó gyámkodástól.”<sup>57</sup>

A főispán mindkét városban a végrehajtó hatalom képviselője volt, aki ellenőrizte a városi önkormányzat működését és széles felügyeleti joggal rendelkezett.<sup>58</sup> Az állami közigazgatási érdekek felett őrködött, különösen az alábbi módokon:

- a) Évenként legalább egyszer megvizsgálta a városi tisztviselők eljárását, szükség esetén megtekintette a polgármesterhez beérkezett kormányrendeleteket és egyéb beadványokat,
- b) a hanyag vagy vétkes tisztviselő, hivatalnok ellen vizsgálatot rendelhetett el, ha szükségesnek tartotta, felfüggesztette, de a polgármestert csak a belügyminiszter hozzájárulásával gátolhatta meg hivatala gyakorlásában,
- c) a felfüggesztett tisztviselőket helyettesíthette, kivéve a polgármestert, s az időközben megüresedett állások betöltéséről szükség esetén rendelkezhetett helyettesítés által,

<sup>53</sup> Db. 1871. szeptember 5. 175. sz. Az új időszak.

<sup>54</sup> Db. 1871:175.

<sup>55</sup> Db. 1871:175.

<sup>56</sup> Db. 1871:175.

<sup>57</sup> Db. 1871:175.

<sup>58</sup> KMETY Károly (1897): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer. 120.; ZELIZY Dániel (1882): *Debreczen sz. királyi város egyetemes leírása*. Debrecen, Könyvnyomda. 223–224.; CSIZMADIA (1976): *i. m.* 15.

- d) felterjesztésben fordult a kormányhoz, ha a végrehajtandó kormányrendeletet a polgármester nem valósította meg, amelyhez a polgármester nyilatkozatát is hozzá kellett csatolni,
- e) a tisztújítás idején a jegyzői és a tiszti ügyészi hivatalra helyettest nevezett ki a kijelölt választmányhoz, amelynek elnöke a választmány kinevezés alá eső tagjait is meghatározta,
- f) kinevezte a levéltárnokot élethossziglan és a tiszteletbeli hivatalnokokat,
- g) végül gyakorolta azon jogokat és teljesítette mindazon kötelezettségeket, amelyeket a törvény ráruházott (53. §).<sup>59</sup>

A főispán megkapott minden jogot, hogy a városokban biztosítsa a kormányellenőrzést, amelyen keresztül örködött az állami közigazgatás érdekei felett.<sup>60</sup> A főispán jogkörét véleményem szerint úgy határozták meg, hogy befolyásolni tudja a város életét. Beeszlása volt mindazon ügyekre, amelyek a kormány szempontjából fontosnak mutatkoztak. Ezek közül a legjelentősebb a kivételes jogkör volt.

Külön is nevesítette a törvény azt, ha a közgyűlés vagy a polgármester a kormány olyan rendeletét, amelyet azonnal teljesíteni kellett volna, nem foganatosította, ilyen esetben azt miniszteri felhatalmazás alapján a főispán hajtatta végre, és e tekintetben rendelkezett azon tisztviselőkkel, akikre csak szüksége volt (kivételes jogkör).<sup>61</sup> A tisztviselő a főispán követelményeit azonnal és fenntartás nélkül teljesítette, ami miatt a közgyűlés nem vonhatta felelősségre. A nem engedelmeskedő tisztviselőt a főispán tiszti keresetétől megfoszthatta, hivatalából felfüggeszthette, illetve elmozdíthatta, és helyébe helyettest nevezhetett ki. Az így kinevezett tisztviselő állását a következő tisztújításig megtarthatta, aki a többi tisztviselővel egyenlő jogállású volt (54., 55., 56. §).

Azonnal végrehajtandó rendeletnek számított a tartalékos katonák berendelése, az állam veszélyeztetése miatt foganatosított rendőri intézkedés, a kormány olyan intézkedésének végrehajtására vonatkozó szabály, amely ellen a törvényhatóság már egyszer felírt és azon jogszabályok is, amelyekben a kormány a magánosok ügyeiben kelt törvényhatósági

<sup>59</sup> Szegedi Híradó (a továbbiakban: SzH.) 1871. június 16. 72. sz. A városi főispánok kinevezése előtt; A főispáni hatáskörrel: NAGY Ernő (1907): *Magyarország közjoga (Államjog)*. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt. 373–375.; MIRU György (1999): A dualista politikai rendszer és működése. In VELIKY János szerk.: *Polgárosodás és szabadság (Magyarország a XIX. században)*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 187.; IRINYI (2002): i. m. 38.; STIPTA István (1992): Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához. In TÓTH Károly szerk.: *Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Acta Juridica et Politica*. Tomus XLI. Szeged, JATE. 485–489.; STIPTA István (1995): A főispáni hatáskör törvényi szabályozása. (1870, 1886). In MÁTHÉ Gábor – ZLINSZKY János szerk.: *Degré Alajos emlékkönyv*. Budapest, Unio. 299–312.

<sup>60</sup> BÁNKINÉ MOLNÁR Erzsébet (1995): A törvényhatósági törvény fogadtatása a Jászkun kerületben. In Á. VARGA László szerk.: *Vera (nem csak) a városban. Tanulmányok a 65 éves Bácskai Vera tiszteletére*. Debrecen. 298.

<sup>61</sup> IRINYI (2002): i. m. 287.; BONCZ Ferenc (1876): *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve. A törvényhozás legújabb állása szerint*. Budapest, Athenaeum. 128.

határozatok fogantatásától tiltja el.<sup>62</sup> A főispán a törvény 41. §-a szerint a közgyűlésen elnökölhett.

Ez volt az a jogköre a főispánnak, amely leginkább azt a kormányzati célt mutatja, hogy törekvései és politikája ellen a városok ne tudjanak fellépni és ne tudják megakadályozni a parlamentáris rendszer hatékony működését. Ezért mind Dáni Ferencről, mind Patay Andrástól elvárták a végrehajtó hatalom határozott és erélyes képviselését, a „közigazgatás érdeke fölötti lelkiismeretes” őrködést.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> SARLÓS (1976): *i. m.* 53., 85–86.; IRINYI (2002): *i. m.* 38.; BALOGH (1971): *i. m.* 309.

<sup>63</sup> SzH. 1871. június 16. 72. sz. A városi főispánok kinevezése előtt. A hódmezővásárhelyi főispánok kapcsán lásd: VARSÁNYI Attila (2013): A hódmezővásárhelyi főispánság története (1873–1950). In ROTÁR Krisztina szerk.: *Tanulmányok Csongrád Megye történetéből* 40. Szeged. 13–17.; ANTAL Tamás (2010): Hódmezővásárhely törvényhatósága (1919–1944). Fejezetek a magyar városigazgatás köréből. In BIERNACKI Károly szerk.: *Dél-Alföldi évszázadok*. 27. sz. Szeged. 82–85.



## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ANTAL Tamás (2005): A debreceni népképviselői közgyűlés (1848–1867), Az 1848:XXIII. tc. végrehajtása Debrecenben. *Acta Juridica et Politica*, Tomus LXVII. Fasc. 1. Szeged.
2. ANTAL Tamás (2010): Hódmezővásárhely törvényhatósága (1919–1944). Fejezetek a magyar városigazgatás köréből. In BIERNACKI Károly szerk.: *Dél-Alföldi évszázadok*. 27. sz. Szeged.
3. BALOGH István (1971): A megyei önkormányzat működése Szabolcsban 1848–1872 között. In BÓNIS György – DEGRÉ Alajos szerk.: *Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából*. Budapest.
4. BÁNKINÉ MOLNÁR Erzsébet (1995): A törvényhatósági törvény fogadtatása a Jászkun kerületben. In Á. VARGA László szerk.: *Vera (nem csak) a városban. Tanulmányok a 65 éves Bácskai Vera tiszteletére*. Debrecen.
5. IFJ. BARTA János (1997): Debrecen az abszolutizmus korában (1849–1867). In GUNST Péter szerk.: *Debrecen története 1849–1919*. 3. sz. Debrecen.
6. BEKSICS Gusztáv (1882): *A magyar doctrinairek Csengery Antal, B. Eötvös József, B. Kemény Zsigmond, Szalay László, Trefort Ágoston*. Budapest, Rudnyánszky A. könyvnyomdájából.
7. BERZEVICZY Albert (1922): *Az abszolutizmus kora 1849–1865, I. kötet*. Budapest, Franklin.
8. BONCZ Ferenc (1876): *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve. A törvényhozás legújabb állása szerint*. Budapest, Atheneum.
9. CIEGER András (2005): A közigazgatás autonómiájának nézőpontjai 1848–1918. In GERGELY Jenő szerk.: *Autonómiák Magyarországon 1848–2000. I. kötet*. Budapest, L'Harmattan.
10. CSIZMADIA Andor (1941): *A magyar városi jog, Reformtörekvések a magyar városi közigazgatásban*. Kolozsvár, Győr–egyházmegyei Alap Könyvnyomdája.
11. CSIZMADIA Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
12. CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor (1946): *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Budapest Székesfővárosi Irodalmi és Művészeti Intézet.
13. CSORBA László (1998): A dualizmus rendszerének kiépülése és a konszolidált időszak (1867–1890). In GERGELY András szerk.: *19. századi magyar történelem 1790–1918*. Budapest. Korona.
14. GERGELY András (1981): Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó.
15. GERGELY András (2004): Területi autonómiák – lokális önkormányzatok a XIX. századi Magyarországon. In GERGELY Jenő szerk.: *Autonómiák Magyarországon 1848–1998*. Budapest, L'Harmattan.

16. GRATZ Gusztáv (1934): *A dualizmus kora. Magyarország története 1867–1918, I. kötet.* Budapest, Magyar Szemle Társaság.
17. HANÁK Péter (1975): A polgári átalakulás feltételei és a kiegyezés. In HANÁK Péter szerk.: *Magyarország a monarchiában.* Budapest, Gondolat.
18. HENCZ Aurél (1973): *Területrendezési törekvések Magyarországon.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
19. HOLLÓ Lajos (1891): *A közigazgatás rendezése a megyékben, városokban és a községekben.* Budapest.
20. IRINYI Károly (2002): *A politikai közgondolkodás és mentalitás változatai Debrecenben 1867–1918.* Debrecen, Debreceni Egyetem Történelmi Intézet.
21. KAJTÁR István (1992): *A magyar városi önkormányzatok (1848–1918).* Budapest, Akadémiai Kiadó.
22. *Képviselőházi Irományok V. köt. (1870).* Pest.
23. KMETY Károly (1897): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve.* Budapest, Politzer.
24. KOLOSSA Tibor (1972): A dualizmus rendszerének kialakulása és megszilárdítása (1867–1875). In HANÁK Péter szerk.: *Magyarország története 1849–1919. Az abszolutizmus és a dualizmus kora. IV. kötet.* Budapest, Tankönyvkiadó.
25. KORBULY Imre (1877): *Magyarország közjoga illetőleg magyar államjog rendszere. Kapcsolatban az ország közigazgatási szervezetével.* Budapest, Hoffmann és Molnár.
26. KOZÁRI Monika (2005): *A dualista rendszer.* Budapest, Pannonica.
27. MEZEY Barna (2004): Államosítás és autonómia. Centralizáció és önkormányzatiság a XIX. század második felében. In GERGELY Jenő szerk.: *Autonómiák Magyarországon 1848–1998.* Budapest, L'Harmattan.
28. MEZNERICS Iván – TORDAY Lajos (1937): *A magyar közigazgatás szervei 1867–1937.* Budapest.
29. MIRU György (1999): A dualista politikai rendszer és működése. In VELIKY János szerk.: *Polgárosodás és szabadság (Magyarország a XIX. században).* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
30. NAGY Ernő (1907): *Magyarország közjoga (Államjog).* Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt.
31. NAGY Ferencz (1912): *A magyar városi jog.* Budapest, Franklin Társaság.
32. NAGY Iván szerk. (1870): *Az 1869-dik évi ápril. 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója, VIII. köt. Pest.*
33. PAPP László (2012): Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira. *De iurisprudentia et iure publico,* 6. évf. 1–2. sz.
34. PÉTERVÁRI Máté (2014): Ereky István élete és munkássága, tekintettel a 19. század második felében történt közigazgatási reformokra. *Jogtörténeti Szemle,* 3. sz.
35. PÉTERVÁRI, Máté (2017): The History of Hungarian Civil Service from the Austro-Hungarian Compromise of 1867 to the First World War. *Journal on European History of Law,* Vol. 8, No. 1.

36. PÉTERVÁRI Máté (2018): A járáások polgári kialakítását befolyásoló tényezők az 1870: XLII. tc. végrehajtása során. In P. SZABÓ Béla – ZACCARIA Márton Leó – ÁRVA Zsuzsanna szerk.: *Profectus in litteris IX.: Előadások a 14. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián.* Debrecen. 233–240.
37. PÉTERVÁRI, Máté (2018): Die rechtsstaatliche Umgestaltung der Verwaltung im Jahr 1870, unter besonderer Berücksichtigung der Bezirke. In HOMOKI-NAGY Mária – VARGA Norbert szerk.: *Codification Achievements and Failures in the 19th–20th Century: 7th Conference on Legal History in Szeged.* Szeged.
38. RUSZOLY József (1984): *A szegedi népképviselői közgyűlés 1848–1871.* Szeged, Saját kiadás.
39. RUSZOLY József (1991): Az önkényuralmi rendszer válsága és a provizórium idején (1860–1867). In GAÁL Endre szerk.: *Szeged története 3. 1849–1919. 1–2. rész.* Szeged.
40. RUSZOLY József (1991): Az önkényuralom korában (1849–1860). In GAÁL Endre szerk.: *Szeged története 3. 1849–1919. 1–2. rész.* Szeged.
41. SARLÓS Béla (1976): *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
42. SARLÓS Béla (1981): A közigazgatás polgári jellegéről. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek.* Budapest, Tankönyvkiadó.
43. SASHEGYI Oszkár (1965): *Az abszolutizmuskori levéltár.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
44. SASHEGYI Oszkár (1981): A neoabszolutizmus rendszere 1849–1867. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek.* Budapest, Tankönyvkiadó.
45. STIPTA István (1992): Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához. In TÓTH Károly szerk.: *Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Acta Juridica et Politica, Tomus XLI.* Szeged, JATE.
46. STIPTA István (1995): A főispáni hatáskör törvényi szabályozása. (1870, 1886) In MÁTHÉ Gábor – ZLINSZKY János szerk.: *Degré Alajos emlékkönyv.* Budapest, Unio.
47. SZABAD György (1967): *Forradalom és kiegyezés válaszáján (1860–1861).* Budapest, Akadémiai Kiadó.
48. SZITA János (1990): A közigazgatás tevékenysége és szervezete a neoabszolutizmus első felében (1849–1854). In MEZEY Barna szerk.: *Jogtörténeti előadások I.* Budapest.
49. SZŐCS Sebestyén (1991): Szemere Bertalan szerepe a kormánybiztosi intézmény megteremtésében (1848. április–szeptember). In RUSZOLY József szerk.: *Szemere Bertalan és kora I.* Miskolc.
50. TARJÁNYI Sándor (1972): *A fővárosi törvény és módosításai.* Budapest, Budapesti Történeti Múzeum.
51. VARSÁNYI Attila (2013): A hódmezővásárhelyi főispánság története (1873–1950). In ROTÁR Krisztina szerk.: *Tanulmányok Csongrád Megye történetéből 40.* Szeged.
52. ZELIZY Dániel (1882): *Debreczen sz. királyi város egyetemes leírása.* Debrecen, Könyvnyomda.

**Dr. Varga Norbert** a Debreceni Egyetem Jog- és Államtudományi Intézetben 2001-ben szerzett jogász diplomát. 2002-ben rövidebb ideig a Max Planck Institut adott otthont kutatásainak Frankfurt am Mainban. A holland Amsterdam Law School és az Egyesült Államokbeli Indiana University, Maurer School of Law által támogatott doktori rész-képzésekben vett részt. Kutatásokat folytatott a Harvard University jogi karán. Kutatási területe a 19. századi magyar állampolgársági jog, amely témában 2009-ben doktori fokozatot (PhD) szerzett. 2003–2006 között a Debreceni Egyetem Bölcsészettudományi Karának Történelmi Intézetében szerzett történész végzettséget, majd 2008-ban történelemből is megvédte a PhD-disszertációját. Jelenleg egyetemi docensként dolgozik a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Jogtörténeti Tanszékén, 2017-től kezdve a kar tudományos ügyekért felelős dékánhelyettese, a Gateway kínai–magyar csereprogram igazgatója. Külföldi tanulmányutakon vett részt, többek között az Oxfordi Egyetemen, a Cambridge Egyetemen, a Heidelbergi Egyetemen, a Krakkói és a Zágrábi Egyetemen. Több nemzetközi és hazai jogtörténeti társaság tagja, pályázatok és kutatócsoportok aktív résztvevője, témavezetője tudományos diákkori és doktori képzésben részt vevő hallgatóknak. Számos előadást tartott és tanulmányt jelentetett meg angol és magyar nyelven.