

4575/32.

KAJTÁR ISTVÁN

**MAGYAR VÁROSI ÖNKORMÁNYZATOK
(1848-1918)**

TERÜLETI ÉS TELEPÜLÉSI KUTATÁSOK



17497
Területi és Települési
Kutatások
9.

✓15911

200002

KAJTÁR ISTVÁN

EC/NEK

MAGYAR VÁROSI ÖNKORMÁNYZATOK (1848–1918)

Magyar Városi Önkormányzatok
1848–1918

MTAK



Akadémiai Kiadó, Budapest
1992

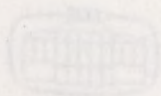
AKADÉMIAI KIADÓ
BUDAPEST

508565

KÁRTYAI RAYLAN

MAGYAR VÁROSI ÖNKORMÁNYZATOK (1885-1918)

MAGYAR
TUDOMÁNYOS AKADEMIA
KÖNYVTÁRA



Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára
1993

M. TUD. AKADEMIA KÖNYVTÁRA
Könyvtár 5803/1993

ECINEK

1970. évi évkönyv
Kiadja: Magyar Könyvtári Egyesület
Budapest, 1971

Területi és Települési Kutatások

Megjelenik: az MTA Regionális Kutatások Központja(Pécs)
gondozásában

Sorozatszerkesztő: HORVÁTH GYULA

A szerkesztőbizottság elnöke: ENYEDI GYÖRGY

E könyv a Lukács György Alapítvány és a Magyar Köztársaság
Belügyminisztériumának anyagi támogatásával jelent meg.

Lektorálta: SZITA JÁNOS

© KAJTÁR ISTVÁN

A kiadásért felelős:
az Akadémiai Kiadó és Nyomda főigazgatója

Műszaki szerkesztő: STRASSERNÉ CSAPÓ ILONA

ISSN 0238-0552
ISBN 963 8371 57 9

Szerkesztés: MTA Regionális Kutatások Központja
Nyomás: G-NYOMDÁSZ BT., Pécs
Felelős vezető: Gálos László

TARTALOM

Bevezetés	9
I. A városi önkormányzatok modernizációja a XIX. században Európában	12
1. A modern városi jog középkori előzményei	12
2. A XIX. század európai városi önkormányzat-modelljei	16
a) Az angol modell	16
b) A francia modell	18
c) A porosz modell	19
d) Az osztrák modell	23
e) A német városok a századfordulón	25
II. A magyar városi önkormányzatok a rendi korszak végén	27
1. Archaikus örökség	27
2. Az 1843–44-es városi törvényjavaslat	36
3. A polgári forradalom küszöbén	44
III. A polgári korszak városi önkormányzatai 1848 és 1870 között	47
1. Az 1848 : 23. tc. – a szabad királyi városok polgári alapokra helyezése	47
2. A városi jog a neoabszolutizmus idején	53
3. Az 1848 : 23. tc. újbóli érvényesülése (1861–1870)	60
a) A magyar városi jog visszarendeződése	61
b) A városi jog továbbfejlesztése a „házsabályokkal”	62
c) A törvényi szabályozás előestéjén	66
IV. A városi önkormányzatok törvényi szabályozása a dualizmus idején (1870–1872, 1886)	68
1. Az 1870 : 42. tc. – a városok egy részének szabályozása a megyékkel együtt	69
a) A javaslat vitája	69
b) Az 1870 : 42. tc. értékelése	73

2. A rendezett tanácsú városok szabályozása a községi törvény keretében	77
3. A főváros egyesítése és szabályozása: az 1872 : 36. tc.....	79
4. A dualista városjog törvényi szabályozásának végleges kialakulása (1886 : 21. tc.– 22. tc.).....	83
V. Törekvések önálló városi törvény elérésére	87
VI. A dualizmus városi önkormányzatainak hálózata.....	92
1. A törvényhatósági jogú városok számának redukciója	92
2. A magyar polgári városhálózat stabilitásának kérdése (statisztikai elemzés).....	96
3. A magyar városok liberálkapitalista eredetű jogi rendje és az urbanizációs folyamatok a XIX. század végén	98
4. A dualista városkategóriák urbanisztikai kritikája	102
VII. A magyar városi önkormányzatok jogalkotása, a szabályrendeleti jog	107
1. A városok szabályrendeletalkotásának jogi alapjai	107
2. A szabályrendeletalkotás gyakorlata a dualizmus idején	113
3. A szabályrendeleti jog palettája.....	122
VIII. A városok szervezeti keretei.....	129
IX. A városi önkormányzatok személyzete	143
1. A városok személyzetének statisztikai adatai.....	143
2. A városi közigazgatás vezetőinek stabilitása	152
3. A város bürokratikus elitjének csúcsa, a polgármester	155
X. A városok rendőrsége	159
1. A városi rendőrség feladatköre.....	159
2. Kihágások a városi rendőrség előtt	165
3. A városi rendőrség szervezete és működése	166
XI. A városi önkormányzatok vagyoni háttere	173
XII. Utószó helyett.....	181
Irodalom	185
Angol és orosz nyelvű összefoglalók	197

BEVEZETÉS

A magyar önkormányzatok újjászületésének időszakát éljük. Az 1990. évi 65. és a kapcsolódó törvények kiadása után, a képviselőtestületek, a polgármesterek megválasztását követően a helyi önkormányzatok százaiban indult meg a szervezetiépítés, az önkormányzati munka. Az újrakezdés azonban sok esetben nem rögzített, sokszor bizonytalan feltételek mellett történik, mint amilyen – a fundamentumoknál maradva – az önkormányzati vagyon meghatározása és feltérképezése vagy a pénzügyi források telepítése.

Mint jogtörténész 1989–90-ben hónapokon keresztül tagja lehettem az önkormányzati törvényt előkészítő bizottságnak. Az üléseken megfogalmazódott, hogy az önkormányzati modellváltás Magyarországon sok forrásból kell hogy táplálkozzon: az adott társadalmi-államszervezeti helyzet, az európai elvárások és emellett a magyar önkormányzatok múltjából az átvethető elemek, a rendszerváltás követelményei, az autonómiára váró feladatok, mind meghatározó jelentőségűek. Államférfiúi bölcsesség ezek harmónikus felhasználása nyomán törvényt alkotni!

A törvényhozó szándéka szerint igyekezett eleget tenni ezeknek az elvárásoknak. A törvény általános indoklásában kijelenti: „1949-ben történelmi útvészítés volt, hogy hazánkban fel kellett számolni az évszázados tapasztalatokkal rendelkező önkormányzati típusú szerveződésekkel”. Ennek megfogalmazása után tömören rögzíti a szabályozás sokgyökerűségét: „Az önkormányzati típusú helyi reform épít a magyar önkormányzatok időtálló történelmi hagyományaira. A magyar sajátosságokhoz igazítva követi az európai önkormányzati fejlődésben kialakult közös értékeket és alapkövetelményeket.” A városi önkormányzatok múltját vizsgáló jogtörténésznek ezen a ponton le kell szögeznie: a XIX. század történeti folyamataiban igencsak ismerős modernizáció szituációval állunk szemben: korszerű városi önkormányzatokat teremteni tradícióink továbbvitelével, európai megoldásokkal, az aktuális feladatoknak megfelelő módon. Önkormányzat-történeti kodifikációs helyzet ez, amely a reformkortól a dualizmusig ismételten napirendre került.

Az önkormányzat-történeti kutatások eredményei, a felhasználható örökség kérdése a törvényhozók érdeklődésén kívül széles közönséget is foglalkoztat, amiről a népfőiskolai, jegyzőképző és polgármesterképző tanulmányi előadásaim alkalmával ismételtelen módomban volt meggyőződni.

A városi önkormányzat élete, joga és szervezete, ahogy az a XIX. században hazánkban kialakult, régóta foglalkoztatott. 1975-öt követően professzorom, *Csizmadia Andor* kutatásait folytatva, több tanulmányt írtam ebben a témakörben, 1987-ben pedig „A burzsoá városi jog kialakulása Magyarországon” címmel védtem meg kandidátusi értekezésemet. Úgy éreztem azonban, hogy a jogi szabályozás történeti vizsgálatát feltétlenül ki kell egészíteni a magyar városok szervezeti, személyzeti és vagyoni kérdéseinek elemzésével.

Ilyen előzmények után keletkezett – összefogott terjedelmi keretek között – jelen munka. Mit is ígér a kötet?

Mindenekelőtt a XIX. századi magyar városi önkormányzat fejlődésének európai hátterét. A modern európai városi jog feudális gyökereinek bemutatása után az alapvető városi jogi modellek felvázolására kerül sor, különös tekintettel a közép-európai térség meghatározó városjogi megoldásaira, a porosz és az osztrák modellre. Külön izgalmas kérdés annak megválaszolása, hogyan szenvedett törést a sokat hangoztatott jelszó, amely szerint a szabad állam alapja a szabad község.

A XIX. század eleji magyar városi önkormányzatok archaikus állapotainak megmutatása után részletesen tárgyalom a reformkori modernizációs törekvések egyik magas színvonalú termékét, az 1843–44-es városi törvényjavaslatot. A magyar városügy polgári alapokra helyezése az 1848. évi 23. törvénycikkkel történt meg, a részletes kiépítést azonban a szabadságharc leverése lehetetlenné tette. Idegen hatásra következett be a Bach korszakban a városigazgatás részleges modernizációja, abszolutisztikus politikai rendszerben, társadalmi legitimáció nélkül. Évek kellettek ahhoz, hogy az alkotmányos alapokra visszahelyezett városi önkormányzatokat törvények rendezzék. Erre 1870 és 1872 között került sor. A szabályozásra jellemző, az hogy egységes városi törvény nem került kiadásra, ami az urbanisztikai fejlődés számára kétségtelenül hátrányos volt.

Korlátozták a városi képviselői szervek társadalmi alapjait is, végül a kiegyezési politikai rendszer védelme céljából egyszerre adtak alkotmányvédő funkciókat a vármegyék mellett a nagyobb városoknak, és érvényesítettek ugyanakkor velük szemben erős kormányfelügyeletet. A magyar városi önkormányzatok mozgástere azonban európai mércével mérve is tág maradt.

A munka be kívánja mutatni, hogyan alakult át a feudális városhálózat nem kevés megrázkódtatással a polgári közjogi városkategóriák rendszerévé, ellentmondásokat hordozva, amelyek sokszor lehetetlenné tették, hogy jelentős urbanisztikai eredményeket felmutató, dinamikusan fejlődő városok magasabb jogi kategóriába kerüljenek.

A jelenlegi városi jognak minden bizonnyal jelentős forrása lesz az önkormányzati rendeletek joganyaga. Ezen a téren gyakorlati következtetéseket is serkenthet a városi jogalkotásról szóló fejezet, hiszen a városi szervezet kiépítésében nagy jelentőségű volt a szabályrendeleti jog, és ezek a helyi jogszabályok a polgárokat a bölcsőtől a sírig kísérték el.

Úgy tűnik számomra, hogy a városi önkormányzatok jogi rendjének történeti feldolgozásának feltétlenül párosulnia kell a szervezeti keretek vázolásával, a személyzet bemutatásával, a városi rendőrség szervezeti-működési alapvonásainak ismertetésével. Fokozott mértékben áll ez arra, hogy elengedhetetlennek tűnik a városi tulajdonnak és az önkormányzati vagyonerőnek a vizsgálódási körbe való bevonása is.

A tanulmány zárórésze a magyar városi önkormányzatok típusát, lehetőségeit és korlátait összegzi.

I. A VÁROSI ÖNKORMÁNYZATOK MODERNIZÁCIÓJA A XIX. SZÁZADBAN EURÓPÁBAN

1. A modern városi jog középkori előzményei

A múlt századi városok önkormányzatát modernizáló történeti folyamatoknak sokrétű középkori előzményei voltak, amelyeket a jogalkotók, közigazgatási szakemberek, politikusok felhasználni, vagy éppen meghaladni törekedtek. Ezeknek az *évszázados gyökereknek* rövid, tömörített jellemzését az alábbiakban ismertetjük, két korábbi tanulmányunk eredményeit felhasználva (*Kajtár I.* 1986b, 1987b).

Európa különböző térségeiben, időben gyakran eltolódva, a második évezred kezdetén az antik előzményekre visszatekintő vagy új alapítású, gazdasági és stratégiai csomópontokon elhelyezkedő települések szívós küzdelmekkel különítették el magukat a közöttük elterülő vidéktől. Többkevesebb függetlenséget vívtak ki városuraiktól, és ezeknek a törekvéseknek nyomán körvonalazódott a városok önkormányzata. A térbeli, területi elkülönülés mellett párhuzamosan a jogi önállóság kiépítése is megfigyelhető. Ennek során fokozatosan olyan *partikuláris városi jogrendszerek* sokasága jött létre Európa nyugati részén, amelyek sokszínű világa dinamikus fejlődést rejtett magában. Emögött a jogi prosperálás mögött a népességnek a városfalak közötti tekintélyes koncentrációja és a városok gazdaságának erőteljes fejlődése húzódott meg. Ezek az összetevők a városi munkamegosztást mind intenzívebbé tették, amelynek következtében a város a vidék felé egy *nagyobb számú funkciót* teljesített.

A fenti folyamatok nagy számban vetettek fel szervezési és jogi kérdéseket, s ezek megoldását a városok vezetőinek folyamatosan kézben kellett tartania. A csipkés falú városi védművet korszerűsíteni, karbantartani és védeni ugyanúgy szükséges volt, mint rendet tartani a piacok, vásárok forgatagában, üzemeltetni a városgazdaságot és intézni a pénzügyeket, betartatni az egészségügyi előírásokat, vagy mindig éberrel őrködni az erkölcsök fölött. A szabályozás, rendteremtés ezekben és számtalan más, a

falak között zajló életviszonyokban a városi jog feladata volt, s annak anyagát folyamatosan bővítették az új feladatokra adott, szabályozást teremtő válaszok.

A városok joganyaga származhatott a város felett álló hatalomtól, uralkodótól, tartományúrtól, földesúrtól és megjelenhetett jutalomként kapott, kicsikart vagy éppen vásárolt *privilegium* formájában vagy központi jogszabály, törvény, *dekrétum* alakjában. Nagyon elterjedt megoldás volt, hogy a fiatal, újonnan alapított város egy tekintélyes, nagy múltú civitas jogát vette át, vagy annak bíróságát fogadta el saját polgárai ügyében döntő fórumnak. Az újkor hajnalán sok város joganyagát termékenyítette meg és segítette szisztematikusabbá tenni a római jog recepciója. Az európai városokban azonban a virágzó feudalizmus idején az autonóm városi jogszabályoknak, a *statutumoknak* jutott a legjellegzetesebb szerep. A helyi szabályozás átszötte a városlakók mindennapjait, a statutumokat díszes kötésű, kapcsos városi könyvekbe írták és mint a városi autonómia jelképeit nagy becsben tartották, megtartásukra a városi törvényszék, törvényszolgák és a poroszlók vigyáztak.

Történelmi jelentőségű tény, hogy a városi jog számtalan esetben *inspirálóan* hatott az újkori államra. A fejedelmi pénzügyigazgatás nagyobb méretek között teljesítette ki a városok pénzügyeinek-gazdaságának működtetése során kifejlődött megoldásokat, az újkori állam policiája pedig a városi polgárokat átfogóan regulázó városi rendszetet vette alapul. Közvetett módon a városi polgárok politikai gondolkodásának nem egy eleme lett a forradalmak idején az abszolutizmus ellen rohamozó erők jelszavainak forrása. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a középkori városok önkormányzatának legtöbb megoldása használhatatlannak bizonyult a modern újkori állam számára, így számtalan, helyi erők által meghatározott partikuláris intézmény, a mozaikszerű korporációs rendszer nem volt átvehető.

A középkori városi önkormányzatok azonban a fenti formában nem érték meg a polgári államberendezkedés megteremtésének évtizedeit. Szervezetüket, jogrendjüket az abszolutista állam nagymértékben *deformálta*. Erre számtalan lehetősége volt. A központi hatalom jogszabályai,

sokasodó tilalmaikkal és parancsaikkal, egyre kevesebb életteret hagytak a lokális gyökerű városi jogalkotás számára. A városok egyre jobban gyámkodás alá kerültek.

A városi jog deformálódott. A privilégiumokban, a hagyományos módon továbbra is gyakorlatban, levő időről-időre végrehajtott rendszeres megerősítésük során, egyre több megszorításra került sor. Ezzel párosult, hogy a központi szervek joganyagával szemben egyre kevésbé tűrték el, hogy valamelyik város privilégiumleveleiben biztosított különleges jogi helyzetére hivatkozzon. Némileg finomabb jogi technika volt az oklevelek megfogalmazásainak a pillanatnyi hatalmi érdekeknek megfelelő „authenticus értelmezése”. Természetesen ez az elasztikus módszer nem autonómia-barát irányba hatott!

Európa számos országában az újkor évszázadaiban a *városi statutumokat* fejedelmi hivatalnokokból álló, széles hatáskörű bizottságok vizsgálták felül, ennek során a városi autonómiát szimbolizáló statutumok közül egyeseket teljes egészében megsemmisítettek vagy a fejedelmi akaratnak megfelelően átértelmeztek, „megmagyaráztak”. A helyi jogszabályok további *leértékelését* jelentette, hogy az uralkodó, teljhatalma alapján, a legjelentéktelenebbnek tűnő helyi érdekű kérdést is bármikor saját rendeletével szabályozhatott, s ekkor a városoknak csak másod- (vagy sokad-) rangú végrehajtási kérdések jogi rendezése maradt meg. Amennyiben a városnak mégis fennmaradt némi lehetősége a jogalkotásra, az ennek során alkotott statutumok jóváhagyásra szorultak és a fejedelmi főtisztviselők és a jogtudósok körében általános jogi nézet szerint nem ellenkezhettek az isteni és a természetjoggal, a jó erkölcsökkel, a tartományi joggal és a városnak a felső hatóság iránti engedelmisségi kötelezettségével. Különösen összeszűkült a középkori statutumok igen jelentős részét kitevő *rendészeti* jellegű helyi szabályozás kiadásának joga, ugyanis a rendőrség közegei a város embereit felváltva fokozatosan az uralkodó szervei lettek. Ilyen helyzetben, felmerülő igény esetében a város már csak kezdeményezhette a rendészeti szabályozást és csak esetenként, és szerény terjedelemben őrizhetett meg maga is szabályozási jogot. A városi önkormányzat belső szervezetét illetően is ez lett a helyzet. Az uralkodói-

tartományúri szabályzatok (reglementumok) ugyanis a magisztrátusok belső szervezetét, ügyvitelét mind aprólékosabban szabályozták, kiszorítva erről a területről is az autonóm szabályozást.

Árnyaltabbá teszi a fenti képet, hogy Európa szinte minden térségében, az újkor elejére a városok belső szervezete *oligarchikus* módon el-fajult, szűk csoportok (családok) rekesztették ki a plebejus elemeket mindenféle városi közügyből. Ezért az egyszerű városi lakosság számára a felvilágosult eszméket is hordozó felső rendeletek a magisztrátusokkal szemben védelmet hozhattak, a korábbi állapotokhoz képest előnyösebb helyzetet teremthettek, ugyanakkor természetesen a fejedelmi jog kiskorúként kezelte őket, amikor pártfogást, védelmet kínált.

A kapitalista társadalmi-állami-jogi berendezkedés kialakítása során a városok *modernizációja* is napirendre került. A XVIII–XIX. század fordulójától hosszú évtizedeken át foglalkoztatta az államférfiakat, jogászokat, közigazgatási szakembereket, hogy a több tényező eredőjeként kialakított önkormányzati rendszerbe átvehetnek-e a korábbi városi jogból intézményeket, jogi megoldásokat vagy merőben új struktúrákat kell teremteniük.

Erre az időre a maga eredeti középkori alakjában igen kevés városi önkormányzat maradt fenn – s azok is reménytelen relikviaként. Az esetek döntő többségében az abszolutizmus deformálta az európai városok autonómiáját, ha egyes területeket korszerűsített is, az oligarchikus hatalmi struktúrákat meghagyta, s gyámkodott felettük. Ez a városi szervezet a maga egészében természetesen nem volt adaptálható.

A részleges átvétel kérdéseit vizsgálva leszögezhetjük, hogy az adaptáció lehetősége a városi jog egyes területein eleve különböző volt. A *közjogi* jellegű szabályokat a városok oligarchikus, az abszolutista politikai rendszerhez szorosan tapadó belső szervezete miatt nem lehetett átvenni. A városok *büntetőjoga*, sokszínű *magánjoga* és bíróságainak *processzuális joganyaga* alól a modern államok jogegységesítése, a nagy anyagi és eljárásjogi kódexek és az azokat megalapozó polgári jogelvek húzták ki a talajt. A *közigazgatási jog* területén már szerteágazóbbak a vélemények. Egyesek a helyi közigazgatáson belül az önkormányzati jogban a kontinuitásról

beszélnek, a régi szervezeti formák, adminisztratív eljárások és az új intézmények egyfajta *összeolvadását* hangsúlyozva. Mások inkább a régi alapvető *felszámolását* tartják meghatározónak. Ez utóbbi megközelítés úgy tűnik, hogy a francia és az angol modellt tartja szem előtt, ezzel szemben Közép-Európában a radikális polgári fordulat elmaradása miatt jóval több régi közigazgatási jogi intézmény épült be a városi jogba, számos szervezeti megoldást nem lecseréltek, hanem megújítottak.

2. A XIX. század európai városi önkormányzat-modelljei

A magyar városi önkormányzatok értékeléséhez feltétlenül szükségesnek látszik az alapvető *európai városi önkormányzati modellek* jellemzése, különösen azoké, amelyek nagyhatásúnak bizonyultak. Nem vállalkozhatunk azonban számos földrajzi térség vizsgálatára (így például a skandináv vagy az ibériai térség, a Balkán városaira nem térhetünk ki), hangsúlyozzuk mégis, hogy a kiválasztott *modellek hatása sokszorosán érződik* ezekben a régiókban, példaként a porosz modellt adaptáló orosz városjogot vagy az osztrák és magyar hatásokat felmutató horvát városjogot említhetjük, míg Európa déli térségeiben a francia intézményekre voltak ismételten tekintettel.

a) Az angol modell

Az angol városok jogi rendje a XIX. század elejére reménytelenül *korszerűtlen* jogi matériát jelentett, korhadtt hivatszervezetük szinte áttekinthetetlen volt. A városi lakosságnak csak töredéke rendelkezett polgárjoggal, a városi vagyon használatában szűk körök kiváltságai rekesztették ki a széles többséget, a városi hivatalokban dült a korrupció. A városigazgatás nyilvánvalóan képtelennek bizonyult a helyi társadalom bővülő igényeinek kielégítésére. Ez az apparátus a városlakók bizalmát és becsülését réges-rég elveszítette.

Az 1835-ös városi törvény alapjaiban alakította át ezt a rendszert. *Korszerű municipális élet* alapjait teremtette meg, amelynek a kontinenstől jelentősen eltérő sajátosságai voltak. A törvény értelmében városi választónak az minősült, aki a városban belül ház (üzlet stb.) tulajdonosa vagy bérlője 3 éve, ez idő alatt a városban vagy közvetlen közelében lakott, ingatlana után szegényadót vagy más városi adót fizetett, egy éven belül nem részesült szegénytámogatásban, valamint a polgárjegyzékbe bejegyezték. A városi választójog ekkor még eltért a parlamenti választójogtól, a kettő csak a XX. század elején egységesült.

A városigazgatás élén évente választott *polgármester* állt. A *tanácsot* tanácsosok alkották, akiket a polgárok három évre választottak, az összlétszám harmada 6 évre választott „városatya” – *aldermann* volt. Az angol városok szervezetében sajátos helyet foglaltak el a *bizottságok*. Ezek egyre szerteágazóbbak lettek, egy XX. század eleji példa szerint Scheffieldben 66 tanács tag 16 bizottságban dolgozott, amelyek további 53 albizottságra tagolódtak (*Ereky I.* 1932. p. 383.).

A városigazgatás mellett működtek közfeladatokat ellátó külön szervezetek is, az egyházközségek, a szegényügyi, folyó-, közegészségügyi, útkarbantartási *uniók*. Ezek igen rugalmasan tudták ellátni feladataikat és az általános városi önkormányzatokon kívül maradván sajátos szervezeti-jogi megoldást képviseltek.

A városi önkormányzatoknál dinamikus fejlesztési tényezőt jelentett az, hogy újabb, speciális hatásköröket tudtak elérni, amelyeket a parlament *local act* formájában testreszabottan adott meg a kérvényező városnak.

Az önkormányzatok feletti felügyelet több szerv között oszlott meg és meglehetősen bonyolult volt, amelyben a XIX. század végén a helyi igazgatási minisztérium játszotta a kulcsszerepet. A felügyelet mindazonáltal *nem volt túl szoros* és intézkedései ellen nyitva állt a *bírói út*. Sajátos angol vonás volt, hogy a helyi jogalkotás felett ugyancsak a *bíróságok kontrollja* érvényesült.

Az angol városi jog számos *sajátos* vonást mutatott (párhuzamos szervezetek, *local act*ok, bírósági kontroll), mint modell kiterjedt önkormány-

zatot tett lehetővé, viszonylag enyhe felügyelettel, a bíróság hangsúlyozott szerepével. A polgári demokrácia kifejlődésével az önkormányzatok társadalmi alapjai is bővültek.

b) A francia modell

A polgári kori *egységes* francia községi igazgatás, amely felölelte a városi településeket is, a nagy francia forradalom idején született meg, arculatán azonban legnagyobbat a XIX–XX. századra kiterjedő hatással a *bonapartizmus* alakított. Az ancien regime kusza, széthulló állapotaival szemben az 1789 decemberében megjelent törvényi szabályozása logikus és egységes szervezetet teremtett, általánosan érvényesítette a megye–kerület–kanton–község felosztást. Ebben a rendszerben a falu és a város intézményes közigazgatási-önkormányzati jogi különkezelésének nem maradt helye. A feudális abszolutizmus centralizációjának tagadásaként a forradalom éveiben a jelszó a *decentralizáció* volt, ennek következtében a megyék, községek testületi szervei jelentős hatáskörrel rendelkeztek, az önkormányzatokat a központi hatalomhoz laza szálak fűtték.

Gyökeresen eltérő szisztémát hozott a konzulátus időszaka. A forradalmat lezáró napóleoni államgépezetbe illeszkedő volt a *VIII. évben* pluviöse havában kiadott törvény (1800-ban). Ahogyan a megyékben a prefektus jutott vezető szerephez, hasonló volt a községek élén a *polgármester* (maire) pozíciója. Egyrészt az állami akarat érvényesítésének helyi letéteményese volt, másrészt a községek tisztviselőjének is számított, de a községtanács ebben a minőségben is csak tanácsokkal láthatta el. A polgármestert a prefektus nevezte ki a *községtanács* tagjait is ő választotta ki a községi listáról. Egységes szervezet, erős egyszemélyi vezetés, halvány testületi szervek, szoros adminisztráció gyámkodás, *centralizáció* – a burzsoá francia községi jog ezen vonásain a XIX. századi törvényhozás alakított ugyan, a rendszer lényege azonban megmaradt.

A XIX. század folyamán a községtanács tagjainak választása fokozatosan jutott érvényre. A választók körének folyamatos növekedése eredményeként pedig a helyi önkormányzatok társadalmi alapja *fokozatosan*

szélesedett. A polgármesterek esetében azonban a kinevezés helyett csak a III. köztársaság elején lett általánosság.

A III. köztársaság megszilárdulásával az 1884-es törvényi szabályozás átvette a korábbi jogalkotás alapjait és elveit. Kiemelést érdemel, hogy az önkormányzatokkal szemben a felügyeleti szerveknek erős eszköztár áll rendelkezésére. A községtanács működését a prefektus ideiglenesen felfüggeszthette, a feloszlásra pedig köztársasági elnöki dekrétummal kerülhetett sor. A magasabb jogszabályokat sértő községi határozatok ipso iure semmisnek számítottak, s azt a prefektusi tanácsban a prefektus mondta ki. Azokat a határozatokat, amelyek meghozatalában érdekelt községtanácsi tagok vettek részt, meg lehetett semmisíteni. A prefektus, maximálisan egy hónapra, bármely községi határozat végrehajtását felfüggeszthette, de ekkor a belügyminiszterhez lehetett fellebbezni. Felsőbb jóváhagyás volt szükséges több jelentősebb gazdálkodási, pénzügyi természetű kérdésben hozott községi határozat végrehajtásához. A kérdéses ügy fontosságához mérten ezt a hozzájárulást vagy a prefektus vagy a prefektusi tanács, vagy maga az államfő adhatta meg.

A francia modell a határos térségekben nagy hatásúnak bizonyult, így különösen a rajnamenti német tartományokban. Ugyanakkor a XIX. századi kontinentális önkormányzati jogalkotás merített a belga jogból is. A francia modell sok elemét feldolgozó belga alvariáns liberális gondolatokkal övezte azt.

c) A porosz modell

A Közép- és Kelet-Európában nagy befolyásra szert tett porosz városjog modernizációja az 1808-as Stein-féle városi rendtartással vette kezdetét. A Napóleontól elszenvedett katasztrofális katonai vereség után a talpraálláshoz a kormányzati szint, a hadsereg modernizálása, az agrárreform mellett a városok modern önkormányzatának megteremtése is elengedhetetlenül szükséges volt. Ha ugyanis a polgárok a városi közügyek intézésében tényleges befolyást kaptak, ezzel az „előiskolával” nagy valószínűség-

gel az állam ügyei iránti érzéket is fel lehetett ébresztetni és meg is lehetett tartani bennük!

Az 1808. november 19-i városi rendtartáson a szakértők szerint a francia és angol hatás volt érezhető, de rendelkezései átvettek német városi szervezeti megoldásokat is, és a jogalkotó mindezeket *egységes egészzé* tudta ötvözni. Stein báró alapkoncepcióját az adminisztratív intézmények rendszerében képzett főhivatalnokok bontották ki.

A polgárjoggal rendelkezők köre nőtt, bár még mindig nem terjedt ki minden városlakóra. A városi képviseletet három évre a polgárság választotta, a képviselők legalább kétharmadának háztulajdonosnak kellett lennie. A *magisztrátus* is választott szerv volt; a szakértő elem (így a mérnök, a jogi végzettségű tanácsnok) 12 évre, a laikus elem 6 évre kapott egy-egy ciklusban megbízást. Ez *gyökeres* szakítás volt a korábbi élethosszig betöltött helyek, a nepotizmus, a korrupció, a kooptálás és a titkos ügyintézés korhadt rendszerével! Az állami felügyelet pedig felhagyott a minden kezdeményezést elfojtó gyámkodással, ugyanakkor mégis erős *kulcspozíciókat* tartott meg magának a városi pénzügyek, a vagyongazgatás feletti felügyelet terén a panaszok elbírálásában, a városi statutumok, valamint a magisztrátusi választások megerősítésében.

Steint a szakirodalomban a német városi szabadság újjáteremtőjének nevezik. Egyértelmű azonban, hogy ennél a reformnál nem a középkori városi autonómia valamiféle újraélesztéséről volt szó, hanem a polgári fejlődés útjára lépett porosz államgépezetbe *illeszkedő* olyan városi önkormányzatok létesítéséről, amelyeknek kereteit is a porosz állammodell adta meg. Az 1808-as szabályozás ugyanis *nem lett általános*, nem vezették be a felszabadító háborúk következtében visszanyert területeken, a konzervatív körök támadásai hatására pedig egyre inkább megszorítóan értelmezték és megalkotása után negyedszázaddal felülvizsgálat alá is vonták. Az 1831-es *revideált* városi rendtartás a választási cenzus emelésével nem kis mértékben szűkítette a városigazgatás társadalmi bázisát. A magisztrátus jogköre a képviselőtestület rovására megnövekedett, a polgármester jogköre is hangsúlyosabb lett az elkövetkező évek kormányzati gyakorlata nyomán. Megnövekedett az állami főfelügyelet intenzitása is.

A keleti területekkel szemben a rajnai térség egyfajta külön utat járt, erősen *francia* befolyás hatása alatt. Karakterisztikus volt a városokat nem elkülönítve kezelő egységes községi szabályozás, a polgármester központi szerepe az igazgatásban. A térség helyi önkormányzati viszonyait újra- rendező 1845-ös rajnai községi rendtartás az egész porosz városi jogra kiterjedő hatású megoldást vett át a júliusi monarchia francia közjogából: a *háromosztályú választási rendszert*. Ennek értelmében adott községben az összes adó harmadrészét fizető néhány nagy vagyonú polgár ugyanúgy egy-harmadrészét választotta a képviselőtestület tagjainak, mint ahogy a következő harmad adóösszeget fizető néhány száz középosztálybeli, kistőkés, illetve a maradék adóösszeget befizető többi (többezer) kis adófizető is megválaszthatta a rá eső $1/3$ – $1/3$ képviselőt. Ezzel a porosz városjogba bevonult az önkormányzatok társadalmi megalapozásának szűkítését eredményező, a térségre oly jellemző közjogi technika.

Az 1848–49-es *forradalom* hatásaként jelent meg az eddigi fejlődés irányát sok tekintetben korrigáló, azonban rövid életű 1850-es községi rendtartás. Ez a liberális vonásokat hordozó jogszabály egységesen csak községeket ismert, felszámolta a városi polgárok közötti megkülönböztetést, enyhítette az állami felügyeletet, ugyanakkor átvette a háromosztályos választási szisztémát. Ez után az epizód után a porosz városok jogi rendjét a nyugati területeken 1856-ban, a keleti tartományokban 1853-ban rögzítették véglegesen. Ez utóbbi, az 1853. május 23-i városi rendtartás, a porosz modell igazi reprezentánsának tekinthető, az addigi fejlődés elemeit konzervatív szisztémába foglalta össze.

A törvény a háromosztályú választási rendszert cenzussal kombinálta, a városi képviselők legalább felének pedig háztulajdonosnak kellett lennie. A városok önkormányzati feladatok mellett átruházott állami feladatokat is elláttak. Szervezetükben a képviselőtestületek elvi primátusának deklarálását viszonylagossá tette az a rendelkezés, hogy a *bürokratikus elem*, a magisztrátus egyes képviselőtestületei határozatok tekintetében egyetértési jogosultsággal volt felruházva. Az állami felügyelet pedig a tisztviselők megerősítése, helyi jogszabályok, határozatok jóváhagyása és a vagyonfelügyelet terén továbbra is biztos pozíciókkal rendelkezett.

A porosz városjogi modell a végleges rögzítést követő évtizedekben egyre inkább *megmerevedett*. A kormánykörök ugyan megpróbálták részletszabályain javítani, a liberális és radikális politikai erők ezzel szemben a törvényi keretek szétfeszítésével képelték el az önkormányzat kiteljesítését. A reform igénye azonban a politikai, igazgatási, önkormányzati szempontokon túl, felmerült urbanisztikai oldalról is. A század második felében Németországban nagyvárosok sokasága jött létre, a minőségileg új népességtömrölések eddig nem látott nagyméretű kommunális feladatokat vetettek fel.

A porosz városjog megreformálására *1876-ban benyújtott törvényjavaslat* azonban nem tudott a fenti komplex igényeknek megfelelni. Nem mert kiállni az általános választójog bevezetése mellett, némi finomítással még mindig ragaszkodott a háromosztályú választási rendszerhez. Elmosta a rendészet-kommunális igazgatás határait, és továbbra is állami kézben hagyta a rendészetet – legfeljebb az eseti átruházást engedve meg. A főfelügyelet pedig még erősíteni is kívánta azzal, hogy lehetséges volt beavatkozása már akkor is, ha a város érdekei sürgős közbelépést igényeltek. A javaslat emellett erősítette a polgármester pozícióit a magisztrátussal szemben.

A tervezet végül is viták keresztútjába kerülve nem lett törvény. Ennek oka részben az, hogy erre az időre a porosz liberalizmus már végleg kifulladt. Ezen túl azonban a javaslat eleve alkalmatlan volt olyan új problémák megoldására, mint a felgyorsult urbanizáció, a közszolgáltatások, közüzemek felértékelődése.

Gróf Eulenburg belügyminiszter ebben az időben az egész porosz államgépezetet úgy jellemezte, hogy az még félig sem készült el, nyers építmény, de máris félig rom (*H. Barmeyer – H.V. Wallthor* 1984. p. 232.). A városi önkormányzatok *Stein*-féle alapokon emelt épületének nem lehetett záróköve az 1876-os javaslat – még kevésbé az új viszonyok városigazgatásának alapköve. A porosz térség városjoga a századfordulóra végérvényesen megmerevedett.

d) Az osztrák modell

A polgári forradalom küszöbén az osztrák városok belszervezete is *zilált* állapotban volt: nyomta az abszolutista rendőrállam mindenre kiterjedő *gyámkodása*, párosulva azzal, hogy a korszerűtlen városi adminisztráció teljesen *elvesztette* a városlakók bizalmát. Ugyanakkor a Vormärz végére – dél-német liberális gondolatok hatására – megérett az önkormányzat gondolata Ausztriában is.

Az 1848-as év viharos hónapjaiban progresszív tervezetek, helyi kezdeményezések, ideiglenes szabályok teremtettek mondhatni liberális-kaotikus állapotokat a nagyvárosokban, ezek a próbálkozások azonban efemernek bizonyultak. Átfogó rendezést az I. Ferenc József-féle modernizáló, „liberális”, abszolutizmus hozott – a *Stadion* gróf nevéhez fűződő 1849. március 17-i ideiglenes községi törvény.

A törvény klasszikus tömörséggel a *szabad állam alapjának deklarálta a szabad községet*. Nem tett különbséget a falvak és a városok között – csak községeket ismert. Mégis, előírányozta, hogy a tartományi fővárosok, Kreis-székhelyek és más jelentős városok külön jogi státusért – „statutumért” folyamodhatnak az uralkodóhoz és a tartományi törvényhozasokhoz.

Nagy jelentőségű volt a községek *kettős* hatáskörének megkonstruálása. A törvény értelmében a *természetes hatáskörbe* tartozott minden, ami a községi érdeket a legközelebből érinti és a község határain belül teljes mértékben végrehajtható. Ebben a tevékenységi körben a törvény csak a közjóra tekintettel, a szükséges mértékben tartalmazhatott korlátokat. Az *átruházott hatáskör* meghatározott ügyeket foglalt magába, amelyet az állam delegált községi végrehajtásra, és amelyek körében a község életébe a leghatásosabban tudott beavatkozni. A porosz háromosztályos választási rendszer analógiája volt a községi választójog *kuriális* felépítése, és ez a megoldás ugyancsak a társadalmi legitimitációt csökkentette.

A neoabszolutizmus rendszerében azonban nem épülhetett fel sem a szabad község, sem erre a szabad állam. A *szilveszteri pápens* által kijelölt kurzuson előrehaladva fokozatosan bevezették a községi gyűlések tit-

kosságát, az előjárók kötelező megerősítését, a választások elhalasztását, a megüresedett helyekre pedig a kinevezéseket. A korlátozások összefoglalására és továbbvitelére adták ki az 1859-es *Bach-féle községi törvényt*, ennek hatályosulását azonban a Bach-rendszer bukása lehetetlenné tette.

Az osztrák térségben a helyi önkormányzatok tartós szabályozását hozta a keretjellegű 1862-es *birodalmi községi törvény* és az azt követően kiadott tartományi községi rendtartások sora.

A városok jogilag továbbra is községként kerültek szabályozásra. Az uniformizálást azonban részben feloldotta az, hogy a tartományi törvényhozástól kivételes jogállást lehetett igényelni. A külön *statutummal* rendelkező városok száma a XX. század elejére megduplázódva, 33-ra nőtt. Az osztrák császárság területén elég egyenlőtlenül oszlottak el, tizenegyenek népessége 20 000 fő alatt maradt, míg nyolc város lakóinak száma több mint 100 000 volt. A *heterogenitást* a kis létszámú városok esetében az is fokozta, hogy gyakran helyi nyomásra (így esetleg főhercegi protekcióra) emelték ki őket, ugyanakkor a század elején 80 000 fős Pilsen nem tudta elérni a külön statutumot. Az osztrák városfejlődés legújabb, XX. század eleji fejleményeire ez a jogi megoldás az előbbieken kívül azért sem reagálhatott, mert a koronatarományok törvényhozása a pártviszonyok miatt, századunk elején már nem volt képes tető alá hozni újabb külön statutumokat.

A külön *statutummal* rendelkező város közvetlenül a koronatarományi hatóságoknak volt alárendelve, és nagyobb létszámú, differenciáltabb apparátust létesíthetett. Másrészt azonban ezeknek a városoknak a választási rendszerében nagyobb vagyoni cenzus volt beépítve, a nagyobb létszámú bürokrácia pedig esetenként a képviselőt fölé kerekedhetett, a rendszert ugyanakkor államosították.

A század végére a városok külön szabályozásának a kérdése egyre fokozottabb mértékben merült fel. Halvány *pótléka* volt ennek a városi címmel való felruházás – kiemelt jogállás nélkül. Mindent összevetve az urbanisztikai értelemben vett városok alig egy tizede kapott külön statutumot – zömük községi jogállásban „*szoronghatott*”.

Az első világháború kitörésére az egész osztrák helyi önkormányzati rendszer egyre mélyülő válságban volt. Ennek egyik oka volt a természetes és átruházott hatáskörök intézményesített megkülönböztetése. Az elhatárolás nem volt világos, az állam nem kívánta bővíteni a természetes hatáskört, sőt a század végéről a már meglévőkhöz is fokozott módon beavatkozott. Politikai természetű nehézséget jelentett, hogy a cenzusos, kuriális választójog végleg *tarthatatlannak* bizonyult. A képviselői szervezetben a városi lakosságnak nagyobbik része be nem kerülhetett, ezért azok legitimációját megkérdőjelezte. Az önkormányzati szervek egyre nehezebbé váló *pénzügyi helyzete* növelte a válságot.

e) A német városok a századfordulón

A porosz és az osztrák városok jogi rendjének válságát a fentiekben vázoltuk. Ennek a hanyatlásnak a politikai és szabályozástechnikai okokon *túlmutató* magyarázata is volt. A XIX. századi politika nagy eseményei átalakították a városok arculatát, a városoknak más és más jogi rendet állapítottak meg a „Vormärz” idején, megint mást a forradalom közvetlen hatására és a konszolidált viszonyok idején. A német térség városi jogában a század második felében azonban közös volt, hogy a szabadversenyes kapitalizmus eszmerendszerét alkalmazták. Közben pedig a városokban korszakos fejlődés zajlott. 1815 táján az 5 000 főnél nagyobb városok Németország népességének mintegy 1/8 részét tették ki (Handwörterbuch der Socialwissenschaften. 9. kötet, p. 787.). Az igazgatás lassan, hagyományos mederben folyt, a városok testületi szervei kis létszámú, „intim” szervek voltak, a szakigazgatási apparátus is szűk körű volt.

Az urbanizáció a század utolsó harmadában azonban Németországban is felgyorsult. 1871-ben 36,1%, a századfordulón már 54,4% a városlakók aránya a népességben belül (Staatslexikon. 7. kötet, p. 632.). A városok eddigi közjogi (legális) fogalma helyett a gyakorlat egyre inkább a lakosságszámot alapulvevő statisztikai városfogalommal operált, az urbanisztika törvényeinek érvényesülése mind jobban áttörte a jogi kategóriákat. A

városok soha nem látott dimenziókat öltöttek. Ez az új típusú város szerteágazó, teljesítményorientált igazgatást igényelt – újfajta városüzemeltetési technikát – a városgazdálkodás, a városépítés, az egészségügy, a szociális gondoskodás, az energiaellátás, a közlekedés terén. Az új feladatokra a német városigazgatás hatalmas létszámnövekedéssel reagált. Mannheimben 1870 és 1905 között a lakosság négyszeresére, a városi tisztviselők és alkalmazottak száma a tizennégyszeresére nőtt (Hofmann, W. 1984. p. 619.). Különösen a kommunális művek munkásainak száma növekedett meg. 1908-ban Berlin 11 ezer városi hivatalnokkal és alkalmazottal szemben 18 ezer munkást alkalmazott. A városszervezetben belül a szakszerűséget képviselő bürokratikus elem a fentiek következtében felértékelődött.

A liberális felfogás kialakította cenzusos-választási osztályos szisztéma nem volt képes az új politikai erők jelentkezésétől hangos, valóságos városi érdekvizonyok kifejezésére. Jellegzetes tünete volt ennek a szociáldemokrácia megjelenése a városházákon.

Mindezek megkövetelték volna az új típusú városokban az új szervezeti-jogi rendet. A német városjogi modell, a steini gondolatkörnek megfelelően lerakott, közjogi fundamentumai azonban ekkorra már nem lehettek olyan teherbíróak, hogy jellegüktől nagymértékben eltérő felépítményt hordozhassanak.

A XIX. század végén a német térség városjoga minőségi átalakulást igényelt – a magyar városokban a liberális jogi alapoknak ekkor, 1870–1872-ben még csak a lerakása volt napirenden. A magyar fejlődésnek ezt a több évtizedes fáziskésését már itt is rögzítenünk kell.

II. A MAGYAR VÁROSI ÖNKORMÁNYZATOK A RENDI KORSZAK VÉGÉN

1. Archaikus örökség

Amikor a XIX. század első felében a modernizációs, Európához való felzárkózást akaró törekvések keretében a magyar városok új, a liberális polgári államépítés elveinck is megfelelő szervezetének és jogának megte-remtésére sürgető igény merült fel, a hazai városok belső szervezete *archaikus* állapotban volt és *válságtüneteket mutatott*.

A virágzó középkor századaiból ugyan számos olyan városi jogi doku-mentummal rendelkezünk, amelyek az európai szinten álltak (ilyen példá-ul a Zipser Willkür, a pozsonyi, a budai jogkönyv), a magyar városfejlődés azonban a XV. század végétől kezdve az általános európai fejlődéstől *el-kanyarodva*, az újkor századaiban attól egyre jobban lemaradt. Ez egyebek között lakosságszámban, a városok gazdasági erejében, a városkép meg-jelenési formájában is megnyilvánult.

Két alapvető jogi városkategória létezett. Kedvezőbb jogállású volt a *szabad királyi városok* csoportja, ezek „csak a király alatt állottak”, kiváltságok sora illette meg őket és polgáraikat. Követeik – ha az or-szágyűlésen becikkelyezték őket – a rendi országgyűlésen is megjelenhet-tek. A kamarai, egyházi, magán földesuraság alatt álló *mezővárosok* alacsonyabb jogállásúak voltak, a felszabadulás felé törekvő, szabadal-makat szerző mezővárosok azonban fokozatosan elérhették státusuk javulását, önkormányzatuk továbbépítését.

Ugyanakkor a XIX. század eleji gazdasági értelemben vett város-hálózatnak a jogi városhálózat nem felelt meg, mert a szabad királyi városi rang nem jelentett automatikusan gazdaságilag is erősebb kategóriát, né-pesebb várostípust, a (kiváltságolt) mezővárosi rangban lévő városokkal szemben. Az 1828-as adatok alapján az ország piackörzetei között az első húsz helyen egyenlő számú szabad királyi, illetve mezővárost találunk (*Bácskai V. – Nagy L. 1984. pp. 45–48.*).

A szabad királyi városok XIX. század eleji jogi rendjének meghatározó alapvonásairól megállapíthatjuk, hogy ez a jogi rend archaikus volt, *heterogén forrásokból* állt össze, nem rendelkezett kielégítő belső rendezettséggel, ezzel szemben az autonóm szabályozásra *elvileg* széles lehetőség nyílt.

Általános jogforrásként említhetők a törvények, uralkodói, kormányhatósági rendeletek, emellett egy-egy várost *speciálisan* érintették a privilégiumlevelek, a hozzájuk küldött királyi biztos utasításai. A városi bíróságok fellebbviteli fórumainak joga is hatással volt a városok jogi rendjére (tárnoki cikkelyek, Planum Tabulare).

A városok *autonóm joga* pedig, statutumok, tanácsi határozatok, rendtartások és hivatali utasítások – sokszor kusza – tömegéből tevődött össze.

Jelentős szerepet játszott az országos szokás, különösen a Hármaskönyv, és a helyi szokás is.

Johann von Steeger a magyar szabad királyi városokat tárgyaló szisztematikus munkájában a városok és polgáraik jogviszonyaival kapcsolatban meghivatkozott törvények alapján a magyar városi jog történetisége tűnik ki. E munka 1526 előttről 22 dekrétumra hivatkozik, ez a Corpus Iurisban ebből az időszakból szereplő dekrétumoknak több mint a fele. 1526 utántól, a XVI. századból 23-at említ, a XVII. századból 95-öt idéz, a XVIII. században pedig 97-ről tesz említést, végül a XIX. század elejéről, az 1802–1812 közötti időszakból 24 dekrétum szerepel nála. A városi jogrend archaikus jellegét, úgy véljük, különösen a „szent királyok” dekrétumainak alkalmazása mutatja.

Az uralkodó és a különböző dikasztériumok rendeletei változatos néven kerültek kiadásra (pátens, intimatum, resolutio stb.). A magyar rendi államjogi felfogás ezeknek a *végrehajtás keretében* biztosított szerepet, azonban a fenti normák ezen gyakorta *túltérjeszkedtek*. Az 1848-at közvetlenül megelőző időszakban meglehetősen nagy lehetett a számuk, mert Pécs sz. kir. város tanácsülési jegyzőkönyveiben megemlített 1845–47 közötti mintegy 930 helytartótanácsi leiratból, becslésünk szerint mintegy 12,6% volt normatív jellegű. A kamarai leiratok esetében a normatív leiratok aránya lényegesen alacsonyabb, mintegy 5%. E rendelkezések szá-

mos területen a helyi jogalkotás lehetőségeit szűkítették (Baranya Megyei Levéltár: Pécs sz.kir. város Tanácsi Iratok iktatókönyvei alapján).

Az egy-egy város jogrendjét megalapozó *privilegiumlevelek* tartalmazhattak néhány kiváltságot vagy szabadalmak és mentességek egész komplexumát. Utóbbi típushoz különösen a szabad királyi rang elérésekor kibocsájtott *privilegiumlevelek* tartoztak. A városi jognak ezzel az *archaikussá* váló forrásával egészen a XIX. század közepéig találkozunk. Kecskemét még 1867–1870 között is *privilegiumlevél* elnyeréséért folyamodott.

A városok kamarai felügyelete során a fellépő királyi biztosok számára ismételten bocsájtottak ki olyan *instrukciókat*, amelyek nyomán az említettek eljárva sokszor évtizedekre megszabták a városigazgatás egy-egy területét. Itt példaként Budáról az 1737-es *Erdődy-féle*, Pestről *Laffert Ferdinánd* (1731) vagy *Szlávy* (1767) jogügyigazgató működéséhez kapcsolódó instrukciókra hivatkozhatunk (*Bónis Gy.* 1975. pp. 167., 172., 174.). Debrecenből pedig felhozhatjuk a királyi biztosok vezetésével több időpontban is ülésező *Commissio Regia*-kat. E bizottságokban a királyi biztos (aki királyi utasítást kapott) elvileg csak tanácsadó, de tanácsai inkább „utasítás jellegű” tanácsok voltak (*Komoróczy Gy.* 1969. p. 30. sk.). Hangsúlyoznunk kell, hogy a biztosi működések egy-egy városra időszakonként terjedtek csak ki. Így az instrukciók is partikuláris jogot jelentettek. Általános, átfogó, valamennyi városra vagy azok zömére kiterjedő „reglementumok” – mint az az osztrák tartományokban vagy a porosz térségben megfigyelhető – éppen a hazai abszolutizmus gyengesége miatt nem jöttek létre. Igaz, a XVII. század elején találunk erre kísérletet. Az 1613-ban a királyi városokhoz kiküldendő királyi bizottságok ugyanis általános utasítást kapnak, amit azonban nem sikerül az életbe átültetni. A kamarai ellenőrzés partikuláris és időszakos jellegű maradt. (*Felhő I.* 1946. pp. 225–229.).

A városi jog magánjogi anyagának egy része a tárnoki szék ítélkezési szabályaiból, az *Articuli Tavernicales*-ből tevődött össze, ezek különböző időben keletkeztek, és a városi jog archaikus jellegét tükrözték.

Jellegzetes területe volt a városi jognak az *autonóm jog*. Mivel a városokban a hatalom szilárdan a magisztrátus kezében volt, a XIX. század elején nem kérték ki rendszeresen a normaalkotás kapcsán a zömmel a céhpolgárságból alakított testület, a választott község véleményét. Ennek közreműködésére példa Pécsen az, hogy 1835-ben a negyedmesteri instrukció, 1842-ben a szőlőpásztori instrukció, 1846–47-ben a telekhivatali szabályok, 1847–48-ban a tűzrendészeti tervvezet kidolgozásában vesz részt. Esetenként a kezdeményezés is tőle indult ki, van hogy a dohányzás eltiltását kéri a tanácstól, 1828-ban viszont az éjszakai legeltetés újrászabályozásával kapcsolatos kérelmük teljesítésétől a tanács mereven elzárkózik (Pécs sz. kir. város Választott Községének jegyzőkönyvei: 1836–4; 1842–52; 1847–144, 145; 1848–67; 1836–80; 1828–24. sz.). Általában a városi normaanyagot – különösen a normatív határozatok, szolgálati instrukciók formájában – a tanács alkotta meg.

A helyi jogalkotásban érvényesülő tendenciákra a rendiség utolsó évtizedeiben kialakult pécsi városi joggyakorlat alapján kívánunk rámutatni. Ritkább lett a nagy terjedelmű szisztematikus szabályrendelet, inkább a korábban keletkezett átfogóbb normákat nyomtatták ki *változatlanul*, maga a normaanyag fokozatosan *felaprózódott*. A tanács egyedi esetekben hozott határozataiba normatív elemeket is belefoglalt, mivel azonban az így keletkezett joganyag semmiben sem különül el az eseti határozatoktól, *hatékonyága nem volt nagy*, ezért időről-időre (noha módosított alakban) megújították. Sajátos továbbá országos normák rendelkezéseinek megismétlése. Ekkor adott esetben az abban foglalt tilalom nyomatékosítása során új elemek is kerülhetnek a szabályozásba, és nehezen dönthető el: hol a központi és a helyi norma határa. Ismételten találkozzunk olyan tendenciákkal például az építkezések szabályozásában, hogy az állampolgár számára jelentős kérdésekben nem részletes, publikált norma szabályoz, hanem az eljáró szervnek adott, sommás *instrukció*. Másrészt a helyi jogalkotás termékeinek XIX. század végi nagy összefoglalásából, a Corpus Statutorumból a szabályrendelet-alkotás *tartalmi gazdasága tűnik ki*. Jogszabályait nyomtatásban is megjelentette például Lőcse, amikor 1698-ban kiadta „Policey-Ordnungját” és 1714-ben annak

bővített, részben átdolgozott változatát. Jóval később más városok is követték példáját. Így Debrecen 1774-ben tűzrendészeti szabályzatot, Sopron 1798-ban Wein-Ordnungot tett közzé kinyomtatva, de privilegizált mezővárosok is nyomtatnak ki rendszabályokat, mint Miskolc 1828-ban (*Kosáry D.* 1971. pp. 532., 505., 451., 512., 568.).

Az egymással érintkezésben lévő sz. kir. városok egymás statutumait átvehették, így volt ez például Pécsen 1846-ban a pesti szépítészeti szabályok megkérdésének esetében.

A helyi szokás figyelembevétele mellett az országos szokásjogot összefoglaló *Hármaskönyv* is szerves része volt a városokban alkalmazott jognak. *Steege*r már idézett kétkötetes munkájában mintegy 380 alkalommal hivatkozott a Tripartitumra.

A városok kevésbé kedvező helyzetű kategóriájának, a *mezővárosoknak* jogállása széles skálán helyezkedett el a magukat megváltó szabadalmas városoktól a földesúri mezővárosokig. Jogi rendjük kialakítására ennek megfelelően a földesurak kisebb-nagyobb befolyással bírtak. Nyíregyházán például a normák tekintetében egész fejlődési sor figyelhető meg. A helybeli lakosság kezdetben időre szóló szerződéseket köt a földesúrral (1753, 1757). 1765-ben „Statutum” néven jelenik meg az úriszéki ülés jegyzőkönyvének kivonata. 1786-ban a város az uralkodótól vásártartási privilégiumot szerez, 1803-1824 között létrejön a földesúri terheket megszüntető örökváltási szerződés. 1825-ben Statutumot – tulajdonképpen szervezési szabályrendeletet – alkot a város, ezt a vármegye megsemmisíti és a városra kényszeríti a sajátmaga által alkotott statutumot, végül 1837-ben Nyíregyháza átfogó privilégiumot kap a királytól (*Hársfalvi P.* 1982. pp. 11–56.). A legerősebb mezővárosok törekedtek a szabad királyi rang elérésére, ez azonban csak a legszerencsésebbeknek sikerült.

A városi szervezet modelljét a szabad királyi városoknál az alábbiakban lehet vázolni (*Csizmadia A.* 1941, *Kajtár I.* 1983.):

A *tanács* tagjait, a 12 szenátort a választott község életfogytig választotta, közülük választották a privilégium meghatározta időközönként az úgynevezett oszlopos tisztségviselőket: a *főbíró*t, a *polgármestert* és a *kapitányt*.

A másik testületi szerv a városlakosság létszámához igazodó 60–100 fős választott község volt. Ez a testület zömmel a céhtagok közül került ki, kisebb mértékben a városi értelmiségből. A tisztújításokon a királyi biztos jelölése alapján maguk a választott községi tagok egészítették ki saját magukat. A tisztújításokon történő választásokon túl ennek a szervnek a szerepe a gazdasági ügyekbe való közreműködésben merült ki, a tanács egyértelműen meghatározó szerepe mellett.

A szakigazgatási személyzet közül vezető szerepet töltött be a főjegyző, főügyész, a mérnök és az orvos. Pécs 1848 januári, utolsó, rendi korszaki tisztújítása alapján egy közepes méretű szabad királyi város személyzetét az 1. táblázat mutatja.

Ezen kívül a tanszemélyzet (12 fő) és a városi plébániák (6 fő) részesültek városi javadalmazásban.

A városi önkormányzatok a XIX. század elejére kifejezetten *oligarchikusak* lettek. A város igazgatása egyértelműen a pozíciójára féltékenyen őrködő magisztrátus kezében volt, amelynek tagjai gyakran korruptak voltak, fegyelmi eljárások szenvedő alanyai. A város belső életét különböző érdekcsoport küzdelmei dúlták fel, s ennek a választott község és a tanács kicsinyes, feljelentgetésekkel tarkított küzdelme adott keretet (*Kajtár I.* 1983).

Elvi jelentőségű volt, hogy a városigazgatáson belül a bíráskodás a szűk értelemben vett közigazgatástól nem vagy nem konzekvensen volt *elválasztva*. Debrecenben külön napokon folyt az ítélkezés és a közigazgatás, ezzel szemben Pécsen általában ugyanazok a szenátorok, ugyanaznap tanácsüléseken váltakozva bíráskodtak és igazgattak. E két alapvető hatósági tevékenység összevegyülése miatt érdekes azok mennyiségi aránya is. Pesten 1842-ben a tanácsi ügyek mintegy 40%-a igazságszolgáltatási jellegű, míg Pécsen az 1846-os vegyesen vezetett (közigazgatási-bíráskodási) tanácsülési jegyzőkönyv mennyiségi elemzése alapján az ügyek mintegy 46–47%-a volt nem közigazgatási jellegű ügy.

1. táblázat
Pécs város személyzete 1848 elején

főbíró polgármester	szószóló helyettes szószóló	főjegyző aljegyző
kapitány 9 szenátor	4 fertálymester	(tiszteletbeli aljegyző) levéltáros (és a válasz- tott község jegyzője) 5 jegyzői írnok
főügyész alügyész (tb. alügyész) gyámnok	pénztárnok ellenőr 2 pénztári írnok számvevő 1 számvevői írnok	belorvos külorvos és husi biztos husi biztos bába
mérnökök úti biztos 1 hadnagy 1 őrmester 2 káplár	1 gazdasági biztos 1 telekbíró és az eladott telkek számadója	óraigazító kéményseprő
29 hajdú 1 dobos 7 éjjeliőr 4 toronyőr 1 ajtónok	1 piacbíró 1 borvámszedő 1 erdőlovagló 2 kerületi vadász 1 erdei segéd 2 lovas csősz 6 csősz 3 vámos	kútmester 1 templomgondnok 1 kórházgondnok 1 szegényházi gondnok

Forrás: Pécs sz. kir. város tanácsi iratok: 1848. 472. sz.

A XIX. század folyamán a városigazgatás ügyforgalma emelkedett. Erre a tanácsülési jegyzőkönyvek alapján ismét Pécsről hozunk példát (2. táblázat).

A közigazgatás igen *lassú* volt, az ügyek állásáról szóló, sokszor a határozat végre nem hajtását tudató jelentések nagy késéssel kerültek a tanács elé.

Érvényesült a Magyar Kamara *gyámkodása*. Ez a gazdaság a pénzügyek aprólékos felügyeletében és a tisztújításokra – vagy belső konfliktusok elsimítására – biztosok kiküldésében nyilvánult meg.

2. táblázat
Pécs város ügyforgalma, 1800–1847

Év	Ügyek száma	Az ügyforgalom alakulása, % (1800. év = 100%)
1800	2 398	100
1810	2 347	99
1820	3 249	136
1830	3 331	139
1840	3 609	151
1845	4 837	202
1846	5 230	218
1847	6 235	260

A városok jogi rendjére a központi hatalom befolyása másként érvényesült hazánkban, mint Európa nyugatibb területein. Ott az abszolutizmus egy virágzó városi autonómiát kényszerített hatalma alá, s noha a városi életviszonyok szabályozása során gyakran elment a gyámkodásig, az előzőnél mégis egységesebb és részben modernebb városjogot teremtett. A XIX. század burzsoá jogalkotói számos korszerű rész megoldást még akkor is fel tudtak használni, ha a polgári korszak városi önkormányzatainak kialakítása során az abszolutista városi jogi modell egészét el is vetették.

A magyar politikai vezető réteg a Habsburg központossítással több ízben is szembekerült, amikor az uralkodó abszolutista módszerekkel próbálkozott. A rendiség politikai rendszere egészében 1848-ig mégis érvényesült. Ennek keretében az egyre archaikusabb városjogot természetszerűleg *nem válthatta fel* egy egységesebb, korszerűbb (bár abszolutista eredetű) városi jog, mint ahogy az Európa fejlettebb térségeiben történt. Természetesen a dikaszteriális szabályozás az önkormányzatok működésében bizonyos (szakigazgatási) területeket fokozatosan és viszonylagosan korszerűsíthetett. Ez a körülmény sajátos szint vitt az 1848 előtti városi jogba.

A központi kormányzat a rendi korszak végére nemcsak nem tudta, hanem egyre inkább nem is akarta korszerűsíteni a városokat. Mivel a rendi országgyűléseken az oligarchikus belservesztető városok követői

általában *kormánypártiak* voltak, a városok reformja politikailag is megfontolandónak és kockázatosnak tűnt.

Maguk a szabad királyi városok, különösen azok vezető rétege húzódozott a közvetlen reformtól. Bizonyos mértékben joggal gondolhatták, hogy a rendi országgyűlésen a városi ügy tárgyalása „*róluk-nélkülük*” történne, hiszen erre az időszakra az alsótáblán az összes szabad királyi város szavazata csak egy szavazatnak számított. Így a városi reform a liberális nemesség társadalmi-politikai-jogi modernizációs programjának részeként jelentkezett.

Mi lehetett mégis az a terület, amelyet a régi városi jogból átmenthetett az új burzsoá szabályozás? Kétségtelen, hogy a „városi alkotmányok” képviseleti alapjait meg kellett újítani, és az új (liberális) városi törvényben a városoknak a kormányhoz való viszonyát is újra kellett formálni. E területeken átvételről nem lehetett szó. A későbbiek során ugyanis, a rendiség felszámolásával és a burzsoá jogelvek megvalósításával, a burzsoá központi igazgatás kiépítésével, törvényi szintű szabályozás tette feleslegessé a korábbi partikuláris városi jogot. Emiatt a korábbi városi jogrendnek csak *részleges átvételéről* lehetett szó, ennek azonban több lehetősége is volt:

– A magyarországi burzsoá állami és jogrend *elhúzódva* jött létre, a legfontosabb jogintézmények kiépítését gyakran hosszabb idő múlva követte az egyes jogágak részletszabályainak meghatározása, továbbá egyes területek kodifikálására nem is került sor. Átmenetileg tehát új tételes jog hiányában a korábbi helyi joggyakorlat, így a városi jog is továbbélt. Ez az átmenet gyakran hosszú ideig tartott;

– Az átvétel különösen a *közigazgatás* struktúráiban és gyakran materiális szabályanyagában is jelentkezett. Előbbire példa, hogy a magyar városigazgatás szervezetében a *tanács* mint szervtípus 1929-ig fennmaradt. A városi főtisztviselők hatásköre is történeti alapozású volt, így a polgármester, a főjegyző, a főügyész vagy a főkapitány esetében. A továbbélő anyagi jogi szabályok közül Győr építési szabályrendeletére, illetve Pest csatornázási szabályrendeletére hivatkozhatunk. Ezeket a reformkornak legvégeén megalkotott statutumokat módosításokkal még a XIX. század

végén, és a XX. század elején is alkalmazták (Budapest székesfőváros törvényhatóságának szabályrendeletei. II.k. pp. 181–191., illetve Győr szabad királyi város szabályrendeletei. 1902. p. 95.);

– Mindezeknél, véleményünk szerint, fontosabb az, hogy a *szabályrendelet-alkotási jog* megállapításánál az 1870–72 között a burzsoá önkormányzatokat szabályozó törvények esetében méltányolták azt a körülményt is, hogy a magyar városok autonóm szabályalkotási jogukat, ellentétben az európai városokkal *mindvégig megőrizték*. Ha 1848 előtt nem is tudták ezt korszerű tartalommal megtölteni, a statutumalkotási jog elvi megléte és elismertsége többletként jelentkezett, és ezt később a jogalkotónak is figyelembe kellett vennie. Szerintünk ezzel is magyarázható az a körülmény, hogy magyar városok szabályrendelet-alkotási jogát az európai városokhoz viszonyítva a polgári korszakban igen szélessen állapították meg.

2. Az 1843–44-es városi törvényjavaslat

A szabad királyi városok jogi rendjének reformja a XIX. század elejére egyre *sürgetőbbé vált*. Ennek a nem csekély modernizációs feladatnak legnívósabb, legprogresszívebb megoldási kísérlete az 1843–44-es országgyűlés során kifomálódott városi törvényjavaslat volt.

Készültek korábban is tervezetek a szabad királyi városok szervezetére, így az 1793-as javaslat és az 1828-as városi tervezet. Az első a meglévő rendi keretek megtartásával kívánta a szabad királyi városokat korszerűsíteni, míg a második kifejezetten konzervatív munkálat volt.

Az 1843–44-es reformországgyűlés a százat is meghaladó reformjavaslat és tervezet között a *városi reform kérdését* is részletesen tárgyalta. Ennek keretében 1843 májusában bizottságot küldött ki a javaslat elkészítésére. A szabad királyi városok szervezetének és országgyűlési választójogának rendezését *Szentkirályi Móric* tervezete kívánta megvalósítani. Kiváló jogászai munka volt, precíz definíciókkal, a kortársak véleménye

szerint sok megoldást az 1808-as *Stein*-féle porosz városi rendtartásból merített.

A javaslat először a *kerületi ülések*, az alsótábla hivatalos plénumát megelőző, kötetlenebb tanácskozások retortáin ment keresztül. A vitában felhozott ellenzéki érvelés világosan bizonyítja a városi önkormányzatok ügyének társadalompolitikai fontosságát és a reformkérdések egészével való szerves kapcsolatát.

Szalay László egy új elem bevonását sürgette a törvényhozásba, s ezt a hazai negyedik rendet szerinte tulajdonképpen most kell megteremteni. Történeti hasonlattal élve kijelentette, hogy „...hiszem és óhajtom, hogy Magyarország jövődjője a tiers-etat formáiban nyilatkozzék, ezen szó alatt adott idő lefolyása után az összes nemzetet értem”. Rámutatott, hogy a szönyegen levő reformkérdésben első szemét látja azon láncnak, mely „...minket egy nagy, életrevaló egésszé kell, hogy olvasszon”. A városi koordinációt (rendezést) a megyei koordinációnál mintaként kívánta felhasználni (*Kovács F.* 1894. II.k. pp. 482–483.). Ugyanakkor a reformellenzék számára világos volt, hogy elengedhetetlen a városok törvényhatóságát széles társadalmi alapokra helyezni. *Szemere Bertalan* igen hatásos szónoki fordulatokkal bizonyította mindezeket, 1843. október 11-én: „...mert minden attól függ: vajon a szabadság olyan közbirtok lesz-e ezentúl, mely mint házi bútor minden lakosnak házában fel fog találtatni, avagy marad-e továbbá is oly ritkaság, mely csak a tehetősebbek, csak a dúsbabbak házában fog kincsként őriztetni?” Úgy vélte, hogy a szabadság életfája inkább gyökeredzik a községi szabadságban, mint a miniszteri felelősségben, a chartákban, a kamarákban. E ponton eszmei rokonsága a „szabad állam alapja a szabad község” gondolattal kézenfekvő. Végül a szűk választójog ellen hatásosan idézte *Lamartine*-t, aki szerint a kevés választó olyan, mint a pohár víz, egy cseppel is könnyű megmérgezni, de a nép, a sokaság hasonló az örökké folyó patakhhoz, amely megvesztegethetetlen (*Kovács F.* 1894. II.k. pp. 464–466.).

A kész tervezet sok liberális intézményt tartalmazott, a legjelentősebbeket alább ismertetjük.

A városi szabályokat (statutumokat) ugyan fel kellett terjeszteni jóváhagyásra a Helytartótanácshoz, de ezeket a szabályokat azonnal végre lehetett hajtani. Lehetséges volt a szabályok hallgatólagos jóváhagyása (ti. ha a Helytartótanács meghatározott idő alatt a jóváhagyásról nem nyilatkozott), ki volt viszont zárva a jogszerűségi szempontokon túlmenően a jóváhagyásnál a célszerűségi szempontok bevonása, végezetül a jóvá nem hagyást a Helytartótanácsnak indokolnia kellett.

További intézkedés volt, hogy a városlakók jelentős része rendelkezett *polgárjoggal*, akit pedig nem jegyezték be a polgárkönyvbe, noha jogosult volt erre, 6 fős *esküdtész*hez fordulhatott orvoslásért, melynek megalkulását és eljárását a javaslatban részletesen szabályozták.

A *közigyűlés hatásköre* igen széles (247–252. §), ennek részletezése során olyan előremutató gondolatot is találunk, mint például a 251. § c) pontja. Ez megengedi a kisgyűlés eljárása ellen a közgyűléshez való fordulást: „Oly panaszok eseteiben, melyek valamely magán keresetnek huzamos ideig el nem lett intézése miatt támasztatnak”. A közgyűlés demokrácia továbbfejlesztésének fontos eszköze lett volna az *interpelláció bevezetése*.

Jellegzetes megoldás az, amely a képviselői tagjait – tehát laikus elemeket – vonta be a végrehajtásba. A javaslat ugyanis a tanács (magisztrátus) intézménye helyett az új városi organizmusba a *kisgyűlést* (amely tisztviselő tagok mellett képviselőkől tevődik össze) építi be. Ennek hatásköre a közgyűlésnek fenn nem tartott szorosabb értelemben vett közigazgatási tárgyakra terjedt ki. A kisgyűlésen a tisztviselő tagokkal egyenlő számú képviselőnek szintén volt szavazati joga. Jellemző a javaslat következetesen végigvitt liberalizmusára, hogy a karhatalom alkalmazása a kisgyűlés alá volt rendelve. A laikus elem a bizottságokban is jelen volt, és ezeknek tanácsnok tagjait is a közgyűlés választotta. A képviselőket és a tisztviselőket pedig kijelölés nélkül 6–6 évre választották meg.

A *polgári őrsereg* felállításával a javaslat tulajdonképpen a kormánytól független városi miliciát teremtett volna meg. Tisztjeit az őrsereg maga választhatta.

A városok feletti igen enyhe *főfelügyeletet* a Helytartótanács gyakorolta, a városokban nincsenek a helyszínen működő kormány megbízottak.

A javaslat természetesen a főrendek ellenállásával találta magát szembe. Megkezdődtek az üzenetváltások, és az elavult rendi tárgyalási mód következtében a liberális jogi megoldások tíz hónapig, kilencszeri üzenetváltás közepette őrlődtek-koptak.

A két legfontosabb ellentmondás a következő volt:

1. Milyen széles legyen az önkormányzat társadalmi alapja, ki kapjon *polgárjogot*?

2. Milyen legyen a városok *kormányfelügyelete*? A két kérdésben elhangzott érvek, ellenérvek a liberális és a konzervatív politikusok szájából a következő három-négy évtizedben újra és újra ismétlődve nagymértékben alakították a magyar önkormányzatok arculatát.

Az első kérdésben az alsótábla javaslata valóban igen messze elment. Elképzelésük szerint (Alsótábla Írásai 1843–44. II.k. p. 111.) főszabályként *polgárjogot* szerezhetnek a „városi község”, közösség atyai, gyámi hatalom alatt nem lévő tagjai, születés- és valláskülönbség nélkül – beleértve a zsidókat is –, ha az alábbi feltételek valamelyikének eleget tettek:

a) ingatlantulajdonuk van a város területén, legalább egy éve,

b) a város területén kézművesek, gyárosok, kereskedők (saját gyárral, műhellyel, kereskedési teleppel), 3 éve állandó lakásuk van a városban, keresetük után egyenes adót fizetnek,

c) honoráciorok (ügyvédek, orvosok, mérnökök, sebészek stb.), ha 3 év óta a város területén laknak és tevékenységük („gyakorlataik”) után városi adót fizetnek.

d) 4 éve letelepedettek és a városnagyság szerint 40–80 Ft házbért fizetnek.

A főrendek a széles alapokra helyezett városi önkormányzatba nem egyeztek bele. Ellenjavaslatukba jelentős vagyoni cenzusokat iktattak be, városnagyság szerint 400–4 000 Ft értékű ingatlant, a kereskedőktől a bejegyzett státust, a kézművesektől 200–600 Ft jövedelmet, másoktól 200–400 Ft jövedelmet követeltek meg.

A hosszas tárgyalásokat nem tartjuk szükségesnek részletezni, mert bár az álláspontok némileg közeledtek, megegyezésre nem került sor. Fontosabbnak tartjuk ismertetni a *census melletti érveket*! Indoklására felhozták, hogy az általános szavazás csak általánosságban véve jó, de ezt hazánkban most alkalmazni nem lehet, nálunk birtokos középosztály kell az arisztokrácia és a proletáriátus közé. A sok polgár csak választási rendetlenséget szül, a legjobb kvalifikáció pedig a birtok (Főrendi Ház Naplója 1843–44. IV.k. pp. 1–19.). *Gr. Péchy Emanuel* filozófiává csiszolva zengte a *census* dicséretét. Erről a Pesti Hírlap így számolt be: „Egyébiránt, a polgári jog megszerzésére egy bizonyos fejlődöttség kívántatik, más országokban, ott a kiskorúak és idegenek polgárok nem lehetnek, mint kikben nem lehet az értelmi kifejelettség hiányában a város jóléte iránti garancia”. Ezt Magyarországra alkalmazva: „...aki kevéssel bír, magát eléggé ki nem képezheti annyira, hogy a haza érdekét fölfoghassa. Es minthogy kevés birtoka van, kénytelen más életmódot folytatni, melly más életmód nem köti őt annyira a hazához, mint a fekvő birtok – e szerint, ki semmi, vagy kevés földdel bír, ilyen a hazára, mint kiskorú és idegen, már pedig minden alkotmányos országban elfogadott status elv az, miszerint a fekvő birtokban van legnagyobb garancia” (Pesti Napló 1844. április 4.).

A főrendek elvi szinten végig ragaszkodtak a *cenzushoz* „... mert bizonyos vagyonosság az, minél fogva még leginkább feltehető, hogy az avval ellátott egyének a közállomány fennállásához, jólétéhez, a közrendhez, vagyonbeli érdeköknél fogva kötve lesznek... a vagyont, midőn a polgári képességek meghatározásáról van szó, mellékes tekintetnek nem tartják” (Alsótábla Írásai 1843–44. II.k. pp. 418–419.).

Az alsótábla pedig sokáig ragaszkodott a *szélesebb társadalmi alapú* városi önkormányzatokhoz. Kifejtette, hogy a közjogokat az azt gyakorolni képes személyektől mellékes szempontok alapján megtagadni nem lehet, a jogok alapja személyes, nem vagyoni tulajdonság, a *cenzusnak*, ha egyáltalán alkalmazzák, „... a lehető legkevésbé megszorítónak kell lennie, különösen, mi az emberekben fő, úgymint a személy, annak rendeltetik alá, mi az emberben mellékes tekintet érdemel, úgy mint az értéknek, és születési aristocratia helyett az aristocratia legrosszabbika, a *pénz aristoc-*

ratia kap lábra". Az alsótáblai követek hangsúlyozták, „... ők sem juttatnak jogokat a semmivel sem bírónak, a középosztályba tartozó polgárok pedig, kiknek jogokat adnának, „... bár mi számosak, mindenütt és mindenkor a rend barátai voltak”. Egyébiránt is „... alaptalannak tekintik azon félelmet, melyek a tömegeket a polgári jogok gyakorlásából kirekesztik”. A kis vagyon, tulajdonosa számára relatíve van olyan fontos, mint a gazdagnak a magáé, így a „kis értékűek” is igyekeznek a rendet fenntartani. Végezetül úgy vélték, hogy a képviseleti rendszer behozatalának Magyarországon széles alapokon kell történnie (Alsótábla Írásai 1843–44. II.k. pp. 253–254.).

A két fél az országgyűlés végén eljutott engedményeinek végső határáig, s bár időnként szinte lírai hangvételű érvelést is találtunk „... egy csekély kaliba, mely fáradtság által szereztetett, mely a birtokosnak élte egész erejébe került, sokkal nagyobb becsű lehet a birtokosaira nézve, mint azon fényes palota, mely minden fáradtság nélkül az örökösre szállott” (Alsótábla Írásai 1843–44. IV.k. p. 174.). Megegyezés mégsem született.

Az önkormányzat működését a *kormányellenőrzés-főfelügyelet* kiépítésével is befolyásolni lehetett. Itt a liberális és konzervatív nézetek, a kormányérdekek szintén keményen összeecsaptak, és kompromisszum nem született.

Az *alsótábla*, a főfelügyeletet a Helytartótanácsra bízva, a városok élére nem óhajtott közvetlen kormány megbízottakat állítani. Ez az enyhére kialakított felügyelet megmutatkozik a kevés számú jóváhagyásra felterjesztendő határozatnál. Ezek:

- a) a képviselőtestület létszámának gyarapítása, fogyasztása,
- b) árvák ingatlanainak eladása,
- c) kölcsönfelvétel,
- d) a városnak „értékszerzés”, városi javak elidegenítése,
- e) számadó tiszteknek felmentő levél kiadása,
- f) új hivatal felállítása, régi megszüntetése.

Figyelemre méltó az is, hogy ha a Helytartótanács 6 hét alatt nem választott, a határozat helybenhagyottnak tekintendő (hallgatólagos helybenhagyás) (Alsótábla Írásai 1843–44. II.k. p. 129.).

A főrendeknek gr. *Keglevich Gábor* tárnokmester javasolta 1844. március 22-én a *főfelügyelő* intézményesítését, mert szerinte a királyi városok legnagyobb hiánya az, hogy nincs egy közbeeső felügyelő, aki a dikasztérium rendeleteit végrehajtaná, s mintegy kapocs tartaná egybe a királyi városokat a dikasztériummal. Ezzel a városi törvényhatóságok feletti közvetlen kormányfelügyelet születése pillanatában tömör, klasszikus megfogalmazást kapott (Pesti Hírlap 1844. április 11., Főrendi Napló 1843–44. IV. pp. 73–74.). Intézményesítésével általában az egész főrendi tábla egyetértett. Hatáskörének megfogalmazásakor a kisebbségben lévő liberális főrendek (így *Eötvös József* és *Batthyány Lajos*) mindössze a jogosítványokkal összhangban az új tisztség felolásságát kívánták megállapítani, és erre nézve megpróbáltak garanciákat felállítani, nem sok sikerrel.

A fenti tárgyalások alapján a főrendek válaszukban leszögezték, „... hogy a végrehajtóhatalom a törvények megtartása és a beligazgatás rendes kezelése felett sikeresen őrködhessék szükségesnek látják, miszerint a kir. városok legfelsőbb kinevezéstől függő felügyelők közvetlen igazgatása alatt álljanak. (Alsótábla Írásai 1843–44. II.k. p. 238.). Ezt az új állást *megfelelő hatáskörrel* is ellátták. Ennek keretében a legfontosabb az, hogy a főfelügyelők, a polgárgyűlés, a törvényszék, a tisztújítószék elnökei a tisztségekre 3–3 főt jelölhettek. Szavazategyenlőség esetén az ő szavuk döntött, a közgyűlés ajánlása után helyettesíthettek a tisztségekre, kinevezték az írnokokat, a számvizsgálat eredményét be kellett nekik mutatni. Mindezeket azután még tovább fokozta az alsótáblai javaslatához képest teljesen újraformált V. fejezetben a főfelügyelőnek azon jogosítványa, hogy

- a hanyag, kihágást elkövető tisztségviselőt ideiglenesen (maximálisan fél évre) felfüggeszthette,
- javaslatba hozhatta a hivatalból való elbocsájtást,
- ha a büntetőtörvények cassatiót rendelnek el, a Helytartótanácsnak ezt javasolnia kellett,
- a felfüggesztés alatt helyettesítéseket fogantatosíthatott.

A Helytartótanácsához felterjesztendő határozatok köre is *bővült*. Az évi adó, adókulcs megállapítását, az éves költségvetést, a hivatalnokoknak adandó utasítást, a pénzbeli tartozásokra vonatkozó határozatokat jóváhagyásra fel kellett terjeszteni. Ugyanakkor a hallgatólágos jóváhagyás intézménye egészen eltűnt.

Mindezek az alsótábla számára elfogadhatatlanok voltak, üzenetükben egyrészt történeti érvekre hivatkoztak (hogy az új intézmény a városok privilégiumaival ellentétes), másrészt szerintük a főfelügyelő bevezetése drága, célszerűtlen. A legfontosabb érv azonban, amiben összehasonlító közjogi elemek is vannak, a következő: „... oly hatalommal felruházva, mint a főrendek a főfelügyelőnek tulajdonítanak, melly hatalom mellett a municipiumok teljesen elenyésznek és egyenesen a *francia centrális rendszer hozatnék be*,... az egész közigazgatás a főfelügyelő kezébe ...” kerül (uo. p. 258.).

A kormány aknamunkája nyomán néhány vármegyében az utasítások megváltoztatásával lassan mégis érlelődött bizonyos kompromisszumkészség. Ennek megfelelően míg a 3. alsótáblai üzenet megfogalmazásakor a főfelügyelői státusz elvetése 31:17 szavazati aránnyal történt, a 6. üzenet esetében ez az arány már 25:22-re zsugorodott. A kompromisszumkészség jeleként pedig a 7. üzenet tárgyalásakor az alsótábla 25:24 arányban végülis *elfogadta* a főfelügyelő intézményét, természetesen hatáskörét lehetőleg szűken kívánta megállapítani.

A követek elvi élel szögezték le, hogy:

1) nem járulnak hozzá a polgármester és a főfelügyelő egy személybe egyesítéséhez,

2) a törvényhatóság szabad választási jogát a főfelügyelőnek nem szabad sértenie,

3) a főfelügyelő csak felügyeljen a végrehajtásra, de a végrehajtást közvetlenül ne gyakorolja,

4) a város által felterjesztendő személyek közül nevezze ki.

Ezen túlmenően a felterjesztendő határozatok körét ugyan kibővítették – némileg a főrendek hatásköri listájára is tekintettel – de a most már hat hónapos időtartam után bekövetkező hallgatólágos jóváhagyást fenn-

tartották. A javasolt megoldás szerint főfelügyelők a közgyűléseknek és a tisztújítási gyűléseknek (kijelölési jog nélküli) elnökei. A hanyag tisztviselőket kérdőre vonhatják, a képviselőválasztások törvényességét utólag megvizsgálhatják. A végrehajtásba azonban nem folyhatnak be, és a módosítás kifejezetten kimondja, hogy a felsorolt hatáskörön túl mást nem láthatnak el (uo. IV. k. p. 77.).

A főrendek az engedménnyel nem érték be, mert „... általa maga a hivatal hatástalanná lenne, és annak egyedül címe tartatnék fenn” (uo. IV. k. p. 107.). Az álláspontok itt is összeegyeztethetetlennek bizonyultak. A liberális nemesség nem kért olyan erőskezü főfelügyelőkből, „... kik által a központi hatalom a városokban a törvények megtartása és a beligazgatás rendes kezelése felett közvetlen őrökdi” (uo. IV. k. p. 187.).

A két tábla sokszoros nézetkülönbsége miatt a javaslat nem jutott az uralkodó elé, aki az országgyűlést 1844 novemberében *feloszlatta*.

A vita abból a szempontból is figyelemre méltó, mert bizonyítja, hogy a városi önkormányzat törvényi szabályozásánál a jogi megoldásokat konkrét hatalmpolitikai megfontolások szűkítik-tágítják. Az 1843–44-es javaslat által felvetett problémák megoldása a következő években is aktuális volt, a hangoztatott nézetek elevenen továbbhatottak.

3. A polgári forradalom küszöbén

A városok meg nem oldott szabályozása a következő országgyűlésre maradt. Amikor ezt 1847 végén Pozsonyba összehívták, a *kormányzat részletes javaslattal* állt elő, s ez a városi modernizáció konzervatív alternatívája volt, és egyben a dualista kor nem egy megoldásának szellemi előtörténete (Az 1847–48-as Országgyűlés Alsótáblája Írásai. I. k. pp. 19–29.).

A városigazgatás társadalmi alapja hasonlóan szűk volt mint az 1843–44-es főrendiházi javaslatban – és kiegészült egy többszörös közvetettséggel. Ennek értelmében a képviselőtestületeknek csak egy része vehetett részt a „köztanácskozásokban” – kisvárosban 2/3, középvárosban 1/2, nagyvárosban 1/3 rész – és „... ezen rész a polgárok osztályzata szerint

a legnagyobb adót fizető, és a választás alkalmával legtöbb szavazatot nyert képviselő tagok közül egyenlő félben fog alakíttatni”. Noha a virilizmusra utaló megoldások a büntetőjogi javaslatok kapcsán már 1843–44-ben felmerültek, világos megfogalmazásban, önkormányzati téren, szerintem először ebben a javaslatban kereshetjük a legtöbb adófizetőknek a közjogok gyakorlása során biztosított kedvezmények magyarországi gyökereit. Ugyanakkor egy másik „közjogi aritmetikai művelet” is beépül a polgári képviselők választásába: a választók különböző kategóriáiba sorolt polgárok számarányának a képviselők és tanácskozó tagok belső arányaiban is tükröződnie kellett.

A képviselők választják a tisztkart. Az országgyűlési követek választása is közvetett. Az így létrehozott képviselettel szemben a kormányjavaslat *hatásköröket telepít* a tanácsra, a 112. § pedig előírja, hogyha a tanács „... úgy vélekednék, hogy valamely tárgyra nézve a képviselők gyűlése törvényes hatáskörét túlhaladta, kötelességében állandóan abbéli aggodalmát a képviselők gyűlésével tudatni, és azon esetre, ha az hozott végzése mellett továbbá is megmaradna, a tekintetben felsőbb helyekről további utasítást kérni”.

Az a másik szikla, amelyen 1844-ben a városi javaslat hajótörést szenvedett, a kormány *főfelügyelete* volt. Ebben a kérdésben az 1847-es kormányjavaslat („városiasabb frazeológiával”) az alábbi megoldásokat tartalmazta:

– *főpolgármestert* egy vagy több város élére – azok „közvetlen felügyelésére és vezérletére” – az uralkodó nevezi ki.

– A főpolgármesterek közvetlenül a Helytartótanácsától függenek, folytonos őrködéssel kísérik a városi közigazgatás minden ágazatát, különösen arra felügyelnek, hogy a közigazgatás minden tekintetben a törvények, szabályrendeletek értelmében rendszeresen és gyorsan kezeltesse.

– Általában véve jogaik kiterjednek a városi szervezet legfontosabb területi szerveiben (közgyűlés, tanács, törvényszék) való elnöklésre, megtekinthetik a jegyzőkönyveket, a városi hivatalokat (így a pénztárakat)

megvizsgálhatják, bármely kérdésben bővebb felvilágosítást kérhetnek. A tisztújításokon jelölési joggal rendelkeznek.

A kormányjavaslát mellett létezett az 1843–44-es megoldásban gyökeröző *liberális javaslat*, melyet ismét *Szentkirályi Móric* készített. Ez a tervezet szélesebb társadalmi alapokra helyezett, kormánygyámkodástól mentes városokat kívánt.

A javaslatok azonban ezúttal nem járták végig az alsó- és felsőtábla közötti „országgyűlési menüettel”, ugyanis közben Európában és Pesten is kitört a forradalom, és az események viharos fordulatot vettek.

III. A POLGÁRI KORSZAK VÁROSI ÖNKORMÁNYZATAI 1848 ÉS 1870 KÖZÖTT

1. Az 1848 : 23. tc. – a szabad királyi városok polgári alapokra helyezése

1848 forradalmi tavaszán a rendi korszak törvényhozó gépezete felgyorsult. A polgári átalakulás megalapozó törvényei között – mint a népképviselői országgyűlésről, a felelős magyar minisztériumról, a közteherviselésről, az úrbériségről, dézsmáról, az úriszék felszámolásáról szóló törvénycikkek – ott találjuk a szabad királyi városokat szabályozó 23. törvénycikket is.

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a reformkorszak politikai küzdelmeiben a liberális erők számára a városok szabályozása lényegesen fontosabb volt, hiszen *modellként* szolgált volna a többi önkormányzat modernizációjához. Az áprilisi törvények sorában a városi törvény bizonyos fokig *háttérbe* szorult az országgyűlés, minisztérium és más kardinális kérdések szabályozása mögött. Mindezek miatt az 1848 : 23. törvény csak provizórikusnak tekintették, és az eltérően a korábbi tervezettől, igen rövid volt.

A rendi korszak részletes és kimunkált városi törvénytervezeteiből a politikai helyzet miatt csak a fundamentum kerülhetett át az 1848 : 23. törvénycikkbe. Ilyenformán a liberális reformkori előzményeket, a részletekben is kimunkált jogi értékeket a mozgásba lendült burzsoá államépítés a maga egészében *nem tudta kamatoztatni*.

Az 1848 : 23. tc. 1. §-a szerint: „A város, mint önálló köztörvényhatóság, közdolgait törvényes felsőbb felügyelés alatt, minden más törvényhatóságtól függetlenül, a köztörvény szerint igazgatja.” A törvény a lakosság számához igazodóan a városok három kategóriáját ismerte: a kisvárost (12 ezer lakos alatt), a középvárost (12–30 ezer lakos) és a nagyvárost (30 ezer lakos felett).

A reformkor országgyűlésein leginkább vitatott kérdéseket a törvény alapvetően liberális módon oldotta meg. Így a *városi választójogot* (amelyet az 1847–48-as alsótáblai javaslatból emelt át) vagylagos censzusok felállításával az alábbiakban szabályozta:

a) Választójog járt a legalább egy éve bírt olyan városi ingatlan után, amelynek értéke az egyes városokban kategóriák szerint 300–1 000 Ft, illetve Pesten 2 000 Ft;

b) Szavazhattak azok, akik a városban kézművesként, bejegyzett kereskedőként, gyárosként legalább egy éve letelepedtek, tulajdon műhelyük, kereskedelmi telepük, gyáruk vagy legalább egy segédjük volt;

c) A választójog megillette a jogszabályban felsorolt értelmiségieket, ha legalább évi 40–80 Ft (Pesten 100 Ft) házbért fizettek;

d) Választhattak azok is, akik a városban már 2 éve letelepedettek, ha volt 200–600 Ft (Pesten 800 Ft) biztos jövedelmük, keresetük vagy tőkékük;

e) Szavazati joggal rendelkeztek az eddigi polgárok is.

Meg kell jegyezni, hogy a fenti censzusok az országgyűlési választójoghoz képest minden kategóriában magasabbak voltak. Ugyanakkor a városi önkormányzatokban az 1843–44-es alsótáblai javaslatához képest is szűkebb lett a politikai jogokban részesülők köre.

A városok felett érvényesülő *főfelügyelet* kérdését a törvény egyáltalán nem részletezte. Úgy véljük, hogy a felügyelet, amire az 1. §-ban halvány utalás történik – „a város, mint önálló köztörvényhatóság, közdolgait törvényes felsőbb felügyelés alatt ... igazgatja”, – a polgári államélet kialakuló gyakorlatában nyerte volna el konkrét tartalmát.

A törvénycikk rendezte a tisztújítást, a tisztikar és a képviselők választását. A képviselőket kijelölés nélkül, titkosan választották. A közgyűlések létszámának minimumát a törvény 30, 82, és 157 képviselőben állapította meg.

Sajátos módon a hatáskörök elhatárolásánál a törvény a *vármegyék hatásköri modelljét* alkalmazta a városoknál is, amikor a tanácsot a megyei kisgyűlések, a közgyűlést a megyei közgyűlések hatáskörével ruházta fel. Természetesen voltak bizonyos kivételek, amelyek esetén a városi közgyűlés nem intézkedhetett. Ilyenek voltak a be- és kitáblázások és azok a

kérdések, amelyek szoros értelemben bírói eljárást igényeltek, vagy bírói zár megrendelését foglalták magukban. A jogszabály rendelkezett az ülések nyilvánosságáról, a rendfenntartásról, a szakbizottmányokról, a közgyűlés tagjairól és a közgyűlés tartásáról (23–30. §). Egy – a törvény szerkezetében korábban elhelyezett – rendelkezés, a 17. §, pedig a tanács pénzügyi és gazdasági hatáskörét szilárdította meg.

Az irodalomban található olyan vélemény, hogy a törvény a szabad királyi városokban „teljesen polgári jellegű” közigazgatást vezetett be, sőt az az 1848 : 24. tc. közvetítésével a rendezett tanácsú városokban is érvényesült. *Sarlós Béla* (1981. pp. 279–284.) fenti megállapítását elsősorban arra alapozza, hogy a közgyűlési választások titkosan, kijelölés nélkül folytak le, továbbá megemlíti, hogy a kamarai gyámkodás megszűnt. A fenti meghatározással egyet lehet érteni annyiban, hogy a törvénnyel megtörtént a modern XIX. századi városigazgatás *megalapozása* és kontúrjainak megszabása. Ebben a tekintetben a jogszabály polgári jellegű volt. A részletek meghatározása a városigazgatásban szervezési és jogalkotási „*aprómunkát*” igényelt. E téren azonban a polgárságot (és a városi igazgatást) sok tekintetben tovább nyomta a rendi korszak ballasztja, és a kiegyensúlyozott szervezőmunkát a háborús idők meggátolták. Ezért úgy véljük, hogy az a megállapítás is árnyalásra szorul, hogy a polgárság – a vis inertiae és az országgyűlési választójog következtében – „szinte egy fejjel megnőtt, s teljesen egyenjogúvá vált a nemességgel”.

Szerintünk 1848–49-ben a városok közigazgatása nem lehetett teljesen polgári jellegű. Először is a városok jogi rendjének kiépítése a szabad királyi városokra koncentrált. Alapul vett tehát egy feudális eredetű jogi értelemben vett városhálózatot, amely az ország tényleges gazdasági város-szerkezetének nem felelt meg. Számos jel utal arra, hogy a fejlettebb városok, amelyek rendezett ítélőtanácsot tartottak, úgy érezhették, hogy számukra a törvény nem sokat hozott (*Hársfalvi P.* 1982. p. 74.).

A városi választójog polgári jellegének megítélésénél megfontolást érdemlő körülmény, hogyan viszonyult az önkormányzati választójog az országgyűlésihez, milyen volt a választójoggal rendelkezők aránya, mekkora volt a választásban való részvétel, milyen szerepe volt a korábban

polgárjoggal rendelkező személyeknek a választások során. Becslésünk szerint a szabad királyi városokban a választójog 70–75%-a lehetett az országgyűlési választójognak. A részvétel 60–75% körül ingadozhatott. Ugyanakkor az a réteg, amely korábban is rendelkezett polgárjoggal és így a régi várospolitikai gondolkodásmódot örökíthette, nagyon is jelentős volt, számuk 65–80%-ra becsülhető (*Ruszoly J.* 1984. pp. 20–24., *Szabó I.* 1928. p. 15., *Balázs P.* 1980. pp. 236–37., *Spira Gy.* – *Vörös K.* 1978. p. 43.).

A választók összetételét meghatározó körülmények hatása az új városi képviselőtestületek kialakításában is megnyilvánult. Igaz ugyan, hogy a korlátozott hatáskörű régi városi képviselői szervek (a választott községek) tagjai kis számban kerültek be az új közgyűlésbe, de ezeknek a testületeknek arculatát elsősorban (ha nem is kizárólagosan) a konzervatív, régi vágású céhpolgárság határozta meg, mint ahogy az Győrben történt. Az is előfordult – mint Pesten és Budán –, hogy a liberális polgárság pozícióira is tekintettel az erőviszonyok kiegyensúlyozottabban alakultak. Úgy véljük, hogy ilyen összetételű szervektől, a rendkívüli időkben a teljesen polgári jellegű közigazgatásnak elengedhetetlenül szükséges közgyűlési fedezetét, egy alapvetően polgári jellegű várospolitika kialakítását, nem lehetett elvárni. A polgári önkormányzati élet kiépítése további gyakorlatot, szervezeti és jogi intézkedések egész sorát kívánta meg.

A városi közigazgatás átalakulásának akkori lehetséges fokát Pécs példájával kívánjuk érzékeltetni (*Kajtar I.* 1975, 1983). A városokban a rendiség utolsó évtizedeiben szinte permanens torzalkodás volt a polgárság és a tisztviselői kar között. 1848-ban ez folyik tovább hasonló stílusban, most már népképviselői alapon. Ennek tünetei voltak egyrészt a polgármester és a főbíró közötti hatalmi vetélkedés, amelynek során valóságos kötélhúzás folyik annak eldöntésére, hogy melyikük rendelkezik a karhatalommal. A tanács és a közgyűlés között is napirenden vannak hatásköri összetűzések. Mindezeknek lokális jelentőségén túl általános tanulsága is van.

Az 1848 : 23. tc. hatásköri elhatárolásával szemben Pécsen az a gyakorlat, hogy ha a városban van – az országgyűlési képviselőnek is megválasztott – polgármester, akkor szintén minden ügyet a közgyűlés intéz.

Ha távol volt, az ügyek intézése, megint csak szinte kizárólagosan, a konzervatív főbíró vezette törvényszék (vagy a tanács) kezébe került. Szerintünk a törvény hatásköri elhatárolása a helyi, városi erőviszonyok következtében a gyakorlatban módosult vagy ingadozva érvényesülhetett.

A városok polgárai a burzsoá átalakulás forradalmi útjának eszméivel nem mindig tartottak lépést. Pécsen a polgármester ellenfelei jelentésükben, melyet a belügyminiszterhez intéztek, a következőket írták: „... s mind ennek (ti. a belviszálynak) sokban oka Városunk Polgár mestere, ki Robespieri terrorizmusával akarja a korlátlan uralmat kivívni” (Országos Levéltár. Belügyminisztérium. Országlátszati Osztály H-13. 2. kf. 449. sz.).

A pécsi belső villongások hatására került sor gr. Batthyány Kázmér baranyai főispán királyi biztosi kiküldésére. Ez a kiküldetés, véleményünk szerint, a régi típusú kamarai felügyelet idejéből megszokott biztosi kiküldetésekre emlékeztet. Ezzel a megoldással, mint eszközzel a belügyminiszter azért élt, mert a főfelügyeletre nézve az 1848 : 23. tc. korszerű és részletes megoldást nem tartalmazott. Itt tehát a polgári jellegű minisztérium vezetője korábbi – nem polgári eredetű – lehetőségeket is felhasznál a város felügyeletére. Ugyanakkor meg kell jegyeznünk, hogy Batthyány Kázmér hamarosan országos biztos is lett, s ebből a rendkívüli állásból a működési területére eső törvényhatóságokkal kapcsolatban még szélesebbkörű jogosítványai származtak (Csizmadia A. 1960. p. 5.).

Figyelemre méltó, hogy a szabad királyi városok tisztikarában sok esetben a régi elemek is továbbszolgáltak. Ez is lehetővé tette régi jogalkalmazási beidegződések továbbélését.

Az 1848 : 23. törvénycikk keretjellegű volt. Tartalommal való megtöltésének, a városok jogi rendjének részletes kiépítésének egyik útja a városi statutumalkotás lett volna. Ez azonban meglehetősen akadozva, vontatottan zajlott. Debrecenben a polgári korszaknak a legelején, az 1848. május végén kiküldött bizottság által kidolgozott új helyhatósági szervezeti szabályzatot a közgyűlés június 7-én elfogadva életbe is léptette. Székesfehérváron is meghatározták ebben az időszakban a városi szervezet alkotóelemeinek hatáskörét, s elválasztották a törvényszéket a köz-

igazgatástól (Szabó I. 1928. pp. 14–16., Máthé G. 1971. p. 284.). Pesten 1848 júliusában küldtek ki egy bizottmányt, hogy a városigazgatás egészére nézve dolgozzon ki a liberális átalakulásnak megfelelő szabályokat. Mivel azonban ez elkészült javaslatok első variánsának életbeléptetése sok pénzt igényelt volna, azt ismételten átdolgozták és véglegesen csak 1848 november közepén került a minisztériumba, ahol természetesen arra, hogy a tervezetre nézve érdemi határozatot hozzanak, már nem volt idő. Buda belső szervezetére vonatkozó szervezete pedig még el sem jutott a minisztériumhoz. A városi reformokban azonban nemcsak az átfogó munkálatok maradtak befejezetlenül, sokszor részletkérdésekben hozott új megoldások életbeléptetésére sem kerülhetett sor (Spira Gy. – Vörös K. 1978. p. 51.).

A városi jogrend polgári épületét a helyi jogalkotással *sem sikerült* továbbépíteni. Az életviszonyok új szabályozása tehát részleteiben mind törvényi, mind szabályrendeleti szinten elmaradt. Tovább hatottak azok a szervezeti intézmények és szabályok, amelyek nem voltak polgári eredetűek. Így az igazgatás jelentős területein megint fenntartásokkal beszélhetünk arról, hogy az teljesen polgári jellegű volt.

Annak is vannak jelei, hogy a városok kihasználták az állami gyámkodás megszűnését. Ennek során számos *súrlódás* támadt, hiszen Pest város például fellépett bizonyos miniszteri intézkedések ellen. Így Széchenyinek a Szépítő Bizottmánnyal kapcsolatos intézkedéseit nehezményezte, illetve Szemere belügyminiszternek az Országos Rendőri Osztály szervezésével kapcsolatos álláspontjával nem értett egyet. A városok több ízben kerültek szembe a kormánybiztosok keményebb intézkedéseivel is. Mindezekből következik, hogy az enyhébb felügyelet a rendkívüli időkben nem érvényesült. Amikor pedig a városok a felügyelet szigorodása ellen tiltakoztak, ez nemcsak polgári autonómiájuk védelme volt, hanem ezzel de facto az önvédelmi forradalmi harc követelményeivel is szembehelyezkedtek. Egyébként is a szabadságharcban a városi polgárság nagyrészt a kivárási taktikát választotta. A városigazgatás felügyeletének intézményei tehát olyannyira kialakulatlanok voltak, hogy azokat kész, lezárt, „teljesen polgáriaknak” nevezni nem lehet. (Csizmadia A. 1960. pp. 28–29., *Kajtár I.*

1975. pp. 18–21., Balázs P. 1980. p. 262., p. 270., Spira Gy. – Vörös K. 1978. p. 51.).

Úgy véljük, hogy 1848–49-ben egy *kiépülőfélben* lévő polgári városigazgatással számolhatunk csak, mert az alapok deklarálásával, a keretek körvonalazásával a városigazgatás tisztán polgári jogi rendje még nem szilárdulhatott meg. Ehhez a részletek megfogalmazására, az egyes jogterületek burzsoá jellegű szabályozására, vagyis nyugodt, zavartalan jogi alkotómunkára lett volna szükség. Ez az alkotómunka *egyformán* zajlott volna országgyűlési – miniszteriális – és helyi önkormányzati szinten. A feltételek azonban mindehhez a nemzet 1848–49-es élethalálharcának drámai hónapjaiban alapvetően hiányoztak. A polgári fejlődés nemzeti útjának továbbépítése, így a városi jog kiépítése, 1849 késő nyarán tragikus hirtelenséggel leállt.

2. A városi jog a neoabszolutizmus idején

A neoabszolutizmus idején a városi jog meglehetősen ellentmondásosan alakult, és fejlődése a birodalmi politika változásaitól függött. A Windischgrätz vezette hadjárat idején az előrenyomuló osztrák csapatokkal érkező királyi biztosoknak a városokkal kapcsolatos intézkedéseiben a drasztikus ellenforradalmi jelleg mellett *konzervatív-restaurációs* alapállás is megfigyelhető volt. Ez utóbbi kitűnt abból, hogy az 1848 : 23. törvénycikken alapuló választott szervek helyett a kinevezett tisztikar támogatására ugyancsak kinevezett új testületi szerveket hoztak létre, és ezek a szervek személyi tekintetben támaszkodtak a régi választott községekre. Péccsett a „város gazdasági ügyeiben a hajdani képviselők ellenőrködői hivatását helyettesítendő polgárok” létszáma 1849 elején 36 fő volt, ezeknek a fele volt tagja a régi választott községeknek. Ezzel szemben az 1848-as népképviselői közgyűlés munkájában csak lényegesen kevesebb (1/5) részük vett részt. *Iffj. Majláth György* cs.kir. biztos ennek a testületnek hatáskörét teljesen a régi választott községekre méretezte. Győrben is kineveztek egy hasonló jellegű 25 fős városi bizottságot. Időben későbbi,

de jellegében hasonló a Pesten, Haynau bevonulása után létrehozott ideiglenes pénzügyi, gazdasági bizottmány. Ugyanakkor azt is megállapíthatjuk, hogy az általában véve retrográd intézkedések között korszerű részintézkedések is voltak. Pécsen ugyanis a közigazgatás és a bíraskodás szétválasztására ebben az időszakban Majláth cskir. biztos rendelkezése nyomán került sor (Sashegyi O. 1979., 1981., *Kajtár I.* 1975., 1983., Balázs P. 1980. p. 285., Spira Gy. – Vörös K. 1978. p. 128.).

A Bach-korszak idcjén a városigazgatásra, mint az egész államéletre, jellemző volt a *centralizáció*, a jogi túlszabályozás, a bürokrácia megnövekedése, az aktagyártás. Ugyanakkor bekövetkezett a városi adminisztráció viszonylagos *modernizációja*, a polgári viszonyoknak megfelelő átalakulása.

A *centralizáció* a városok esetében több szinten jeleptkezett. Megmutatkozott ez abban, hogy a hivatalos körök több ízben megkísérelték a magyarországi városokra nézve is a birodalom többi területén irányadó szabályozás bevezetését. Ez a centralizáció jelentkezett abban is, hogy a korábbi városigazgatás hatáskörét szűkítették (az igazságszolgáltatás, a pénzügyigazgatás és részben a rendészet államosításával). Ez nyilvánul meg abban is, hogy a városok felett a felettes hatóságok széleskörű jogosítványokkal rendelkeztek.

A birodalmi centralizáció jegyében több ízben történt arra kísérlet, hogy hazánkban *életbe léptessék* az 1849-es, illetve 1859-es osztrák községi törvényeket. *Stadion* már 1849. április 13-án kérdést intézett udvarhű magyar személyiségekhez, hogy milyen módosításokkal lehetne az 1849. március 17-i községi törvényt Magyarországon bevezetni. A megkérdezettek, meglehetősen késve, június 4-én terjesztették elő a szabad királyi városokra és a rendezett tanácsú városokra vonatkozó javaslatukat. Ez azonban az 1848 : 23. törvénycikken alapult, de a bizottság tagjai néhány intézményét, köztük olyanokat is, amelyeket liberálisnak minősítettek, elvetették. A hadihelyzet miatt azonban e kérdésben döntésre nem kerülhetett sor. *Bach* belügyminiszter folytatta elődje próbálkozásait. 1850 augusztusában *Geringer* meghatalmazott császári polgári biztoshoz intézett leiratában általában az 1849. március 17-i községi törvény bevezetésének szükséges-

ségből indul ki, ennek keretében a jelentősebb városok számára külön statutumok kibocsátását helyezte kilátásba. Hangot adott azonban olyan megfontolásoknak is, hogy a többi várost – hiszen a falvaktól (községektől) annyira eltérnek – külön törvénnyel kellene szabályozni. *Geringert* egy, szakértőkből és az ország helyzetét jól ismerő személyekből álló bizottság összehívására szólította fel. Ennek a bizottságnak lett volna feladata kidolgozni, hogy milyen módosításokkal lehetne bevezetni Magyarországon az osztrák községi törvényt. Válaszolni kellett olyan kérdésekre is, hogy mely városok kapjanak külön statutumot, kell-e külön városi törvény, végül milyen választási census lenne a megfelelő. A bizottság igen hamar kidolgozta „*A magyar koronaországban bevezetendő provizórikus községi törvény tervezetét*”. *Geringer* a munkálathoz csak annyit fűzött hozzá, hogy a tisztviselők és a testületi szervek megválasztására vonatkozó szabályok a körülmények miatt jelenleg nem léptethetők életbe. Ugyanakkor a bizottsági javaslat magyar viszonyok között magasabb vagyoni cenzust látott szükségesnek, mint az örökös tartományokban. Ennek alátámasztására *Geringer*, *Bach*-hoz intézett felterjesztésében kifejezetten az alsóbb néprétegek alacsony tudati színvonalára és a lezajlott forradalmi események hatására hivatkozott (*Sashegyi O.* 1979. pp. 77–82.).

Az idők folyamán azonban ez a javaslat módosult. *Geringer* 1851 márciusában újabb tervezetet terjesztett a miniszter elé „*Provisorische Instruction zur Regelung des Gemeindewesens in den königlichen Freistädten und in den übrigen Gemeinden mit geregelten Magistraten in Kronlande Ungarn*” címmel. A magyar koronataromány szabad királyi városainak és rendezett tanácsú városainak községi viszonyait szabályozó ideiglenes utasítás azután 1851 augusztusában hatályba is lépett. Az instrukció ugyan az 1849. március 17-i községi törvényből számos rendelkezést átvett (sokszor egész mondatok megfogalmazása köszön vissza), itt mégis nem annyira átvételről volt szó, hanem a rezsim szellemének megfelelő, a magyarországi állapotokhoz *idomított önálló* szabályozásról. Ugyanakkor ez az első – és a polgári szabályozás történetében utolsó – olyan átfogó városi jogszabály, amely a szabad királyi városok mellett a rendezett tanácsú városokra is kiterjedt (*Wildner Ö.* 1939a pp. 52–63.).

Évek elteltével, miután a magyar koronatartomány a jelek szerint kellő mértékben „megolvadt” a Bach-korszak kohójában, a kormányzat az osztrák községi jog legújabb oktrojált termékének, az 1859. április 24-i községi törvénynek bevezetésére nagyobb esélyt látott. A magyar koronatartomány 5 kormányzati kerületében a törvény életbeléptetéséhez a javaslatok kidolgozására bizottságok létesültek. Erre azért volt szükség, mert a birodalmi községi törvény egyes kérdésekben keretjellegű volt, és koronatartományi szinten részletezést igényelt. 1860-ban el is készült három javaslat a falusi községekről, a városokról és az önálló uradalmakról (Gutsgebiete). Ezek realizációjára azonban az 1859-es községi törvényhez hasonlóan, a belpolitikai irányváltás miatt nem kerülhetett sor (Sashegyi O. 1979. pp. 116–122., 137–138.).

A centralizáció jelentkezett abban is, hogy *állami szervek kezébe került* a korábbi városi (és vármegyei) igazgatás számos területe, így az igazságszolgáltatás, a pénzügyek, a karhatalom és a rendészet egyes területei. A városi hatáskör csorbulása azonban sok esetben az abszolutista centralizáció mellett polgári követelmények érvényesülését és így modernizációt is jelentett.

A városokkal kapcsolatos *kormányzati felügyelet* jogosítványainak *fokozása* is egy rideg centralizáció része volt. Ennek keretében a városok, a felügyelet szintjét tekintve, mintegy leértékelődtek. Ugyanis a Haynau által 1849. október 24-én kibocsájtott rendeletéhez mellékelt, a magyarországi ideiglenes közigazgatási szervezet végrehajtására vonatkozó instrukció (Codex der neuen Gesetze... 1850. pp. 108–126.) a szabad királyi városokat a katonai kerületeken belül működő (3–7 megyére kiterjedő illetékességű) polgári kerületi főispánok alá rendelte, ami már leértékelődés volt, hiszen korábban ezek a városok országos hatáskörű szervek felügyelete alá tartoztak. Ezen a megoldáson azonban Geringer 1850. november 13-i körrendelete még túl is lépett. A polgári területeket megszüntették, a katonai kerületek, melyek elnevezése közigazgatási kerületre változott székhelyeit (Pest, Buda, Pozsony, Kassa, Sopron, Nagyávrad) a kerületi főispánok alá rendeli, a többi szabad királyi várost pedig a megyefőnök alá. Indoklása szerint a megyéktől való különállás

jogalapja a tökéletesen megváltozott bírósági és igazgatási viszonyok között megszűnt, az új közigazgatási szervezettel összeegyeztethetetlen. A különbségeket az adóügy egységesítése is felszámolta, a különállás a városok gazdasági helyzetét is nyomasztja, így a koronataromány számára kilátásba lévő községi rendtartásig „az összes szabad királyi várost minden politikai- közigazgatási, egyáltalán a polgári hatóságokhoz tartozó ügyekben az érintett megyefőnökök felügyelete és vezetése alá kell helyezni”.

A centralizáció tűnik ki azokból a széleskörű jogosítványokból is, amelyet a *Geringer-féle* 1851. augusztus 18-i, a városok szervezetét 6 fejezetben, 127 §-ban *szakszerű* megfogalmazásban tárgyaló városi instrukció biztosít a felügyeletet ellátó közigazgatási szerveknek.

Az *állami felügyelet* átfogja a városi igazgatás egész területét. A helytartótól függ, hogy a községválasztmányt választják-e, vagy az előljáró közigazgatási hatóság nevezi-e ki tagjait. Közbevetőleg jegyezzük meg, hogy korszakunkban végig az utóbbi megoldás, a kinevezés érvényesült (30. §). A kormány valamely fontos okból a községválasztmányt feloszlathatta (39. §), a polgármestert kinevezte és megállapította díjazását (34, 37. §). A főlérendelt közigazgatási hatóság kinevezte a díjtalan tanácsnokokat, a díjas tanácsnokokat pedig megerősítette (41., 46. §), illetve ezek elbocsátását és felfüggesztését helybenhagyta (49. §). Ily módon a városigazgatás személyi állományának kialakítása végső soron a kormánytól és dekoncentrált szerveitől függött!

A felügyeleti jogosítványok *skálája széles volt*. Az iratbetekintési jogosítványoknál és a vizsgálati lehetőségeknél (125. §) kezdődik, fontos területe a városi szervek határozatainak jóváhagyása (123. §). A felügyeleti szerv másodfokú hatáskörével élve is érvényesíthette akaratát (pl. 8. § és 113. §), de ultima rációja kétségtelenül a feloszlítás már említett jogosítványa volt.

Megállapíthatjuk, hogy az önkormányzatokat *képviselési alapjuktól megfosztották*, a városok az állami ellenőrzés súlya alatt nyögtek, a polgári városi autonómiát lényegében *felszámolták*. Ez a megoldás nem lehetett a polgári korszak városi jogának tartós modellje.

Ugyanakkor a kinevezett testületi szerv – a községválasztmány – bizonyos funkciókat a városszervezetben mégis el tudott látni. Ez a szerv 48-hoz képest jelentős *visszalépés* volt és a rendi korszak választott községének megfelelően működött. Ezen a tevékenységi területen azonban úgy járt el, hogy *Ruszoly József* Szegedre megfogalmazott megállapításával egyetértve, jelentős várospolitikai kérdésekben is döntött, és határozatait a tanács végrehajtotta. Politikai kérdésekkel a községválasztmány természetesen egyáltalán nem foglalkozhatott! (*Ruszoly J.* 1987. pp. 6–7.)

Sajátos módon az 1850-es években a helyi normaalkotás *bizonyos minimuma* fennmaradt. A városi instrukció szerint a helyi rendszabályok kidolgozása a községi választmány hatáskörébe tartozott (55. §, p. 19.) és a fölérendelt közigazgatási hatóság elé volt terjesztendő. Erre a statutumalkotási gyakorlatra hozhatjuk fel példaként Pécs községtanácsi jegyzőkönyveiből a legeltetés ismételt szabályozását, a hegyrendészet és tűzoltási szabályok kidolgozását. Van eset, hogy a szabályozásnak csak az igénye merül fel. 1858-ban például szóba kerül, „... hogy egy építési rendszabály is meg lenne állapítandó, mely különösen a szépitészeti bizottmánynak zsinórmértékül szolgálna”. Ugyancsak nem jár sikerrel az a kezdeményezés, amelynek keretében az 1859. szeptember 11–12-én tartott községi választmányi ülésen, „... a pécsi helyhatósági rendszabályok, statutumok átdolgozásával választmányként a polgármester, egy tanácsos, 5 képviselő bizatik meg...” Másutt is találkozunk a Bach-korszakból származó városi jogszabályokkal. A városi önkormányzat megnyomorítása ellenére a helyi jogalkotás – bár vékony sugárban – a Bach-korszakban mégiscsak folyamatos volt (Baranya megyei Levéltár, Pécs sz.kir. város községtanácsi jegyzőkönyvek: 1853/40, 41, 47, sz. 1856/154. sz., 1857/126 sz., 1858/111. sz., 1859/124 sz.).

A Bach-korszakban a városigazgatás tevékenységét, hasonlóan az egész államélethez, *tűlszabályozták*. 1850–1859 között a magyar koronartomány hivatalos lapjában több mint háromezer jogszabályt tettek közzé. A korábbi időszak jogalkotása mennyiségének ismeretében ez óriási növekedés volt! Természetesen sok területen ez úttörést jelentett,

mert az életviszonyok egy részét *először* vonták be a jogi szabályozás körébe. A mennyiségi növekedés így részben ennek is betudható és részben pozitív vonásokat is hordozott. A jogszabályok számának hirtelen megugrása egészében mégis abnormális mértékű volt.

A túlszabályozás mellett a városigazgatást a bürokratizmus és az akta-gyártás jellemezte. Pécs sz. kir. városban 1850 és 1859 között az ügyiratok számát a tanácsi iktatókönyvek alapján a 3. táblázat mutatja.

3. táblázat

Pécs város ügyforgalma, 1850–1859

Év	Ügyszám, db	Év	Ügyszám, db
1850	4 003	1855	6 980
1851	4 644	1856	7 319
1852	5 585	1857	8 539
1853	5 821	1858	10 250
1854	5 730	1859	9 183

Vagyis 1850-hez képest a csúcsot jelentő 1858-ban több mint 2,5-szeres az emelkedés. Ha a rendi korszak végét nézzük, az 1846-os egész tanácsi ügyszámhoz képest 1858-ra az emelkedés kétszeres, ha csak a szoros értelemben vett közigazgatási ügyeket számítjuk, az emelkedés mintegy 3,6-szoros. Ezt az „aktahegyet” a kiegyezés eleji városigazgatás még nem érte el, mivel 1867-ben csak 8 005 tanácsi iktatószám volt (ami 78%-a az 1858-asnak). Először 1872-ben, vagyis másfél évtized múlva lépi túl az adminisztráció 12 630 ügyszámmal 1858-at.

Az abszolutizmus kori városigazgatás mégis *polgári jellegű volt*. Az önkényuralom állami gépezete részeként azonban *nem volt* egy liberális állami mechanizmusba átvehető modell. Egyes szervezeti működési megoldásaiban mégis *több esetben modernizációt* jelentett.

Már a Geringer-féle városi instrukciónál a városi igazgatás szervezeté-nek, hatáskörének, eljárásmódjainak olyan szabályozását találjuk, amely a szakszerű polgári bürokrácia elveinek felel meg, és egyes elemeit a Bach-korszak bukása után a folyamatosan visszarendeződő alkotmányos magyar

városigazgatás is felhasználhatta. Erre legjelentősebb példa a tanácsi szervezési megoldás átvétele. (Ebben a kérdésben *Ruszoly József* Szegedre vonatkozó megállapításait vehetjük alapul.)

Azt, hogy a városi közigazgatás *rendezettebb, korszerűbb mederbe terelődött*, bizonyítják a korszak nyomtatásban kiadott polgármesteri jelentései. Pécs polgármestere például az 1857-es évről 34 pontban számolt be, a város életének szinte minden részét érintve. Jellemző, hogy a jelentés 26. pontjában a városigazgatás vezetője úgy érezte, hogy nem hagyhatja „... a magas cs. kir. kormány gondoskodásának újabb jeleit említés nélkül”. Ez alatt a telekkönyvrendezést, a hitel megalapítását, a cselérendszer és a mértékhitelcsúszó intézetet értette.

3. Az 1848 : 23. tc. újbóli érvényesülése

A neoabszolutizmus legvégletesebb formájának, a Bach-féle rezsimnek bukása után a birodalom vezető körői új politikai irányvonallal kísérleteztek. Az Októberi Diploma kiadásával megindított új kurzus keretében a magyar önkormányzatokat is *felélesztették*. Ezzel – relatíve – elhárult a városi jog nemzeti változatának újbóli érvényesülése elől a legjelentősebb akadály. Ennek a restaurált városi jognak alapját változatlanul az 1848 : 23. tc. képezte.

Az 1861–1870 közötti évtizedben a városi jog érvényesülésével és fejlesztésével kapcsolatban *összetett problémák* merültek fel. Először is nehézséget okozott, hogy az alkotmányos állapotok teljes visszaállítása, az osztrák és magyar kiegyezés létrejötte elhúzódott, így a városi jog is csak *fokozatosan* tudott az alkotmányos alapra visszarendeződni.

Másodszor, az 1848–49-es városi jognál már kifejtettük, hogy annak törvénnyel való szabályozása elsődlegesen *alapozó és keretjellegű volt*, így a városi jog további kiépítést igényel, amit törvények alkotása mellett a városok szabályrendeleteivel lehetett volna megvalósítani. Korszakunkban a jog fejlesztésének fő csatornája a helyi jogalkotás lett, különösen az ún. „*házsabályok*” formájában.

Harmadszor arra a körülményre is fel kell hívni a figyelmet, hogy az 1848-as szabályozás keretjellelgen túl más szempontok is igényelték a városi jog újraszabályozását. Az 1848 : 23. tc. ugyanis *nem lett volna beilleszthető* a kiegyezés hatalmi-államszervezeti gépezetébe, így a kormánypárt az önkormányzatok újraszabályozása keretében a városi jog átalakításához is feltétlenül ragaszkodott.

a) A magyar városi jog visszarendeződése

A vizsgált években a városi önkormányzatok életét, jogi rendjének érvényesülését nem lehet kizárólag az alapján megítélni, hogy az elszigetelten szemlélt, kapcsolataiból kiragadott városi jog mennyiben restaurálta 1848-at. A városigazgatás ugyanis mindig része a politikai mechanizmusnak. Az ebből az összefüggésből adódó következtetéseket egy korábbi tanulmányomban (*Kajtár I.* 1980.) már kifejtettem, ezért most ennek fő megállapításait foglalom össze.

A vizsgált időszakban a városigazgatás *választott képviselői szervei* nem mindig működtek. Igaz ugyan, hogy 1861 első kilenc-tíz hónapjában a városi közgyűlések igen aktívak voltak, de a *Schmerling*-provizórium idején működésüket betiltották, és helyettük ismét kinevezett testületi szerveket létesítettek. Ennek következtében a városigazgatás demokratikus legitimitációja *hiányzott* egészen addig, amíg a választott testületek működésüket 1867 tavaszán felújították.

A szervezetek megítélésében pedig igen jelentős tényező, hogy milyen *személyzet* működteti, következésképpen a burzsoá jellegű városigazgatási jog érvényesülése sokban függött a városi tisztviselők szaktudásától, politikai arculatától és stabilitásától. 1861–1867 között az igazgatás káderállományában is jelentős *zavarok* támadtak.

A városok felügyeletének kérdését, a központi kormányszervekkel való érintkezést, 1861-ben instabillá tette, hogy ezek a szervek 1848-hoz, a felelős magyar minisztériumhoz mérve *nem voltak jogszerűek*. Annak ellenére, hogy a városok ismételten deklarálták a visszaállított Helytartótanács törvénytelenségét, konkrét esetekben (de facto) mégis engedel-

meskedtek intézkedéseinek. Ezen túlmenően a fennmaradt cs. kir. szervek (különösen a csendőrség, pénzügyigazgatóságok) működése is megakadályozta, hogy a városok teljes 1848-as hatáskörüket gyakorolhassák.

Időlegesen a városi joggal kapcsolatos jogtudatban is léptek fel zavarok. Péccett találtunk példákat arra, hogy az 1848 : 23. tc. (és más 1848-as törvények) ismerete nem ment maradéktalanul át a köztudatba. A polgári átalakulás törvényeit többször idézték tévesen, és azok szellemét is ismételten félreértették.

Ezeknek az átmeneti jelenségeknek az 1867-es kiegyezés véget vetett. A magyar burzsoá városi jog kiépítése tovább folytatódhatott.

b) A városi jog továbbfejlesztése a „házsabályokkal”

Az 1848 : 23. tc. keretjellege ellenére jelentős előrelépést hozott a városjogban szabályozási-technikai téren is. Korábban ugyanis a városjogot a partikuláris jogforrások mozaikszerűen építették ki, és ennek archaikus jellege volt. A városok joga, mint azt ismételten megállapítottuk, az 1861-es újjászületés után is erőteljesen igényelte a továbbfejlesztést. A városjog részletes szabályozása különösen a megnövekedett súlyú közgyűlések működése kapcsán vált fontossá. Ez a szabályrendeletek segítségével történt, amelyek között karakterisztikusak voltak azok a terjedelmes és átfogó jellegű dokumentumok, amelyek általában a házsabályok elnevezést viselték (vö. Pest, Szeged, Győr, Debrecen, Kecskemét, Székesfehérvár, Esztergom házsabályai és *Ruszoly J.* 1983. p. 291–302.). A szabályozás kialakítása két lehetséges pólus között mozgott. Az egyik a tisztán közgyűlési „ügyrendi” jellegű változat (a legfejlettebb pesti házsabály), másik típus a szervezet más elemeit (tanács, kapitány, bizottságok stb.) is átfogva „szervezeti szabályzat” jellegű (pl. Debrecené 1861-ből). Voltak vegyes megoldások is (Kecskemét).

A házsabályok tartalmát számos tényező formálta. Így a pestire és a szegedire erősen hatottak a népképviselői országgyűlés képviselőházának „rendszabályai”, vagyis házsabályai (*Beér J.–Csizmadia A.* 1954. pp. 124–133.). Ugyanakkor több házsabály szinte szó szerint vette át a legko-

rábbi, legfejlettebb pesti házszabályt (így Esztergom, Székesfehérvár, Nyíregyháza). Más városok a pesti hatás mellett önálló intézkedéseket is alkalmaztak (Szeged), vagy házszabályaik megfogalmazásában nagyfokú önállóságot mutattak (Kecskemét, Győr, Debrecen).

A mintát adó pesti házszabályok (HSZ) kialakulása figyelemre méltó (Ruszoly J. 1983. pp. 285–287). Ahogy erről már szó volt, 1848 nyarán megindult a város liberális jellegű igazgatási és igazságszolgáltatási „Alaptervének” kidolgozása. Módosítások után, az események viharos előrehaladtával belügyminisztériumi jóváhagyást már nem nyerhetett. 1861-ben, április–júliusban, az Alaptervből sokat merítve, elkészült a HSZ-javaslat, de a politikai változások következtében jó hat évre félre kellett tenni. 1867. július 19-én a közgyűlés az átdolgozott 1861-es HSZ-t elfogadta, és azt feltehetően 1872-ig alkalmazta.

A pesti HSZ szerkezeti felépítése a következő volt: I. A közgyűlésnek tartásáról és összehívásáról; II. A közgyűlés szerkezetéről és határozata hozataláról; III. A közgyűlés hatóságáról; IV. A napirendről; V. A tanácskozási rendről; VI. A szavazásról; VII. A kizárásról; VIII. A lemondásokról és megürülésekről; IX. A kérelmekről; X. Az elnökről; XI. A jegyzőkről; XII. A végrehajtásról.

A *pesti HSZ szerkezetét* átvette Székesfehérvár, Esztergom, egyes elemeit Szeged, míg Debrecen, Győr, Kecskemét sajátos szerkezetben építette fel szabályait.

A közgyűlések *hatásköri listáját* szükségesnek tartjuk részletezni. Egyrészt mert ezt az 1848 : 23. tc. a megyei közgyűlés hatáskörére való utalással nem részletezte és ez a feladat a HSZ-okra maradt. Másrészt később az 1870 : 42. tc. részletesebb hatásköri jegyzéke támaszkodhatott arra a gyakorlatra is, amelyet a városi és megyei közgyűlések ebben az időben a HSZ-eken alapulva követtek.

A közgyűlés hatáskörét *legterjedelmesebben* – a-z) pontban – Pesten sorolják fel, a közgyűlés bizottmányainak általános szabályai figyelemre méltóak Debrecenben, a tanácsról részletes hatásköri leírás készült Debrecenben és Győrben.

A közgyűlés kizárólagos hatáskörébe az alábbi tárgy szerint csoportosított ügyek tartoznak:

1. *Közjogi-politikai ügyek:*

- a közjogi kormányrendeletekkel kapcsolatos ügyek,
- petíciók a város nevében,
- a város határaival, más törvényhatóságokkal kapcsolatos illetékességi problémákkal összefüggő ügyek,
- újoncállítással, a fegyveres erővel kapcsolatos rendkívüli vagy fontos kérdések.

2. *Szervezeti jellegű ügyek:*

- új hivatalok rendszeresítése, meglevők megszüntetése, az összes választók által választott tisztviselők fizetésének megállapítása.

3. *Jogi jellegű hatáskörök:*

- szabályrendeletek alkotása,
- a várost és a hatóságot érintő jogi kérdések,
- fontosabb szerződések, egyezségek jóváhagyása, meghatalmazások kiadása,
- szabadalomlevelek kihirdetése.

4. *Pénzügyi jellegű hatáskörök:*

- a költségvetés megállapítása, megváltoztatása,
- a házadó mennyiségének, kulcsának megállapítása – megváltoztatása,
- kölcsönvételek, elzálogosítások,
- a városi tulajdonból bizonyos érték felett elidegenítések, szerzések, építkezések stb,
- bizonyos összeg felett tartozáselengedés, ajándék, jutalom, a költségvetésbe nem foglalt kiadások engedélyezése,
- pénzvizsgálat, alapok ellenőrzése.

5. *Személyzeti hatáskörök:*

- választás olyan hivatalokra, ahol ez nem az összes választó, vagy a tanács hatásköre,
- felügyelet gyakorlása az összes tisztviselő felett, ennek eszköze többek között az ügyek állásáról (elintézett, hátralékban levő ügyek) félévente bekért kimutatás,

- fegyelmi vétségek miatt a város tisztviselői ellen (kivéve a számadási kötelezettséggel rendelkezők (közkereset indítása),
- a tisztújításon választott tisztviselők felfüggesztése, helyettesítése (a többi tisztviselőnél ez a főpolgármester, illetve a tanács hatásköre).

6. Rendszerteti jellegű ügyek:

- lakhatási joggal való felruházás,
- olyan tanácsi határozatok jóváhagyása, melyek a rendszerttel, köz- és jótekonysági intézkedésekkel kapcsolatosak.

7. Felügyeleti jellegű ügyek:

- kegyúri jogok gyakorlása, az iskolák feletti felügyelet.

8. A közgyűlésnek továbbá volt egy kiegészítő jellegű, általánosan meghatározott hatásköre is:

- a tanács, a főpolgármester és a bizottmányok a közgyűlés elé utalhattak ügyeket,
- és a közgyűlés elé tartoztak az eddig felsoroltakkal kapcsolatos indítványok, kérvények, beadványok.

Pest házszabályai a közgyűlés bizottmányainak működését nem szabályozta részletesen. Más városok vizsgált dokumentumai azonban már tartalmaztak erre vonatkozó szabályokat. Így Debrecen esetében valamennyi *szakbizottmányra* kiterjedő érvénnyel az alábbi hatpontos rendelkezést adták ki 1861-ben:

1. Mindazon tárgyakban, ahol állandó szakbizottmányok vannak, közreműködésük kötelező;

2. A bizottmányoknak önálló határozathozatali és utalványozási joga nincs;

3. A bizottmányoknak kötelesek a rájuk bízott ügyágazatban a tapasztalt hiányosságokat feltárni és a szükséges javításokat indítványozni;

4. Számozott jegyzőkönyvet kell vezetniük és a tanácsnak azt be kell mutatniuk;

5. A bizottmányok számára a főjegyző állandó jegyzőt jelöl ki;

6. A szakbizottmányok tárgyalásához legalább öt képviselő jelenléte kell.

A városigazgatás operatív testületi szerve a *tanács volt*. Ennek hatáskörét az 1848 : 23. tc. a vármegyei kisgyűlések mintájára sommásan határozta meg. Az általunk vizsgált szabályrendeletekben a tanácsi hatáskör részletes meghatározása Győr és Debrecen esetében található meg. Utóbbi városban a *tanács hatáskörét* így definiálták:

1. A tanács teendői kiterjednek minden közigazgatási tárgy intézményére, ha azok nincsenek a közgyűlésnek fenntartva, vagy nem igényelnek szorosan vett bírói eljárást.

2. A közgyűlés határozatait a tanács hajtja végre, kivéve, ha erre külön tisztviselőt küldenek ki.

3. A költségvetésen belül utalványozási joga van.

4. Felügyel a külső és belső rendőrségre.

5. Megvizsgálja a számadásokat és a pénztárákat.

6. A tanácsot az árvaügyek területén, közreműködve az árvabizottmánnal, számos teendő ellátása illeti meg.

7. Ellátja a céhek-, ipar- és kereskedelem körüli intézkedéseket.

8. Intézkedik a nemzetőrséggel kapcsolatban.

9. Felmentéseket adhat a háromszori kihirdetés alól.

10. A törvényesen bevett vallásúak letelepedése iránti intézkedések.

A zömmel 1867 után keletkezett házszabályok jogi „aprómunkával” tovább bővítették a városi önkormányzatok jogának épületét. Számos olyan anyagi jogi és eljárásjogi részletszabályt dolgoztak ki, amelyet később az 1872-es szervezési munkáknál kamatoztathattak.

c) A törvényi szabályozás előestéjén

Az új önkormányzati törvényekre várva a városokban 1867–70 között több irányú törekvések reagáltak a függő kérdésekre. Az egyik a múlt értékeit ámentve kívánt kedvező pozíciókra szert tenni, a másik városbarát törvénytervezettel kívánt a jövőre hatni.

Archaius jellegű volt többek között Baja, Nagyvárad és Kecskemét kísérlete, amely szabad királyi városi privilégium elnyeréséért folyamodott. Különösen Kecskemét példáján figyelhető meg, hogy a modern magyar

közigazgatás rendszerébe illeszthető városok jogi státusa nem oldható meg a középkori eredetű speciális privilégiumok laza együttesével, hiszen már a stílusnál is kitűnt, hogy az oklevél szövegezéséhez is keresgélni kellett a kancelláriai latin kifejezések modern magyar megfelelőit. Tulajdonképpen annak lecsapódását láthatjuk itt, hogy a magyar városhálózat gazdaságilag kiemelkedő városai nem mindig rendelkeztek kiemelt jogi (szabad királyi) státussal, s ezt igyekeztek a rendi állam kimúlta után, hagyományos eszközökkel pótolni. (Országos Levéltár. Belügyminisztérium. K-150-1890.V.-11-54.558.)

Nagyszabású, modern közjogi formanyelven megfogalmazott kísérlet volt az újonnan megalkotásra kerülő önkormányzati rend befolyásolására a Kassán 1870-ben kinyomtatott 72 §-ból álló „*Törvényjavaslat a szab.kir. városok törvényhatóságainak rendezéséről*”. A hangsúlyozottan városbarát javaslat történeti alapokról indult ki, hiszen a nagyobb rendezett tanácsú városokat nem vonta be szabályozási körébe. A képviseleti szervek megalakulása az 1848-as megoldásra épül, nem ismeri a virilizmust. A kormányfelügyeletet elég enyhén határozták meg, nem intézményesítették főispánt. Ez a javaslat a városi önkormányzatok számára minden bizonnyal kedvezőbb kereteket biztosított volna továbbfejlődésükhöz, mint a később választott megoldások, de az államjogi-hatalompolitikai viszonyok hálójátába nem lettek volna beilleszthetők, ahogy a következő fejezetből az ki fog tűnni.

IV. A VÁROSI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSA A DUALIZMUS IDEJÉN (1870–72, 1886)

Az 1861 és 1870 közötti időszakban a sz. kir. városokat szabályozó 1848 : 23. tc. újbóli érvényesülése során számos probléma merült fel. Egyértelművé vált, hogy a törvényi szabályozás *csak keretjellegű*, továbbá az, hogy a városi jognak döntő módon helyi jogszabályokkal (szabályrendeletekkel) történő továbbépítése *partikularitáshoz vezethet*, veszélyezteti a jogegységet. Mindezek önmagukban is indokoltá tették a városi jog törvényi szinten történő újbóli szabályozását.

A kor államgépezetét azonban nem elsősorban absztrakt jogi és szervezési alapelveknek megfelelően építették ki, hanem mindig tekintettel voltak a kor *alapvető politikai erőviszonyaira*. Ezek a hatalompolitikai megfontolások a dualizmus idején szoros összefüggésben voltak az 1867-es kiegyezés *védelmével* (Sarlós B. 1976.). A törvényhatóságoknak – a megyéknek és az 1870-es szabályozással kialakított törvényhatósági jogú (thj) városoknak – a magyar fejlődés sajátossága következtében bizonyos hatalmi pozíciói, politikai jogosítványai a polgári korszakban is megmaradtak, következésképpen nemcsak önkormányzati – közigazgatási egységek voltak. A törvényi szabályozást ennek megfelelően úgy kellett kialakítani, hogy a törvényhatóságok (így a thj. városok is) *politikai jogosítványaikat* a dualizmus talaján álló kormány ellen ne tudják felhasználni. Ezen követelmény realizálásaként a kormányzat jogosítványai az 1870–1872 közötti törvényekben fokozódott – az önkormányzat egyidejű csorbulásával. Ugyanakkor a törvényhatóságok politikai jogosítványait mégsem béklyózták meg teljesen, mert a jogalkotó számolt azzal a politikai szituációval is, hogy a kiegyezés politikai rendjét újabb abszolutista támadás éri. Erre az esetre a törvényhatóságok alkotmányvédő szerepüket megtartották.

1. Az 1870 : 42. tc. – a városok egy részének szabályozása a megyékkel együtt

a) A javaslat vitája

A dualista korszak városi jogát kialakító törvények közül az 1870 : 42. tc. a városok egy csoportját (a sz. kir. városokat és más kiemelt városokat) törvényhatósági jogú városokként a vármegyékkel együtt szabályozta. A javaslat parlamenti vitája során a képviselők világosan érzékelték, hogy a legfontosabb kérdések közül is kiemelkedik a virilizmus és a főispán hatás-körének szabályozása. Erre utal Simonyi Lajos hozzászólása, amely szerint a javaslat „... olyan, mint egy ív, mely két oszlopon nyugszik, ezek egyike a virilis szavazat, másik a főispán teljhatalma”. Ugyanakkor az ellenzék azt is felismerte, hogy az önkormányzat csorbítására irányuló intézmények szervesen összefüggenek, ahogy ezt Jókai Mór mondta: „Egyik intézmény megkívánja a másikat. A centralizáció intézménye a praefectusi omnipotenciát, a praefectusi rendszert, s a virilis szavazatokat.” (Képviselőházi Napló 1869–1872. 9. k. pp. 117., 355.).

A városoknak ezen túl sérelmes volt, hogy nem külön törvény szabályozta szervezetüket. Ezt a javaslat előadója, Perczel Béla maga is szóba hozta, de azt az alábbiakban indokolta meg: „...nem került el a központi bizottmány figyelmét, hogy ezek (a városok) nemcsak törvényhatóságot, hanem községet is képeznek...” s noha sokban különböznek a vármegyék-től, mégis a külön szabályozás indokolatlan, „... mert már maga a törvény-javaslat tekintettel volt a városok sajátos helyzetére, azokra nézve több intézkedést vett fel; egyébként pedig a városokat is megillető statutárius jognál fogva azoknak eléggé tág tért hagy, hogy beldolgaik elintézését a szükséghez képest szabályozhassák; az államkormányzattal szemközt pedig a városok nem foglalhatnak el más állást, mint a többi törvényhatóságok” (Képviselőházi Napló 9. k. p. 30.). Érveléséhez csatlakozott a belügyminiszter és államtitkára is, szabadelvűnek beállítva a javaslatot.

Az ellenzék többféle érvet szegezett a kormányjavaslattal szembe. Szerintük külön szabályozás nélkül a városok nem lehetnek a vidék kristályosodási magvai. Külön törvényben kell őket szabályozni, hiszen teljesen különböznek a vármegyéktől társadalmi, gazdasági, kulturális tekintetben. A külön kezelés mellett szólnak a történeti érvek, és 1848 is. Az előbbiekhöz csatlakozott több kormánypárti képviselő is. Különösen figyelemreméltó *Pulszky Ferenc* felszólalása. Szerinte nem lehet a várost és a megyét egy kaptafára húzni. Egész Európában elkülönítik a városokat a „provinciál rendszertől” (ti. tartományi rendszertől). Nem szabad megengedni, hogy a városokban elharapódzon a vélemény, „... hogy mi a városokat a megyék alá akarjuk rendelni”. Magyarország jövője a *polgári elem* kezében van. „...igaz, hogy a városi elem országunkban gyöngébb, mint más országokban, de ez országunknak egyik legnagyobb baja, de épp ezért nem kell a városi elemet háttérbe szorítani, hanem fejlődését minél inkább elősegíteni”. Felszólalását azzal fejezte be, „...hogya mi a városokat nem vesszük külön tekintetbe, akkor jövőnkre nézve külön törvényt kívánok és más institúciókat, mint amilyenek e törvényjavaslatban vannak.” (Képviselőházi Napló 9. k. p. 327.).

A megyékben és a városokban egyaránt komoly következményekkel járt a *virilizmus* és a széles *főispáni* felügyeleti hatáskör.

A virilizmus tervezett alakja, a legtöbb adót fizetők automatikus beemelésé a képviselői szervbe, *szűkítette* az önkormányzatok társadalmi alapjait. Bár a gondolat korábban ismételten felmerült (így az 1847-es városi kormányjavaslatnál), intézményesítésre nem került.

A törvényjavaslat indoklása arra hivatkozott, hogy az önkormányzatok számára biztosítani kívánja „...azok közreműködését, kik megbírják a tb. funkciókkal együttjáró tetemes költségeket; az értelmiség függetlenebb tagjaiban pedig a józan szabadság legtermészetesebb és legértékesebb képviselőjét hozza be a bizottságba”. Egyébként is „...nem méltányos választási esélyektől függővé tenni azon honpolgároknak a törvényhatósági önkormányzatba való befolyását, akik az önkormányzat tetemes költségeihez... a legnagyobb mérvben járulnak...” (Az 1869–72-es Országgyűlés Képviselőházának Irományai 5. k. p. 190.).

Az ellenzék mereven visszautasította az 1848-as népképviselési alapról letérést, morális érveket állított a „jó, vagy rossz úton szerzett vagyonok” új kasztjával szembe, a szerves magyar alkotmányfejlődéstől idegen „száraz ágnak” titulálta a virilizmust. Az érzelmeken túlmutató argumentumai voltak viszont *Bobory Károlynak*, aki szociális szempontokat hozott fel: „...maga a gazdagság nem érdem és nem képesség”. A gazdagoknak a társadalomban eleve van egy természetes túlsúlya, éppen ezért fontos annak leszögezése, hogy „...a gazdagság maga nem képezhet még jogalapot arra, hogy más osztályok elnyomásával a közpolitikai jogokba is neki előny tulajdoníttassék”. Utalt arra a *szubjektív* körülményre, hogy „... a kisbirtokosság szint oly ragaszkodással van a kis birtokához, míg a nagybirtokos az övéhez, sőt a nagybirtokosok közt található legnagyobb részben a könnyelműség”. Beszédének egy részlete pedig szinte *mefisztófeleszi*: „...annyi bizonyos, hogy hol a pénzarisztocratia így kifejlik, a törvény által neki előny tulajdonítatik, ott veszve van a nemes eszmék uralma, ott veszve van a lelkesítő hazafiságnak és szabadságnak hatálya, ott veszve van a nép jellemének tisztasága és becsületessége: ott minden pénz és csak pénz – ott a pénz egyenértékű a becsülettel és erénnyel, ott eladóvá lesz a jog, becsület, a haza és szabadság” (*Képviselőházi Napló* 1869–72. 9. k. pp. 208–209.).

A virilizmus bevezetésének igazi értelmét *Dobsa Lajos* fogalmazta meg: a kormányt az 1867-es egyezség vezette a virilizmus „felfedezésében”. „A kormány meg van győződve, hogy neki az 1867-i egyezséget minden áron csorbíthatatlanul fenn kell tartania. És mert csak úgy látja biztosítva, ha gátat vet az ellenzéki eszmék ellenébe – feltalálta (tehát) a virilis szavazatokat. Ugyanis a tapasztalat azt bizonyítja, hogy a fennálló hatalom feltétlen hívei a legvagyonosabb osztály között vannak, és a kormány ezeket akarta még a hála által is mindörökké magához csatolni. Ez lenne azon roppant hálózat, melyet egész Magyarországra kivetnek, hogy vele a terjedő jogérzetet kihalásszák. Ez lenne azon falanx, melyen a szabad eszmék megtöretnek, és azon malomkő, melyet az ellenzékre dobznak, hogy elszibbadjon. A kormány nem számít rosszul” (uo. 10. k. p. 20.).

A *nemzetiségi képviselők* is ellenezték a szerintük ellenük irányuló virilizmust.

A *kormánypárt* szónokai természetesen tagadták ezeket a tendenciákat, a vagyonnal járó felelősséget, kiegyenlítő szerepét emelték ki, s farizeus módon utaltak arra, hogy megvagyonosodva akárki virilista lehet. Különben is, hangsúlyozták az általános szavazat tönkreteszi az önkormányzatokat. *Tóth Vilmos* államtitkár cinikusan ennél egyértelműbb magyarázatot adott: Az állam végül is egy részvénytársaság, ahol az adó egyenlő a betéttel, a jogok is ahhoz igazodnak (uo. 9. k. pp. 81., 117.). A deklarált liberális államépítési alapelvek mögött megbúvó ezen polgári – plutokrata elképzelés miatt tartom többek között polgári intézménynek a virilizmust – s nem feudális maradványnak!

A javaslat ívét tartó másik oszlop – a *főispáni omnipotencia* – körül ugyancsak heves összecsapás támadt. *Perczel Béla*, a tervezet bizottsági előadója kijelentette, hogy nem tartaná a kormány felelősségét kivihetőnek: „... ha a törvényhatóságokban, melyek nem egyedül beldolgaikkal foglalkoznak, hanem az állami közigazgatás közvetítésével is felruházzák, a kormány saját orgánummal nem bír, mely az önkormányzatot ellenőrzi, s a kormány rendeleteinek érvényt szerezni van hivatva” (uo. 9. k. p. 30.).

A „kormány saját organuma”, a főispán ellen az ellenzék valóságos tüzéségi összetűzet lőtt. A főispán a felszólalásokban: hetman, kényúr, a megye diktátora, prefektus, Kreishauptmann, a kormány meghunyászkodó kreaturája, liberum vetóval bír, de nem felelős és „feleszi a szabad választást”, az önkormányzat biztosítékait (uo. 9. k. pp. 19., 56., 347., 355., 378., 389., 411.).

A *belügyi államtitkár* kizárta az ellenzék által elképzelt gyengített hatáskorú főispánt, hisz az olyan tűzoltó lenne, aki miután jelezte a tüzet, nem kap eszközöket az oltáshoz. Az ellenzék politikai aggodalmait jól foglalta össze *Várady Gábor* riposztja: „... igen is lesz egy tűzoltó, ki rögtön odasiet vizes vedrével, mihelyt észre veszi, hogy a szabad mozgásnak csak egy szikrája csap is föl, oda siet, mihelyt látja, hogy füstölög az emberek, pláne a megyei tisztviselők fejében, ama borzasztó gondolat, hogy talán erősebb ellenzéket kellene alkotni a mostani kormány ellen” (uo. p. 276.).

A fő kérdésekben a kormánypárt egyes képviselői nem értettek egyet a javaslattal. *Deák Ferenc*nek is voltak – éppen a liberális eszmék háttérbe szorulása miatt – fenntartásai. *Andrássy* azonban *kabinetkérdést* csinált a törvényjavaslat alapintézményeinek, a városok szabályozásának, a virilizmusnak, a főispáni hatáskörnek kérdéséből. Kijelentette, ha pártjának egyes képviselői az ellenzékkel szavaznak, a kormány lemond. Erre a fenyegetőzésre az ellentétes hangok – nem utolsó sorban *Deák* közreműködésével – elcsitultak, és a javaslat sorsát eldöntő szavazások ennek megfelelően alakultak. A törvényjavaslatot általánosságban elfogadta 203 képviselő, ellene 145 szavazatot adtak le. A városoknak a vármegyékkel történő együttműködését 173:130 arányban fogadták el. A virilizmus bevezetését 167:130 arányban helyeselték. Az egész javaslatot pedig harmadik olvasásban 150:101 arányban fogadták el (*Halász I.* 1914 p. 13., *Képviselőházi Napló* 1869–1872. 10. k. pp. 72–73., 126–127.).

b) Az 1870 : 42. tc. értékelése

A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló törvénycikk tehát a vármegyék mellett kiterjedt a szabad királyi városokra és a 88. §-ban felsorolt további 20 városra.

A hét fejezetből és 93 §-ból álló jogszabályban a súlyponti kérdések feltétlenül a *törvényhatóság feladatkörének* körvonalazása, a törvényhatóság *képviselői szervének* hatásköre és *társadalmi háttere* (a virilizmus): a *kormány és a törvényhatóság viszonya* (ezen belül a *főispáni hatáskörének* megállapítása); a *helyi normaalkotás joga* voltak. A vármegyék és a városok között az együttműködés ellenére ebben a szabályozásban voltak bizonyos különbségek.

A törvény 1. §-a szerint a felsorolt törvényhatóságok „jövőre is gyakorolni fogják a törvény korlátai között:

- a) az önkormányzatot,
- b) az állami közigazgatás közvetítését,
- c) ezenkívül ...egyéb közérdekű, sőt országos ügyekkel is foglalkozhatnak, azokat megvitathatják, azokra nézve megállapításukat kifejezhetik,

egymással és a kormánnyal közölhetik, s kérvény alakjában a képviselőházhoz közvetlenül felterjeszthetik.”

A fenti meghatározás a), b) pontjainak megkülönböztetését már a korabeli politikusok közül többen is helytelenítették, és nem fogadták el az osztrák közigazgatási jogból kölcsönzött felosztást (Képviselőházi Napló 9. k. p. 299., *Csizmadia A.* 1976. p. 119.). Egyébként is az állami központosítás terjedésével az önkormányzat államosításának gondolata az egész dualizmus idején kísértett.

A c) pont alatti jogosítvány különösen a városok szempontjából éreztük *kétélű jogosítványnak*. Első látásra az, hogy a törvényhatóságok az országos politika részesei, az európai önkormányzatokhoz képest kiemelt jelentőségre utal. A kiegyezést mindenáron fenntartani kész kormányzat azonban a politikai tényezőket kézben akarta tartani, mert egy újabb abszolutista támadás ellen fel kívánta őket használni. Ugyanakkor mindenképpen meg akarta akadályozni a dualizmus ellen való fellépést.

Ennek során igen bonyolult *fékek és ellensúlyok rendszere* épült ki. Úgy véljük, hogy amit az önkormányzatok a politikai jogosítványok vármján nyertek, azért az önkormányzati hatáskörök révén fizettek meg. Jóval később, a darabont-kormány elleni fellépés során derült ki, hogy az alkotmányvédő funkció éppen kritikus helyzetben hatástalan (*Horváth J.* 1907.). A politikai hatáskörnek volt a városok számára olyan hatása is, amely a városok típusainak hármasszéttagoltságát (főváros – thj. város – rt. város) eredményezte, és megakadályozta az *egységes városi törvény* kiadását. Politikai szerepre ugyanis általában csak a nagyobb városok lehettek alkalmasak, ezeket pedig törvényhatóságokként a vármegyével együtt kellett szabályozni.

A törvény szűkítette a törvényhatóságok képviseleti szervének *társadalmi alapjait*. A hivatalból tag tisztségviselők mellett törvényhatósági bizottsági tagok felerészben voltak csak választottak, felerészben a törvényhatóság területén legtöbb adót fizetőkből kerültek ki. A jogszabályban felsorolt értelmiségiek adóját duplán számították. A *nyers virilizmus* (vagyis, hogy a törvényhatósági adózók listájának elején szereplő szemé-

lyek megfelelő számban közvetlenül tagjai lettek a bizottságnak) lényegesen szűkítette a törvényhatóság társadalmi bázisát.

A törvényhatósági törvényben a városi *normaalkotás* lehetőségét a 2. § biztosította: „...önkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság ... szabályrendeleteket (statutumokat) alkot”. Körvonalait az 5. § első bekezdése rajzolta meg: „Szabályrendeleteket a törvényhatóság csak önkormányzati hatáskörének korláta között alkothat”, ennek fő szabályait pedig 5–7. §-ban fektette le.

A törvényhatóságok feletti *kormányfelügyelet*:

a) *Normál körülmények* között bizonyos határozatok jóváhagyásában (3. § a–c), másrészt a minisztériumhoz érkezett fellebbezések elbírálásában nyilvánult meg. Ezt a jogkört általában a 4. §: az árva- és gyámügyekre és a szabályrendeletalkotásra nézve speciálisan a 9. és a 7. § tartalmazza. A thj. városokra vonatkozik a 13. §-ban foglalt szabály, melynek értelmében a közvetett állami adókra pótdadó kivetése, illeték, helypénz, vám szedése, új adó behozatala a városokba, kormányengedélytől függ. A fentiekben felsorolt felügyeleti jogosítványok általánosnak tekinthetők a kor európai városjogában, és a korábbi városi javaslatokban is fellelhetők.

b) A *konfliktushelyzetre* vonatkozik ezzel szemben a 16–17. §. Ennek bonyolultsága azt tükrözi, hogy eleve két típusú rendkívüli helyzetre tekintettel alkották meg: a) a törvényhatóság felirata a *kiegyezés alapján álló* kormány ellen irányul, b) a törvényhatóság *kiegyezés ellenes* kormány intézkedései elleni „alkotmányvédelmet” gyakorol.

Az összetett jogintézmény struktúrája a következő:

1. Alapállás: a törvényhatóság felirattal él olyan kormányintézkedés ellen, amelyet törvénybe ütközőnek vagy a helyi viszonyok miatt célszerűtlennek tart;

2. A miniszter a végrehajtást a törvényhatóság által felhozott indokok ellenére mégis *követeli*, vagy a törvényhatóságok határozata végrehajtását másodszor is eltiltja. Mindkét esetben a kormányintézkedést azonnal és feltétel nélkül végre kell hajtani, és az csak *végrehajtás után* lehet közgyűlési vita tárgya, mely eredményeként a törvényhatósági bizottság a képviselőháznál kereshet orvoslást;

3. Ugyancsak a *végrehajtás után* lehet közgyűlési vita tárgya a szabadságos, tartalékos katónák berendelése és az olyan rendőri intézkedést magába foglaló kormányrendelet, amelynek végrehajtása az állam veszélyeztetett érdeke miatt halaszthatatlan;

4. Előbbiek azonban *nem vonatkoznak* az országgyűlés által meg nem szavazott adó tényleges behajtására, illetve az újoncok tényleges kiállítására. Ez a jogosítvány egyértelműen alkotmányvédő jellegű volt. A kormányfelügyelet az Európában megszokott jogosítványokon nyilvánvalóan hatalompolitikai megfontolások miatt ment túl! (Sarlós B. 1976. pp. 46–76.)

A kormányfelügyeletet általában *közvetlenül a főispán gyakorolta*. Ő az 53. § szerint „...a végrehajtó hatalom képviselője: mint ilyen ellenőrzi a törvényhatósági önkormányzatot és őrködi a törvényhatóság által közvetített állami közigazgatás érdekei felett”. Előbbi keretében a legjelentősebbek, hogy megilleti a közgyűlésen az elnöklés, ő tart számonkérő székét (ekkor ez a forma a városokban még nem volt ismert), évente legalább egyszer hivatalvizsgálatot tarthatott, elrendelhetette a tisztviselők ellen a fegyelmi vizsgálatot, felfüggeszthette és ideiglenesen helyettesíthette őket (kivéve az alispánt és a polgármestert), kijelölési joga volt a tisztújító széken, bizonyos tisztviselőket és tiszteletbeli tisztviselőket nevezhettek ki (53. § a–h.).

Rendes jogosítványai mellett van egy igen jelentős *rendkívüli jogosítványa* is. Ha a törvényhatóság (54–56. §), a már említett 16. §-ban körülírt esetben, a törvény rendelete ellenére a kormányrendelet mégsem akarná végrehajtani, a minisztérium felhatalmazására a főispánt rendkívüli jogkör illeti meg: a rendelet végrehajtására szükséges tisztviselőkkel és közegekkel közvetlenül rendelkezhetett, azok azonnal és feltétlenül engedelmeskedni tartoztak, az esetben a törvényhatóság részéről nem voltak felelősségre vonhatók. A nem engedelmeskedő tisztviselőt vagy közeget a főispán eltávolíthatta az önkormányzat apparátusából és helyükre másokat helyettesíthetett. Ha azonban a kormányrendeletet végrehajtotta: „... a főispán kivételes hatalma legott végetért”. A fentiekből látható, hogy a

„főispán omnipotenciáját” éppen a kormánypolitika védelmében kellett ilyen karakterisztikusan megformálni (uo. pp. 85–87.).

A kormánypárt többségére támaszkodva el tudta érni, hogy a nagyobb városokat együtt szabályozzák a vármegyékkel. De a két típusú municipium lényeges különbségeivel mégiscsak tisztában kellett, hogy legyen, ezért a városokra vonatkozó több különrendelkezés került a törvénybe.

Legjelentősebb volt a 64. §, amelyben a thj. városok szabályrendeletalkotási jogát jóval tágabban határozták meg mint a megyékét, és az autonóm szabályozás lehetősége éppen ezen a ponton lett szélesebb Európa többi városi önkormányzatához képest. Erre a §-ra a szabályrendeletalkotási jog részletes tárgyalásakor még visszatérünk!

Fontos volt, hogy mivel a városok gazdaságilag jóval erősebbek voltak mint a megyék, ez (elsősorban a 13. §-ban foglalt) szélesebb körű gazdasági, adóztatási jogukban is kitűnt.

A megyéhez képest eltérések voltak a városok szervezetében is. A városokban a tanács mint testületi szerv jelentős jogosítványokkal rendelkezett, ilyen szerv a megyékben nem volt. Ugyanakkor a polgármester hatásköre nem volt olyan széles, mint az alispáné.

A városokban a főispántól való függés is némiképp enyhébb, mint a megyékben: nem volt számonkérőszék, és a főispán kinevezési joga is kisebb terjedelmű volt (53 a, g).

2. A rendezett tanácsú városok szabályozása a községi törvény keretében

Amikor az 1870 : 42. tc., a nyomós ellenérvek dacára, a szabad királyi városokat és néhány más várost a vármegyékkel közösen törvényhatóságként szabályozta, és az önálló városi törvény meghíúsult, ezzel az ország többi városának (a rendezett tanácsú városoknak) a szabályozási szintje is eldőlt. Így lett jogszabályi keret a községi törvény, amely a törvénytárba az 1871 : 18. tc.-ként vonult be. Ebben a rendezett tanácsú (rt.) város, mint a községek legmagasabb kategóriája került kialakításra.

A községi törvény képviselőházi vitája során ismét többen támadták a virilizmus intézményét, követelték a városok külön szabályozását. A többség azonban a kormányelőterjesztés mellett voksolt.

A rendezett tanácsú városok jogállása felemás módon részben alacsonyabb szintű volt, mint a törvényhatósági jogú városoké, másrészt viszont bizonyos kérdésekben azoknál kedvezőbb volt.

A politikai hatáskör *hiánya*, és a vármegyék *alá rendeltség* számos fejlődésben levő rt. várost indított arra, hogy *mozgalmat* indítsanak a törvényhatósági jogú városi rang elérésére.

Ugyanakkor, bár az rt. városok társadalmi hátterét szűkítette a virilizmus, mégis a választott képviselőtestületi tagok megválasztásánál a törvényhatósági jogú városokban alkalmazott országgyűlési választójognál *szélesebb* választójog érvényesült. Az, hogy a vagyonos kiskorúak, nők és jogi személyek közvetett szavazattal rendelkeztek, mégis a kispolgárság kiszorítása irányába hatott. Az rt. városok *autonómiáját növelte*, hogy az előljárásági tagságra nézve szabály volt, hogy a képviselőtestület tagjait legalább 10 tagjának ajánlása mellett jelölték, vagyis nem volt kijelölés. Az alispán nem rendelkezett helyettesítési joggal, és csak a polgármester ellen rendelhetett el fegyelmi eljárást, az előljáróság ellen már nem. Ez az apparátus relatív függetlenségét erősítette. Általában a megye felügyelete enyhébbnek tűnik az rt. városok felett, mint a miniszter felügyelete a thj. városok felett. Ennek egyik megnyilvánulási formája volt, hogy az rt. városok költségvetését, ha pótdadó kivételére nem került sor, nem kellett jóváhagyni. A törvény 65. §-a pedig az rt. városoknak is megadta, a thj. városokhoz hasonlóan, belső szervezeti kérdésekben a széleskörű statutumalkotás jogát.

Véleményünk szerint annak, hogy a rendezett tanácsú városok *részben kevesebb, részben bővebb* jogosítványokkal rendelkeztek a thj. városokhoz viszonyítva, ismét hatalompolitikai oka volt. A thj. városokat a törvény politikai tényezőként konstruálta meg, s ennek megfelelő jogosítványokkal is ellátta, melyekkel az rt. városok értelemszerűen nem rendelkeztek. A thj. városok *felértékelődésének* azonban az volt az ára, hogy a kormányzat őket erősen kézben tartotta. Ennek a postulatumnak előtérbe nyomulása

bizonyos (kifejezetten) városi érdekeket *háttérbe szorított*. Ahol nem domináltak közvetlenül hatalompolitikai megfontolások – s ez volt a helyzet az rt. városok szabályozásánál a legtöbb kérdésben –, ott a város (mint önkormányzattal bíró település) kedvezőbb szabályozást kaphatott.

A városi szempontból optimális megoldás szerintük az önálló, az *összes városra kiterjedő városi törvény lett volna*, a belügyminiszter felügyelete alatt álló városokkal. Ennek megteremtéséhez azonban a városok egy részének „politikamentesítésére” lett volna szükség. Mivel azonban a nagyobb városok törvényhatóságként a dualista államgépezet bonyolult mechanizmusába épültek be, ez a városok szabályozásának szerkezetére is kihatott és nem tette lehetővé egységes városi törvény megalkotását!

3. A főváros egyesítése és szabályozása: az 1872 : 36. tc.

A dualista államgépezet kiépítésével szükségessé vált a magyar államiság megfelelő, Bécshez mérhető *centrumának* megteremtése. Ennek indoklása legplasztikusabban magában a főváros egyesítését megvalósító törvény indoklásában található: „A magyar államnak oly központra van szüksége, mely a magyar állam érdekeinek valóságos gyűlhelye, ezeknek legfőbb támasza és előmozdítója legyen, mely a magyar államiság eszméjét méltóan képviselje és a nemzeti fejlődés érdekében úgy szellemileg, mint anyagilag a részekre ellenállhatatlan vonzerőt gyakoroljon. E központ egy hatalmas, alkatrészeiben egységesen szervezett főváros: mely a nemzet szellemi és anyagi fejlődésének leghathatósabb eszközeit folytonosan gyűjtögetve, helyhatósági intézménycinek lehető legcélszerűbb berendezése és kezelése által egyúttal a jó rend, a valódi műveltség és a társadalmi magasabb elvek kellemes gyűlhelyévé válják.” (Idézi: *Csizmadia A.* 1976. p. 137.).

Mindezeket figyelembe véve logikus következménynek tűnik, hogy a fővárost külön törvénynek kellett rendeznie, s így a magyar városok jogának törvényi szintje (Fiume különleges jogállást leszámítva) *trialisztikussá* vált (főváros – thj. város – rt. város).

Az egyesítésre való törekvéseknek már közel negyedszázados előtörténete volt. 1849. júniusában Szemere Bertalan elrendelte az egyesítést, s ha ezt a neoabszolutizmus alatt ignorálták is, a Duna-parti város gazdasági érdekközösségét bizonyos tekintetben mégis figyelembe kellett venni. A kiegyezési időszak elején pedig az egységes adóbehajtás, a közös iskolatanács, a fővárosi közmunkák tanácsa mutatott az egyesülés irányába.

Jellemző, hogy maguk a városok, partikuláris érdekektől vezérelve, nem lelkesedtek fenntartás nélkül az egyesítésért. Attól félték, hogy új terheket kell magukra vállalniuk és tartottak bizonyos kiharcolt előnyök elvesztésétől is. Az egyesítéssel kapcsolatos ellenérvekkel párhuzamosan megjelentek olyan elképzelések is, amelyek az új fővárost minél szélesebb „népképviselési alapra” kívánták helyezni, a virilizmust egyöntetűen ellemeztek, állást foglaltak a rendőrség tervezett államosítása és a főispáni intézmény ellen.

Az országgyűlésen végül is elfogadott, a főváros jogi rendjét megalapozó 1872 : 36. tc.-t, mely összhangban volt a többi magyar önkormányzat (s ezen belül a városok) jogi rendjének alapjaival. Hogy azonos típusú, azt többek között bizonyítja a *virilizmus* megléte, továbbá az a körülmény, hogy a fővárosi törvénybe a törvényhatósági és a községi törvény számos rendelkezését szinte változtatás nélkül átvették. Másrészt azonban számos eltérés is adódott, melynek következtében a magyar városoknak olyan kiemelt jelentőségű, önálló *alvariánsa* jött létre, amelyben egyrészt biztosítva volt az ide koncentrált nagypolgárság számára az autonómia többlete, másrészt melyben a főváros központi helye és jelentősége miatt a kormányfelügyelet eszköztára egyes kérdésekben bővebb volt.

A szélesebb alapokra helyezett *nagyobb autonómiát* biztosította többek között a módosított virilizmus intézménye. A fővárosban a th. bizottság 400 tagjának fele került ki a legtöbb adót fizetők közül, de nem automatikusan, mint a többi városban, hanem úgy, hogy a 200 főt az összes választó 1 200 virilistából választotta. Ezzel az ország leginkább polgárosult városa burzsoáziájának sikerült elérnie a virilizmus merevségének enyhítését. Ha ezt összevetjük Vörös Károly (1976. pp. 8–9.) megjegyzésével, hogy a virilizmus már kezdetben is *elvileg* reakciós, de *funkció-*

jában egyértelműen csak mintegy két évtizeddel később lett káros és reakciós intézmény (mert közvetlenül 1872 után a maradi kispolgársággal szemben éppen a viszonylag gyenge kereskedő és ipari polgárságot privilegiálta), akkor összességében úgy látjuk, hogy a virilizmus kialakulásakor a budapesti polgárság érdekeinek (1872-ben) megfelelt.

A kormány képviselőtében a főváros élén *főpolgármester* állott. Vele szemben az autonómia érdekei bizonyos szempontból könnyebben érvényesülhettek, mint a főispánok ellenében, mert a főpolgármestert a király három jelöltje közül a közgyűlés 6 évre választotta, és ez alatt csak saját kérésére volt elmozdítható. Ha tehát a főpolgármester a saját újraválasztását akarta, úgy nem léphetett fel a főváros önkormányzata ellen – mint a kormány *exponense* – teljes keménységgel!

A fővárosban sajátos jelenség, hogy a súlypont nem a polgármesteren, hanem *inkább a tanácson* volt. Ez utóbbi volt Budapest közigazgatásának legfőbb végrehajtó szerve. A kollektív irányítás a főváros vezetésében jóval erősebben érvényesült mint más törvényhatóságokban, ez az önkormányzati önállóságnak jóval nagyobb biztosítéka volt, mint a polgármester egy-személyi jogköre (Sarlós B. 1976. p. 112–113.).

Az is nagyobb pénzügyi önállóságot jelentett a többi városhoz képest, hogy a fővárosban 25 ezer forint alatti értékű ingatlan megszerzése és eladása nem szorult a belügyminisztérium jóváhagyására.

Ezeket a pozitívumokat ellensúlyozta számos olyan intézmény, amelyek miatt a kormány befolyása a fővárosban erősebbnek tekinthető, mint más városokban. Ennek jegyében 1872-ben deklarálták és az 1881 : 21. tc.-kel megvalósították a fővárosi *rendőrség államosítását*. A fővárosnak mégis maradt bizonyos beleszólása a rendőrség ügyeibe, mert rendészeti tárgyokban továbbra is alkothattott szabályrendeleteket, és ezeket (és a város ilyen jellegű határozatait) az államosított rendőrségnek végre kellett hajtania. *Sarlós Béla* véleményéhez csatlakozva azonban meg kívánjuk jegyezni, hogy az autonómia szűkítését magasabb állami érdekek legitimálták, hiszen a kormány székhelyén a közrend fenntartása elsőrendű politikai érdek volt. Ezek közül a fővárosban a kriminalitás emelkedése autonóm fellépést igényelt! (Uo. p. 114.)

Figyelmet érdemel az a körülmény is, hogy a főváros építési ügyekben a fővárosi közmunkák tanácsának felállítása után (1870 : 10. tc.) nem volt önálló, mert az építészeti ügyek végső fokon kikerültek a fővárosi közigazgatás hatásköréből. Ennek alapja az volt, hogy a főváros fejlesztésének finanszírozása (a közmunkatanács költségvetése ugyanis az országos költségvetés részeként szerepelt) az országgyűlés kezébe került. A közmunkatanácsba 9-9 tagot a kormány és a főváros törvényhatósági bizottsága nevezett ki, az elnökét azonban a kormány. Ennek következtében a központi akarat érvényesítése biztosítva volt. A közmunkatanács súlyát növelte az is, hogy ez a szerv döntött másodfokon a magánépítkezések engedélyezése felett. A fővárosnak nem kis sérelme volt ez a helyzet, amelyben (jellemző apróság) még az utcák elnevezése is a közmunkatanács kezében volt. Ugyanakkor e szervnek köszönhető a főváros egységes és esztétikus városképe.

A kiegyezéssel rendszer önkormányzati közigazgatása ellentmondásainak sorát tovább gyarapította, hogy amikor 1876-ban felállították a közigazgatási bizottságokat, a vidéki thj. városok építési ügyekben élvezett nagyobb hatásköre és önállósága, közigazgatásuk önállóságának általános csökkenésével csorbát szenvedett. Ugyanakkor a főváros eddigi relative kisebb autonómiája az építések terén (mivel arra közigazgatási bizottság hatásköre nem terjedt ki!) de facto felértékelődött (Sarlós B. 1976. p. 146.).

A fővárosi autonómia 1886-ban bizonyos fokig még inkább *felértékelődött*, ugyanis 1886-ban a törvényhatósági és a községi törvény a vidéki városok önkormányzatának korlátozását hozta. Mivel 1886-ban nem (és a dualizmus korában sem) került sor a fővárosi törvény novellizálására, így az önkormányzatot megszorító tendencia sem érvényesülhetett.

A főváros jogi rendjének törvényi alapjait tehát 1872-ben rakták le. Ez azonban nem alakított ki a fővárosból a többi törvényhatóság felett álló, lényegbevágóan eltérő, jóval szélesebb jogkörű „corpus separatum”-ot. A főváros, ahogy azt az előbbieken értékeltük, mégis különleges változata volt a magyar városoknak.

4. A dualista városjog törvényi szabályozásának végleges kialakulása (1886 : 21–22. tc.)

A dualizmus államgépzetébe illeszkedő városokat szabályozó törvényeket 1886-ra számos helyen át kellett alakítani. Az *újrakodifikálás*nak adminisztrációs oka az volt, hogy 1870–71 óta több mint másfél évtized múlt el, s ezalatt a magyar államgépzet lényegesen fejlődött, így időközben megvalósult a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztása, felállították a közigazgatási bizottságot, a csendőrséget, szabályozták a megyei háztartást, a tisztviselők minősítését. Mindezt a városokra vonatkoztatva meg kell említenünk, az 1875 : 35. tc. kiterjesztette a thj. városokra a községi törvény mintegy 40 §-át (az illetőség, a községi háztartás, a szegényügy, a jótékonyági, illetve közművelődési intézmények és az alapítványok szabályait) s ezzel a thj. városok külön szabályozásából eredő joghézagot számolt fel. Kedvezőtlen rendelkezést jelentett a thj. városok számára, hogy az 1874 : 39. tc. lehetővé tette azt, hogy a thj. városoknak *közös főispánjuk* legyen, és az 1876 : 6. tc.-ben szervezetükbe beépítette a *közigazgatási bizottságot*. Ez a szerv egyrészt koordinációt valósított meg az önkormányzati szervek és a területükön kiépített állami szervek között, másrészt ezen túlmenően jelentékenyen megnövelte a kormányzat lehetőségeit az önkormányzatokkal kapcsolatban, és fokozta a főispán jogosítványait is (Csizmadia A. 1968. pp. 117–138.).

A törvényjavaslatokat Tisza Kálmán mint belügyminiszter nyújtotta be 1885 végén a képviselőházban. Rendelkezéseinek ismeretében számos város fordult *felirattal* a képviselőházhoz. Pozsony külföldi példákra hivatkozva a városok sajátos viszonyainak megfelelő külön törvényt igényelt, szerinte ezt az igényt a gyakorlat is alátámasztja. Úgy vélte, hogy noha a megyékkel szemben a városok állami költségvetési támogatásban nem részesülnek, de gazdálkodásukat az adminisztratív tutela erősen fékezi. A város kifogásolta a főispán hatáskörét, különösen kinevezési jogosítványait és a virilizmust, amelynek legfeljebb a fővárosban alkalmazott enyhített változatát lett volna hajlandó elfogadni. Kassa is külön törvényt követelt a

városoknak, Arad a törvényjavaslatot a foltozás eszközének nevezte, Kecskemét pedig elsősorban azért tiltakozott a tervezet ellen, mert az mintegy felszámolja az önkormányzatot, de legalábbis nagymértékben megszorítja azt. Külön törvényt igényelt Székesfehérvár, Marosvásárhely is, és fellépett a javaslat ellen Sopron, Szatmárnémeti, Selmechánya és Komárom is (Az 1884–87. évi országgyűlés képviselőházának 178., 179., 180., 182., 186., 187., 192. ülésen beadott petíciók).

A törvényhatóságok illetve a községek szabályozását tartalmazó két javaslat képviselőházi tárgyalása alatt újra felmerült az *önálló városi törvény kérdése*. Tisza ezt hevesen ellenezte. Kijelentette: „Meggyőződése az, hogy a városi elem kulturális hivatását nem úgy teljesítheti, hogy mentül inkább elkülöníti magát a megyétől, hanem ha igyekszik helyzetében a megyei életet átjárni és a megyével rokon egészet képezni”. Leszögezte, hogy az rt. városok külön szabályozása szétforgácsolná az ország különböző részeit (1884–87-es országgyűlés Képviselőházának Naplója, 9. k. p. 338., 11. k. p. 52.). A dolog politikai-morális pikantériája persze az volt, hogy az ellenzéki Tisza 1870-ben erőteljesen kiállt a városok jogaiért!

A kormány érvei 1870-hez képest mégis új szempontokkal is kiegészültek. Dárdai Sándor ugyanis a fokozódó kormányfelügyelet szükségességét az iparosodásból vezette le, amikor elmondta, hogy „A provinciális városok elégedetlenségének kútforrása abban rejlik, ...hogy a korszak a kéziipar hanyatlásával és a gyáripár óriási fejlődésével csak a nagy városoknak kedvez. Ez alatt szenvednek nemcsak a mi, hanem a nyugati államok városai is, hol egyes óriási centrumok keletkezésével a többi provinciális városok pangása idéztetik elő. Ezen a világ folyásán mi sem tudunk változtatni, de mennél nyomasztóbb a provinciális városok helyzete, annál szükségesebb az állami gondoskodás az egyik és a szigorú felügyelet a másik irányba, nehogy az örök túlfeszítése még válságosabb helyzetet teremtsen, s ez a törvényjavaslat mindkét irányú feladatnak felel meg” (uo. 9. k. p. 281.).

Természetesen azok a primátust élvező hatalompolitikai megfontolások, amelyek 1870-ben kialakították a thj. városok jogi rendjét, 1886-ban talán fokozottabban hatottak. Ennek megfelelően nem jött létre a külön

városi törvény, megmaradt a virilizmus, a kormánybefolyás, a főispán jogosítványai még erősödtek is. A *kormánybefolyás erősödésének* új eszköze volt, hogy a belügyminiszter a törvényhatóságoknak az önkormányzati hatáskörben követett közigazgatási eljárását, belső ügyvitelét és pénzkezelését saját kiküldött közege által bármikor megvizsgálhatta (1886 : 21. tc. 4. §). A kormányzatnak azonban volt egy „kihelyezett exponense” is, a főispán. Általában egyet kell értenünk *Apponyi Albert* megfogalmazásával „Az egész műnek nem volt más magva, mint a főispáni diszkrecionális hatalomnak mértéktelen kiterjesztése” (*Csizmadia A.* 1976. p. 181., *Sarlós B.* 1976. pp. 154–156.). Ugyanakkor korlátozódott a törvényhatóságok felirati joga, és módosult a törvényhatóságok határozatainak megsemmisítésének kormányzati lehetősége. Szűkült az önkormányzati szabályrendeletalkotási jog is.

A thj. városok szervezetét érintette az, hogy a tanács összetételét a törvény pontosan meghatározta és ennek a testületi szervnek működésével kapcsolatos néhány alapkérdést törvényi szinten rögzített. Eddig ugyanis ezek a kérdések az 1870 : 42. tc. 64. §-a értelmében a városok szabályrendeleteiben kerültek szabályozásra. Ezek során változatos megoldások születtek. Az 1886-os szabályozás szerint a tanács tagjai a polgármester, a rendőrkapitány, a tanácsnokok, a főjegyző és a főügyész lettek (76. §). Utóbbi szerep még azzal is felértékelődött, hogy a törvény 70. §-a szerint megillette az a jog, hogy a törvényhatóság bármely határozata ellen (a főispán útján) az illető miniszterhez fellebbezéssel élhetett.

A tanács működésével kapcsolatban a már idézett 76. § rögzítette az elsőfokon eljáró rendőrkapitány kizárását határozatának másodfokú elbírálásából. A törvény egyrészt előírta, hogy a felvilágosítás adás végett bármely tisztviselőnek kötelező a tanács előtt megjelenni. Másrészt viszont kötelezővé tette, a szakközegeknek szakmájukhoz tartozó fontosabb ügyek tárgyalására való meghívását. A törvény meghatározta továbbá a határozatképességet is. Lehetővé tette, hogy érdemleges elintézkést nem igénylő, folyó vagy közbenso intézkedéseket a *tanácsulésen kívül* az előadó és a polgármester, egyetértőleg, együttes felelősség mellett, a tanács nevében is

megtehesse. A tanácsnak az önkormányzatokra vonatkozó részletes hatáskörét továbbra is a szervezési szabályrendeletek határozták meg.

A törvény értelmében a tisztviselői karban tovább erősödött a főispán kinevezési jogköre. A legjelentősebb változás az volt, hogy 1886 után a rendőrfőkapitányt is a főispán nevezte ki. A tisztviselők „államosítása” tovább folyt, így pl. az 1890. I. tc. azt a város mérnökeire és útmestereire is kiterjesztette.

Rátérve az rt. városokra, ezeket az új községi törvény (1886 : 22. tc.) annyiban érintette, hogy bevezette az eddigi szabályozással szemben – ahol a virilis jogot csak személyesen lehetett gyakorolni – a *képviselhető virilizmust*. Ezzel az rt. városok képviselőtestületeinek társadalmi bázisa tovább szűkült, hiszen korabeli vélemény szerint „... az (rt.) városokban minden meghatalmazott gyám és gondnok egy olyan városi lakóst fog kiszorítani a képviselőtestületből, kit a városhoz a reális érdekeknek nem egy szála köt” (Idézi: *Csizmadia A.* 1976. p. 182.). Másrészt nőtt a főispán és a megye beleszólása a tisztikar összeállításába, fegyelmi felelősségrevonásába. Nőtt az alispán felügyeleti és ellenőrzési joga is. Végezetül utalnunk kell arra az új jogosítványra is, amelynek értelmében (61.§) a belügyminiszter – a megye előterjesztésére vagy meghallgatásával – feloszlathatta a képviselőtestületet, ha az az állam érdekeit és a község jólétét veszélyeztető eljárást követett.

Az 1886-os szabályozással a thj. és rt. városok jogi rendjének törvényi szintű kialakítása a *dualizmus korában lezárult*.

V. TÖREKVÉSEK ÖNÁLLÓ VÁROSI TÖRVÉNY ELÉRÉSÉRE

1870–1872 között és 1886-ban a városok minden erőfeszítése dacára *nem született* egységes városi törvény. Ha Fiumét leszámítjuk, a magyar városjog, mivel három külön törvény alapozta meg, *trialisztikus* jellegű lett. A szabályozás szintjén külön kezelt városok között az urbanisztikai jellemzők tekintetében viszont volt annyi közös – hiszen a fennálló különbségek nem annyira minőségiek, inkább fokozatbeliek és mennyiségiek voltak! –, hogy *komoly indokok* szóltak az egységes városi törvény mellett.

A városok véleményét a fennálló törvényekről Nagy Ferenc könyvében úgy fogalmazta meg, hogy azok „... már születésük pillanatában vénhedtek voltak s különösen a városok nem tarthatták sohasem oly tényezőknek, melyek kifejlésüket elősegíteni alkalmasak; sőt a városi élet iránti érzéketlenség inkább bénította, akadályozta az egészséges fejlődést” (Nagy F. 1912. p. 29.).

A trialisztikus jellegű városjog kritikája az egész dualizmuson végighúzódtott és igen sokrétű volt. Ezt a megállapításunkat bizonyítja, hogy szinte minden évtizedben keletkezett városi törvénytervezet, a fennálló jogi megoldással való elégedetlenség megjelent a városi törvény sürgetésében, memorandumokban, könyvekben is. Áttételesen még a törvényalkotás is számolt ezzel a törekvéssel, melynek hatása a XX. század elején több törvényjavaslat indoklásában is kimutatható.

Az önálló városi törvény követelését a XIX. század utolsó évtizedében több publikációban is megtaláljuk, így például Viczmándy Ödönnél (1890) vagy ugyanekkor Beksics Gusztávnál. Utóbbi „Közigazgatásunk reformja és nemzeti politikánk” című művében kulcsszerepet tulajdonít a városoknak az ország jövője szempontjából, másrészt kijelenti, hogy a városokat a vármegyéktől külön kell kezelni – mert összeférhetetlenek (Beksics G. 1890. pp. 27–28.).

1891-ben maga a belügyminiszter jelentette be a városokra vonatkozó törvényjavaslat előkészítését, a parlament azonban a városok ügyét nem tárgyalhatta, nem utolsósorban azért, mert az obstrukció akadályozta a

törvényhozás működését és a kormány a javaslatot utólag maga módosította (*Nagy F.* 1912. pp. 29–30.).

Az 1890-es években több törvénytervezet is kidolgozásra került, amelyek a városokat, vagy azok egyes kategóriáit szabályozták. Ilyen az 1894-ben készült tervezet a községokről, amely mezőváros elnevezés alatt a kisebb városokat is rendezte volna, ilyen *Faschó-Moys Sándor* városi tervezete 1897-ből, illetve *Heltai Ferenc* 1899-es fővárosi tervezete.

Az 1894-es *Hieronymi Károly* belügyminiszter által készített községi tervezet a kortársak szerint nem volt világos munka és megkísérelte a francia központosítás hazai földre való átültetését (*Csizmadia A.* 1979. pp. 272–287.).

Faschó-Moys munkája viszont német törvények hatását tükrözte, nem annyira radikális megoldások jellemezték, sokkal inkább az, hogy kisebb kérdésekben, rész-szabályoknál (mint például a tisztviselői állások betöltése, a közgyűlés és a tanács hatáskörének elhatárolása stb.) hozott előrelépést. Az rt. városok 1897-es Máramarosszigeten tartott értekezletén ugyan foglalkoztak a javaslattal, de nem túl nagy lelkesedéssel tárgyalták azt, így a tervezet le is került a napirendről (*Csizmadia A.* 1979. pp. 288–320., 1982. p. 990.).

A főváros szervezetének reformját pedig 1899-ben *Heltai Ferenc*, a város későbbi polgármestere vázolta fel (*Csizmadia A.* 1979. pp. 321–341.).

A városi jog reformjának és ezen belül különösen az önálló városi törvénynek a követelése azonban nemcsak a közigazgatási szakirodalom hátsábjain és a törvénytervezetek lapjain volt megfigyelhető, hanem ennek maguk a városok is hangot adtak, méghozzá szervezett módon.

A városok mozgalmá eleinte megosztott volt. A kezdeményező szerep az rt. városok polgármestereinek jutott, akik 1897-es értekezletükön tárgyalták a már említett *Faschó-Moys-féle* tervezetet. 1904-ben országos összejövetelükön határozat született új városi törvény követeléséről. 1906-ban szintén ugyanezt hangsúlyozták. 1908-ban a rendezett tanácsú városok küldöttei továbblépve, az új városi törvénybe alkalmazandó alapelveket emlékiratban foglalták össze (*Nagy F.* 1912. p. 35.).

A törvényhatósági jogú városok ezzel párhuzamosan összefüvetelein is volt haladás. 1900-ban önálló törvényjavaslat kidolgozását sürgették. 1902-ben Győr közgyűlése adott ennek hangot, 1903-ban a thj. városok a külön városi törvényjavaslat érdekében memorandumot dolgoztak ki, az 1904-es polgármesteri értekezlet változatlanul sürgette a tervezet elkészítését (Báránya Megyei Levéltár Aprónyomtatványok 94., 95. sz.).

Noha ezeknek a felhívásoknak a kormányzatra közvetlen hatásai nem voltak, ennek ellenére a század elején továbbra is újabb javaslatok megjelenését tapasztalhatjuk. *Nagy Ferenc* 1907-ben, *Harrer Ferenc* 1910-ben jelentkezett javaslatával. Különösen az utóbbi munkálatot itatta át a fennálló állapotok *kritikája*. Olyan koncepciót dolgozott ugyanis ki, amely egyértelműen városcentrikus. A tervezet éppen ennek következtében némi vármegyeellenes élt is kapott. *Harrer* ugyanis kijelentette, hogy a törvényhatóság (érti ezen a vármegyét) „...a földbirtokos osztály túlnyomóan politikai szervezete, a község ugyanez osztály helyi érdekeinek szervezete”. Ezekbe a keretekbe a városokat nem lehet beszorítani. A városoknak a fejlettebb városi élet követelményei által megkívánt mozgékonyságának csak külön törvény felel meg (*Csizmadia A.* 1979. pp. 342–362.).

Ezekkel a törekvésekkel végül is kénytelenek voltak számolni az uralkodó osztály hatalmon lévő körei is. Miskolc városnak törvényhatósági joggal való felruházásáról szóló törvény – az 1907 : 51. tc. – indoklása napirendben levőnek tekinti az új városi és községi törvény megalkotását.

1912-ben napvilágot látott a városok fejlesztéséről szóló 58. tc. Ez a jogszabály egy bizonyos részterületen, a vagyon kezelésénél részleges reformot hozott, és az indoklásban maga a miniszter ismerte el, hogy a városokra irányadó, immár több mint negyedévszázados törvényi szabályozás elavult: „Városaink helyzetét az 1886. XXI. és XXII. törvénycikkkel több mint 25 év előtt szabályozta a törvényhozás. Átlagos viszonyok között az önkormányzati testületek életében egy negyedszázad nem nagy időszak. Nem szabad azonban szem előtt téveszteni, hogy az a 25 év, amely az említett törvények megalkotása óta eltelt, az egész polgárosult világra nézve a *technikai vívmányok tipikus kora volt, és hogy e vívmányok átalakító hatását talán legerősebben a városi élet érzi*. A városi élet igényeit és feltéte-

leit ez a negyedszázad az átlagost messze felülmúló arányokban fejlesztette ki, s a magyar városok is olyan lendületet vettek ezalatt, hogy sok tekintetben *szűkké váltak* a huszonöt év alatt alkotott törvényes keretek. Ez a tény nem került el sem a szakkörök, sem a kormány figyelmét, s teljesen átment a köztudatba egy *szerves városi törvény* megalkotásának szükségére (kiemelés tőlem – K. I.)."

Tehát a régi szűk jogi keretek felett eljárt az idő, mindenki változást akart. Azonban itt is bebizonyosodott, hogy az önkormányzatok reformjának a modern állam bonyolult összefüggései miatt fontos közjogi előfeltételei vannak, jelesen ebben az esetben az országgyűlési választójog kérdése. A dualizmus végén azután éppen ez az égető és végső soron mégsem megoldott probléma torlaszolta el a „szerves városi törvény” megalkotásához vezető utat. Ezt maga a fent meghivatkozott indoklás is nyíltan elismeri. Kijelenti ugyanis, hogy a reform tényleges megalkotása sok nehézségbe ütközik: „Az új városi törvény egyik kiemelkedő feladata a városi autonómia szervezetének s ezzel együtt természetesen a városi választói jognak reformálása lenne. Ma azonban, amikor az országos választójogi reform legerősebb ütközőpontja közéletünknek: *idő előtti* és elhibázott dolog volna a városi képviselők szabályozásához nyúlni, mielőtt az országos választói jog mikéntje nincs eldöntve. Ennek belátása elől a városi érdekek legbuzgóbb szószólói, sőt maguk a városok sem zárkóztak el.”

Ezen a ponton találjuk szerintünk magyarázatát annak, hogy a városok minden mozgalma ellenére, a tervezetek kidolgozása dacára *miért nem* jött létre egységes városi törvény Magyarországon!

Ahogy már kifejtettük a törvényhatósági törvények megalkotása idején (1870, 1886) az ország politikai vezetése számára nagy fontosságú volt, hogy a városok egy részét a vármegyékkel együtt szabályozva törvényhatóságként alakítsa ki. A városok egy részének kiemelésével szükségszerűen a többi városnak csak a községek szabályozása keretében maradt csak hely. A dualista rendszer védelmének követelményét a külön városi törvény nem szolgálhatta.

A későbbiek során a városi polgárság nem bizonyult olyan erőteljes politikai tényezőnek, hogy a számára kedvezőbb jogi formát jelentő külön törvény diadalra segíthette volna. Sőt, a dualizmus végén a rendszer fel nem oldható politikai válsága – különösen a választójog területén – nem tette lehetővé, hogy a magyar törvényhozás megtegye azt a lépést, amely megkezdte volna a dualista városjognak strukturális válságából való kivetését, vagyis nem tette lehetővé az önálló városi törvény megalkotását. Az egész államgépezet krízishelyezete az önkormányzatok válságára is kihatott, a dualista magyar városjog megmerevedését nem lehetett feloldani.

Mindezek ellenére továbbra is készültek javaslatok. 1914-ben a Magyar Jogászegylet ankétján a megye és a város viszonya került megvitatásra. A többség a megyei és a városi önkormányzatok eltérő természetét emelte ki, ezzel szemben sajátos nézeteket hangsúlyozott *Concha Győző*, mert ő két önkormányzat összekapcsoló tényezőit hangsúlyozta (*Csizmadia A.* 1979. pp. 362–378.).

Szinte a korszak agonizálásának utolsó perceiben, 1918 őszén született egy tervezet a törvényhatósági jogú városok szervezetére (*Csizmadia A.* 1982. pp. 991–998.). Ennek a törvényjavaslatnak 1918-ban természetesen nem lehetett hatása, és noha 1929-ben elővették, törvénnyé akkor sem vált. Figyelemre méltó pedig, hogy javasolta bizonyos ügyekre nézve a városok hatáskörének kiterjesztését a szomszédos községekre is, és így mintegy a „városkörnyéki község” intézményét vetette fel.

A városok megosztott szabályozása, a megyékkel és a községekkel való kényszerházassága az egész polgári korszakban fennmaradt.

VI. A DUALIZMUS VÁROSI ÖNKORMÁNYZATAINAK HÁLÓZATA

1. A törvényhatósági jogú városok számának redukciója

A feudális kor végén a városok jogi felosztása alapvetően a szabad királyi város és a mezőváros kategóriákra, a magyar városok gazdasági-urbanisztikai fejlettségen alapuló tényleges rangsorának *nem mindig felelt meg*. Ennek a két városhálózatnak, a tényleges és a tradicionális, jogi értelemben vett városhálózatnak, a kapitalista fejlődés következtében tovább élesedő ellentmondásait a burzsoá jogi városhálózat megteremtésekor feltétlenül figyelembe kellett venni.

Az 1870–72 közötti törvényhozás a főváros mellett a törvényhatósági jogú és a rendezett tanácsú városok kategóriáit teremtette meg, e két utóbbi kategóriába kellett besorolni az egyes városokat. Ez a művelet nehézségekkel járt, mert hamarosan kiderült, hogy a thj. városok száma *indokolatlanul nagy*. Az 1870 : 42. tc. ugyanis automatikusan figyelembe vette a szabad királyi jogállást, ezért a thj. városok között (1876-ra mintegy 72 város) többségében voltak a fejlődésre kevésbé képes, gazdaságilag gyenge városok. A dualista korszak városigazgatásának keretei stabilizálódásához elkerülhetetlenül szükséges volt a thj. városok *redukciója*.

Tisza Kálmán mint belügyminiszter 1876. május 5-én nyújtotta be az erre vonatkozó törvényjavaslatot, amely a törvénytárba végül mint 1876 : 20. tc. – némely városi törvényhatóságok megszüntetéséről – került be.

A redukció szükségességével általában mindenki egyetértett, a javaslat tehát nehézség nélkül lett törvény. A részletkérdésekben azonban mégis figyelemre méltó érvek hangzottak el. A felszólalók foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy milyen feltételek szükségesek a magasabb városi kategóriába soroláshoz, kitértek továbbá a vidék és város viszonyának elemzésére is.

A javaslat 47 várostól kívánta megvonni a törvényhatósági jogállást. Ennek ellenére vagyonkezelésükre nézve ezután is megmaradt a belügyminiszter felügyeleti joga, választójogukra pedig továbbra is az 1870 : 42.

tc. rendelkezései voltak érvényesek. A javaslat lényegében a magyar városok „köztes”, mondhatnánk „mediatizált” változatát teremtette meg. Ezeknek a városoknak működésére, szervezetére vonatkozóan főszabályként a továbbiakban a rendezett tanácsú városok (az 1871 : 18. tc.-ben található) szabályait kellett alkalmazni.

A tervezet indoklása a lefokozandó városoknál a 12 000 fős népesség-nél húzta meg a határt. Az ezzel kapcsolatos argumentációjának lényege az, hogy fontos takarékosági és közigazgatási szempontokat kellett sürgetően érvényesíteni. Kitér az indoklás arra is, hogy a városi és a megyei elemet össze kell forrasztani (Az 1875–78-as Országgyűlés Képviselőházának Irományai, 7. k. pp. 218–219.).

A javaslat előadója elismerte, hogy a jogvesztésnek hatására lesz felajdulás, de az *országos érdek* előtt a *partikuláris* érdeknek meg kell hajolnia, hiszen a történelmi jogok nem lehetnek elsődlegesek. Utalt azokra az előnyökre, melyek az egymásra utalt városi és vidéki elemek együttműködését („összeműködést”) követni fogják. (Az 1875–78-as Országgyűlés Képviselőházának Naplója, 6. k. pp. 232–233.)

A javaslat ellen felszólalók ugyan nem vonták kétségbe a redukció szükségességét, de a végrehajtás *módját* támadva rámutattak annak ellentmondásaira, és egyes káros következményeire. Merevnek és sablonosnak tartották, hogy a városok „lefokozását” kizárólag a 12 ezres lélekszámhoz kötik, márpedig, ha így döntenek a városok sorsa felett, az azt jelenti, hogy Prokrustes-ágyba szorítják őket. Hiszen, ahogy *Kállay Béni* határozati javaslata kimondta, a megszüntetésnél „a lakosság számán kívül az illető város vagyoni, kulturális viszonyai, továbbá jelentősége az ipar és kereskedelem szempontjából, nem különben az ethnográfiai érdekek, sőt azon körülmény is figyelembe veendő, hogy a város törvényhatósági jogának megszünte nem lenne-e káros hatással a polgári elemek oly annyira kívánatos fejlődésére”. A szempontok tehát legyenek *sokrétűek*, továbbá *meg kell kérdeni* magukat a városokat is, hiszen annak is igen nagy jelentősége van, hogy az adott város képes-e, hajlandó-e viselni a törvényhatósági jogú városi közigazgatással együtt járó költségeket. Ellenérvként az is elhangzott, hogy a közigazgatás nem lesz olcsóbb a thj. városok számának

csökkenésével, hiszen azokra mint új teher, most már a vármegyei kiadásokhoz való hozzájárulás nehezedik. Ezenkívül a belügyminisztériumnak a lefokozott városokkal összefüggésben a vagyonkezelési ügyekben legalább akkora levelezési és egyéb adminisztrációs költsége lesz mint eddig (Uo. 6. k. pp. 233–237., 249.).

Politikai jellegű ellenérv volt, hogy a törvényhatóságok számának csökkenésével a dualista rendszer rossz közigazgatási törvényei elleni tiltakozás intenzitása apadni fog – bár ez utóbbi argumentum a kormányt szerrintünk nem igen hatotta meg. Voltak képviselők, akik a *nemzetiségi politikai* területről kerestek érveket, és arra utaltak, hogy lefokozásra ítélt (különösen erdélyi) városok környezetükre eddig magyarosító hatást gyakoroltak és a törvényhatóság megszüntetésével ez a kisugárzás csökkenni fog (Uo. 6. k. pp. 237., 239., 265.).

A javaslat ellen szónoklók szerint a városoknak a vármegyékbe való beolvasztása káros lesz a polgárságra nézve, mert sérti önérzetét. A városi és a vidéki elem más és más természetű és hasonlóképpen a vízhez és az olajhoz *nem vegyíthető*. Történelmi *sérelmek* is előkerültek, mert ahogy *Steinacker Ödön* kifejezte: „Ha a *populus Verbőczianus* már a század előtt helyesebben fogta volna fel viszonyát a városokhoz; ha a városoknak kellene emlékezniük azon hangulatra, mely régibb időkben számos országgyűlésen irányukba nyilvánult, akkor a városok nem idegenkednének (most) a megyékkel való szorosabb kapcsolattól” (Uo. 6. k. p. 259.).

A polgári elem rossz előérzetét ecsetelve *Steinacker Tisza Kálmánra* is mért egy jólirányzott oldalvágást: „Távol vagyok ugyan azon hiedelemtől, hogy ő a városok irányában ellenszenvvel, vagy csak előítéletekkel viseltetik: mert az államférfiúhoz valóban nem volna illő. Azonban senki sem bújhatik ki egészen a bőréből, és így a miniszterelnök úrtól mint az országban uralkodó földbirtokos osztály praegnans típusától nem is lehet rossz néven venni, hogy *nem bír teljes érzékkel* a város, a polgári elem *létfeltételei* iránt” (Uo. 6. k. p. 261.). *Tisza* ezt a vádat természetesen határozottan visszautasította. Az eddig elmondottakra is figyelemmel mégis az a véleményünk, hogy amikor a magyar politikai vezető réteg kialakította

a magyar városok jogi rendjét, a *speciális* városi szempontokat vagy nem vette figyelembe, vagy sokadrangú szempontnak tekintette!

A *javaslatot támadó* képviselők természetesen siettek leszögezni, hogy a polgárság *idegenkedése* nem jelenti azt, hogy mindenáron meg akarják tartani privilégiumaikat. Az ellenérvek nyomán több határozati javaslatot terjesztettek be, amelyek a részletes vita alapjául nem voltak hajlandók elfogadni a kormányjavaslatot és a kérdés további előkészítését szorgalmazták.

A *javaslat támogatói* szerint az államérdeknek a partikuláris érdekekkel szemben primátusa van, a privilégiumok és a kasztok ideje lejárt. A városok a beolvasztással nyernek, hiszen ezáltal a megyei életben is befolyásra tehetnek szert, a város és a vidék együttműködése feltétlenül szükséges, maga a javaslat egyáltalán nem polgárellenes, végül az a határ, amely a kiemelt jogállás megszüntetésére irányadó – reálisnak tekintendő. A városok különállását támadók részéről egy új, mondhatni radikális megoldásra utaló javaslat is felmerült. Többen kimondták, hogy a vita tárgyát képező javaslat csak első lépés egy olyan úton, amelynek eredményeként a főváros kivételével az *összes várost be fogják olvasztani a megyékbe*. Ennek az elképzelésnek hirdetői szerint az összeolvadással a város kiterjesztheti magasabbrendű hatását a vármegyékre, amire jó példa a szász terület, „...ahol a városok érdekeiket össze tudják egyeztetni a vidék érdekeivel: ott a vidék és a város egyesülve emelik a várost”. Külföldi példaként arra hivatkozik, hogy a prefektus felügyelete alá adott francia városok virágoznak (Uo. 6. k. pp. 238., 249., 266.).

Tisza Kálmán többszöri hozzászólása során védte meg a javaslatot és határozottan kiállt az önkormányzatok *elaprózódása* ellen. A javaslatot a szavazáskor 181:62 arányban (164 fő távollétében) általánosságban elfogadták. Az ellenszavazatok nagy részét az érintett városok képviselői adták le, köztük számos kormánypárti képviselő is volt.

A részletes vita során az *érdektelt* városok képviselői azután prezentálták választóik előtt, hogy mennyire szívükön viselik a választókerület sorsának alakulását! A tárgyalás során 16 városnak kértek „*pardont*”. Ebbéli buzgalmukat a Napló tanúsága szerint a Tisztelt Ház helyenként

már derűtséggel fogadta. Ezzel szemben, meglepő módon, *Beöthy Algonon* nem „kegyelemért folyamodott”, hanem a megszüntetendő törvényhatóságok számát Pancsovával és Selmecebányával még tovább *gyarapította* volna. A javaslat azonban végül is a módosításra tett indítványok ellenére eredeti alakjában került elfogadásra.

Hogyan értékelhető összességében a törvényhatósági jogú városok redukciója? Tény az, hogy a jogi és a tényleges városhálózat *szinkronba hozatala* elkerülhetetlen volt. Ennek a követelménynek a törvény azzal hogy a városok kiemelt kategóriáját, a thj. városokat megrostálta, többé-kevésbé eleget is tett, bár a redukciót mechanikusan hajtotta végre. Bizonyos idő múlva kiderült, hogy későbbi fejlődése alapján ez a redukció legalább négy városnál (Eperjes, Besztercebánya, Esztergom, Nagyszombat) *nem volt teljesen indokolt*, másrészt és az is világossá vált, hogy a thj. városok alsó mezőnyébe tartozó 3–4 város gazdasági-urbanisztikai szempontból „gyenge teljesítményt” nyújtott és számukra a thj. rang *indokolatlan „felértékelődés volt”* (Pancsova, Selmecebánya, Zombor és talán Ba-ja). Ennek részletes kifejtésére az alábbiakban még visszatérünk!

2. A magyar polgári városhálózat stabilitásának kérdése (statisztikai elemzés)

Az előzőekben vázoltuk a thj. városok számának 1876-os redukcióját. Ez az intézkedés a legfontosabb eleme volt egy mozgalmas folyamatnak: a késő feudális városhálózat *leépítésének*, illetve ezzel párhuzamosan a burzsoá városigazgatási szerkezet kiépítésének és stabilizálásának. Mindenképpen felmerül a kérdés, hogy ez az átmeneti időszak (1870–1876) hogyan hatott az egyes városok *státuszának stabilitására*!

1870–1871 előtt az alapkategóriák a szabad királyi városok és rendezett tanácsú mezővárosok, az önkormányzati törvények után pedig a törvényhatósági jogú városok és a rendezett tanácsú városok voltak. Nyomban szemünkbe tűnik az a jelenség, amelyet *Deák Ernő* (1979. pp. 127–130.) monografikus elemzése során táblázatokba és diagrammokba rögzítette, hogy 1869 és 1900 között a városnak minősülő települések száma Magyar-

országban (Erdélyt beszámítva, de Horvát-Szlavónia nélkül), több mint egynegyed résszel (175-ről 130-ra) csökkent, majd ezt követően, 1910-ig 139-re nőtt. Több mint félszáz (56) település veszítette el ez alatt a harminc év alatt városi rangját! Ezt *nem ellensúlyozza* az a körülmény sem, hogy ezzel egyidőben, mintegy 24 község városi rangot szerzett. (Négy város lesüllyedés után ismét városi státusba emelkedett fel.) Mindebből kitűnik, hogy a dualizmus idején a városok alsó mezőnye meglehetősen *labilis volt*, és továbbá azt is bizonyítja, hogy a városi jogállás megtartásához sok település gazdaságilag-pénzügyileg végül is *gyenge volt*!

Ha most az egyes késő feudális városkategóriákat vizsgáljuk, a *szabad királyi városokról* kimutatható, hogy ezeknek a városoknak csak a kisebbik része bizonyult arra alkalmasnak, hogy a burzsoá városigazgatási városstruktúra *kiemelt kategóriájába*, a thj. városok közé sorolják!

A *Deák Ernő* által felsorolt 56 szabad királyi városból 2 alkotta Budapest fővárost, 18-ból lett törvényhatósági jogú város (figyelembe véve azt is, hogy Selmec- és Bélabánya egyesült!). Ez azt jelenti, hogy nem egészen 2/5 részük volt arra alkalmas, hogy a burzsoá korszakban thj. városi funkciókat ellásson. Az 1876-os redukció után 33 városból rendezett tanácsú város lett, kettő pedig *egyenesen* nagyközségként folytatta tovább önkormányzati életét.

Az 1869-ben regisztrált rendezett tanácsú városok közül (számuk kb. 120-ra rúgott) Óbuda a főváros része lett, 6 város szerzett tartósan törvényhatósági rangot. Ezzel a 6% körüli rangemelkedéssel szemben az eredetileg vizsgált mezővárosok kb. 70%-a az 1871-es községi törvényben megformált rt.városi kategóriába került. Összegezve tehát, 1880 körül:

A városi törvényhatóságok (Bp. + thj. városok) 3/4-része szabad városi eredetű volt, kb. 1/4 része rt. mezővárosi sorból emelkedett ki;

A rendezett tanácsú városok mintegy 1/3-része volt lefokozott thj. (részben korábbi sz. kir.) város, 57% korábban mezőváros, és 10%-a volt felemelkedett község!

1870–73 között megállapítható, hogy *nem volt mindig átgondolt* a városoknak th. joggal való felruházása. Ugyanis: 1) Automatikusan 46 sz. kir. város lett törvényhatóság (a szabályozás nem terjedt ki a Szászföld 7 váro-

sára, Bélabányát bekebelezte Selmezbánya, Pest és Buda fővárossá egyesült), de ebből 1876 után csak 18 maradt meg; 2) Még szembetűnőbb ez a korábban sz. kir. címmel fel nem ruházott, de 1870-ben törvényhatósággá nyilvánított városoknál: 25 ilyen városból thj. rangban maradt 6, vagyis még 1/4 rész sem tudott „megkapaszkodni”!

Úgy tűnik, hogy a városok hierarchikus rendjének felső kategóriájában is meglehetősen *nagy „légvonatot”* uralkodott 1870–76 között. Ugyanis 25 város kapott (akár ideiglenesen) rangemelést, 47 város „süllyedt le”. Ez 72 státuszváltozást jelentett! 18 város státusa állandó maradt, 34 városé egyszer, 19 városé kétszer módosult. Mivel tehát 53 várost érintett a változás, elmondhatjuk, hogy a városok 3/4 részének státusa vált ebben az időben kérdésessé. A rendezett tanácsú városok esetében az 1880-as évek elejére (beleszámítva a községgé alakulást is), becslésünk szerint, mintegy 65% azoknak a városoknak az aránya, ahol a jogállás (akár rangemelés, akár lesüllyedés következtében) változott.

A burzsoá korszak városhálózata tehát a *városok számának csökkenésével alakult ki*. Az átalakulás, mivel először megkísérelték a régi struktúrát átmenteni, *fokozatos volt*, és az új városhálózat megszilárdulásáig a városok jogi helyzete *instabilnak* tekinthető.

3. A magyar városok liberálkapitalista eredetű jogi rendje és az urbanizációs folyamatok a XIX. század végén

A magyar városi jog alapjai – noha a kormány felülről az autonómiát erősen kézben tartotta – a liberális államépítési eszmekörben mozgó jogintézményekkel és szervezeti megoldásokkal épültek ki. Amikorra ennek a rendszernek a kiépítése befejeződött, Európa nyugati területein a kapitalizmus *már* egy magasabb fejlődési fokozatba lépett át, az imperializmus korszakába. Mindez a polgári állam egészével együtt az ottani önkormányzatokat és a városi jogot jelentősen érintette. Ezekbe a társadalmi-politikai folyamatokba beágyazva egyfajta urbanizációs kihívás is jelentkezett Nyugat-Európa városainak klasszikus burzsoá jogi és szervezeti rendjével szemben.

Ez a kihívás számos részjelenség formájában érvényesült. Ezek hazai megjelenését elemezve arra a nagy jelentőségű kérdésre keressük a választ, hogy a dualista városi jog közjogi-szervezeti válsága párosult-e olyan *krízis-szimpptomákkal*, amelyeket az urbanizáció felgyorsulása hívott életre, és ezek a jelenségek a nyugati folyamatokhoz képest milyen *intenzitással* jelentkeztek.

Először is egész Európában növekedett a népességen belül a városi lakosság aránya. A városi ranggal rendelkező településen élt a századvégen Angliában a lakosság 77%-a, Franciaországban 41%-a, egész Németországban a lakosság 60%-a, a keleti német térségben a lakosság 30–40%-a. Ezzel szemben Magyarországon ez az arány 18% (Gyimesi S. 1985. pp. 343–344.).

A hazai képhez hozzátartozik, hogy a demográfiai változások az egyes magyar városokban *eltérően alakultak*. Az 1869–1910 közötti *népességszaporodást* figyelembe véve az országos növekedés 33,6%-os volt, 54 város esetében a megfelelő érték ez alatt maradt. Itt 6 thj. és 48 rt. városról volt szó, utóbbiak közül 12-ben egyenesen fogyott a lakosság. Ilyen módon a demográfiai fejlődés a városok közel 40%-ában egyáltalán nem volt erőteljes. A növekedés mértékére jellemző (Thirring G. szerk. 1912. pp. 55–57.), hogy a thj. városok (és Budapest) esetén a kétszeresnél nagyobb ütemben nőtt a városok 34,6%-a, az rt. városoknál viszont ez az érték csak 11,7%-a.

Igazi nagyvárosa az országnak a világvárosi méretek felé terjeszkedő Budapesten kívül alig volt. Ha az ebben az időben általánosan elfogadott 100 ezer fős alsó határt vesszük figyelembe, 1910-ben ezt csak Szeged haladta meg, Szabadka és Debrecen pedig megközelítette.

A magyar városhálózat 1910-ben jellegzetesen a közép- és kisvárosokra épült.

A magyar városokból:

nagyváros 100 ezer lakos felett	1,5%,
középváros 20–100 ezer lakossal	35,0%,
kisváros 20 ezer lakos alatt	63,5%,

Ugyanakkor például Poroszországban ugyanebben az időben 33 nagyváros volt (Hofman, W. 1984. p. 579.).

Tehát a századfordulón városainkban a népességnövekedés és a nagyvárosok problematikája még nem, vagy a nyugathoz képest *tompítva* jelentkezett. Ez alól természetesen kivételt jelentett a főváros.

A városi lakosság felduzzadása a nyugat-európai városokban szemben a *kommunális feladatok* tömegét hívta életre a vízellátás, a gáz- és villanyszolgáltatás, a közlekedés és a szociális ellátás terén.

1907-ben a német térségben a 20 ezer lakosnál nagyobb városok 94%-ban volt vízmű, nálunk az 1910-es állapotok szerint a megfelelő érték csak 35%-os volt. A hazai városi vízműveknek csak mintegy 1/7 része létesült 1890 előtt, több mint fele csak 1901 után. A gázműveknél is hasonló a lemaradásunk. Meg kell azonban jegyezni, hogy bizonyos területen a magyar városok *megelőzték* a német térség városait. Így a 20 és 50 ezer közötti lakosú magyar városok 70,3%-a, a hasonló nagyságú német városoknak csak 63%-a rendelkezett saját elektromos művel (Thirring G. szerk. 1912. pp. 432–35, Hofman, W. 1984. pp. 588., 590.).

Általában az új kommunális feladatok egy megújult, „teljesítményorientált” igazgatást és ennek megfelelő új szemléletet igényeltek. Mindezek az új irányzatok azonban hazánkban még nem feszítették szét a hatósági eljárásokra koncentráló klasszikus városi igazgatást.

Így volt ez például a vidéki városigazgatásban a *szociális ügyekkel* is. 1908-ban hozzávetőleges számítás szerint (az intézeti és az ún. „nyílt szegényügyet” egyaránt figyelembe véve) Szegeden a lakosság 0,59%-a, Szabadkán 0,32%-a szorult szociális gondoskodásra. Ugyanakkor ez a szám Budapesten már 4,5%, Németországban pedig már 1885-ben az egész népesség 3,4%-a, a 100 ezernél népesebb városokban pedig 6,9%. Ezen a téren se jelentkeztek tehát robbanásszerűen az új feladatok a századforduló magyar városaiban! (Thirring G. szerk. 1912. 548., 555., Hofman, W. 1984. p. 603.)

A liberális városi autonómia szervezetét erre az időre más folyamatok is *kezdtek szétfeszíteni*. Nyugaton ugyanis a bürokratikus városi adminisztráció egyre inkább ellensúlyozó tényező lett a képviseleti szervek-

kel szemben, másrészt pedig az önkormányzati politikai életbe bevonult a *szociáldemokrácia*. Mindez azonban a századvég magyar városaiban alig jelentkezett. Jellemző, hogy országos szinten a szociáldemokrata párt érdeklődése a kommunális politika iránt csak 1897–1900-tól kezdve észlelhető, és a dualizmus idején nem is jutott be a szociáldemokrata képviselő a fővárosi városházába.

Budapest esetében azonban fenti megállapításainkat mégis módosítanunk kell. Ott ugyanis a város dinamikus fejlődésével, új társadalmi-politikai érdekek felszínre kerülésével és kifejlődésével elmondhatjuk, hogy az egyesítés korának várospolitikai, városigazgatási eszméi, intézményei és jogrendje a milleneumra *betöltötték hivatásukat*, alkalmatlanná, szűkössé váltak a városfejlődés új szakaszában jelentkező erők számára, amelyeknek *új keretek, új feltételek* kellettek. 1896-ra az élet a szakigazgatás 1872-es kereteit is szétfeszítette. Először is az igazgatás személyzete háromszorosára nőtt, ugyanakkor a választójog változatlansága a hatalmi pozíciókat konzerválta, s ez a körülmény a felgyorsult társadalmi és gazdasági viszonyokhoz való idomulást eleve rendkívül meglassította és nehezítette. A városházán városi párttömörülések jelentek meg, amit Vázsonyi kispolgári csoportjának 1897-es programja is jelzett. Az igazi pártképződés azonban a XX. század elejére tolódott ki, állapítja meg Vörös Károly, és hozzáteszi, hogy a városvezetés élén is akkor lépett fel a perspektívákat nyújtó „nagy polgármester” – Bárczy István (Spira Gy. – Vörös K. szerk. 1978. pp. 468–69., 652., 658.).

Összegezve véleményünket, úgy találjuk, hogy a magyar városok urbanisztikai téren kétségtelenül jelentkező fejlődésére *nem érte el a nyugati méreteket*, és ennek megfelelően az ottaniakhoz hasonlítható urbanisztikai kihívás nem érte a hazai városokat. A magyar városok liberálkapitalista eredetű jogi rendje tehát elsősorban *közjogi tényezők* (az önálló városi törvény hiánya) miatt volt krízisben, s ezt csak *kiegészítette* az urbanisztikai fejlődés és a városok jogi struktúrája között jelenlevő ellentmondás. Ez utóbbi kifejtése következő fejezetünk feladata lesz.

4. A dualista városkategóriák urbanisztikai kritikája

A dualista törvények tehát *mereven szétválasztották* a törvényhatósági jogú és a rendezett tanácsú városokat. Magasabb kategóriába kerülnek csak *törvényhozás* útján lehetett, s erre a dualizmus korában – leszámítva az 1870-es évek elejét – csak egy esetben, Miskolc rangra emelésénél került sor. Másrészt a magyar városok fejlődése úgy alakult, hogy ez előtt a *külső* előtt több város is „toporgott”, amelyek sok tekintetben olyan „urbanisztikai teljesítményt” tudtak felmutatni, hogy ezzel nem egy thj. város fejlettségi szintjét messze meghaladták.

Arra a kérdésünkre, hogy *képes volt-e befogadni* a magyar városok dualista kori jogi rendje a tényleges városfejlődés elért eredményeit, úgy véljük, elsősorban urbanisztikai vizsgálatok alapján kereshetünk választ, és a városi jog társadalmi-jogi kritikája így lesz teljes.

Adataink forrása az 1912-ben kiadott „*A magyar városok statisztikai évkönyve*” volt. Mivel az első törvényhatósági és községi törvény kiadása óta mintegy negyven év telt el, szerintünk ez már *elegendő távlat* a jogalkotás következményeinek megítéléséhez.

Hogy végkövetkeztetéseink könnyebben áttekinthetőek legyenek, forrásunk statisztikai adatai alapján a városiasodásra jellemző *komplex mutatószámokat* képeztünk. Ezt a mutatót az adott városnak a XX. század elején nyújtott „urbanizációs teljesítményének” is tekinthetjük.

Az értékelésbe 23 tényezőt vontunk be. Ezeket az alábbiakban csoportosítottuk:

- I. csoport: *Népesség*
- II. csoport: *Városias külső*
 1. A 2–4 emelet közötti nagyságú házak száma
 2. A burkolt utcák száma
 3. A járdaburkolatok területe
 4. A nyilvános parkok területe

- III. csoport: *A város kommunális berendezései, energiafogyasztása*
 - 1. A csatornahálózat hossza
 - 2. A vízvezeték elosztóhálózat hossza
 - 3. Gázfogyasztás
 - 4. Áramfogyasztás
 - 5. A telefonállomások száma
- IV. csoport: *A város gazdasági ereje*
 - 1. A 20 főnél többet foglalkoztató ipari vállalatok száma
 - 2. A biztosítási, ipari és kereskedelmi rt.-k száma
 - 3. A bankok, takarékpénztárak, földhitelintézetek összes vagyona
- V. csoport: *A város egészségügyi helyzete*
 - 1. A közegészségügyi személyzet létszáma
 - 2. A kórházi ágyak száma
- VI. csoport: *A város művelődési szintje*
 - 1. Az iskolai osztályok száma
 - 2. A könyvtárak száma
 - 3. A színházi ülőhelyek száma
 - 4. Az időszaki lapok száma
 - 5. Az egyesületek száma
- VII. csoport: *Az önkormányzatok pénzügyi-személyi lehetőségeinek szintje*
 - 1. A községi kiadások
 - 2. A városi vagyon nagysága
 - 3. A város szolgálatában álló összes személyzet

Az egyes mutatók értékeit összevetettük a thj. és az rt. városokra nézve és egy összetett pontértéket képeztünk a *következő módon*:

– Adott mutatóknál azt a thj. várost választottuk viszonyítási alapul, ahol ez az érték a thj. városok közül a legkisebb. A kérdéses thj. és rt. város annyi pontot kapott, ahány thj. várost az erre a mutatószámra felállított rangsorban megelőzött (tehát ha egy adott rt. város megfelelő értéke három thj. város értékénél magasabb, 3. pontot kapott);

– Az értékeket csoportonként összefoglalva közöljük, illetve egyes helyeken csak az I–VII. csoport értékeinek összegét, az általunk komplex urbanisztikai mutatószámnak nevezett indexet adjuk meg.

A főváros és a törvényhatóságok rangsora a 4. táblázatból tűnik ki: (zároljban annak feltüntetésével, hogy hány ízben hiányzik a megfelelő adatok, ez 13 esetben volt így, ezért a maximálisan lehetséges 23x25 értéknél kevesebb megfelelő összértékek szerepelnek).

4. táblázat
A thj. városok mutatói

Város	Index	Város	Index
Budapest	562	Sopron	254
Pozsony	466	Székesfehérvár	226
Szeged	419 (2)	Miskolc	221 (1)
Temesvár	406 (2)	Marosvásárhely	207
Nagyvárad	405	Újvidék	187 (1)
Kolozsvár	388	Hódmezővásárhely	185 (1)
Debrecen	375 (1)	Szatmárnémeti	162
Arad	349 (1)	Komárom	138
Győr	328 (2)	Versec	123
Pécs	326	Baja	90
Szabadka	316	Selmecbánya	89
Kassa	310	Zombor	77
Kecskemét	256	Pancsova	71 (2)

A legfejlettebb rt. városok „urbanizációs teljesítményük” szerint rangsorát, csoportonkénti bontásban az 5. táblázat közli.

Az „urbanizációs teljesítményben” 100 pont alatt volt, de a legkisebb értékű thj. várost még meghaladta:

Besztercebánya	99 pont	Vác	90 pont
Makó	98 pont	Zenta	89 pont
Máramarosziget	97 pont	Esztergom	88 pont
Gyula	95 pont	Szentes	86 pont
Kaposvár	93 pont	Nagyszombat	80 pont

5. táblázat
Az rt. városok mutatói

Sor- szám	Város neve	Nincs adat	Össz.	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.
				csoport						
1.	Brassó	(1)	266	11	46	54	36	25	53	41
2.	Nagyszeben	(1)	237	7	34	26	44	34	73	19
3.	Szombathely		229	7	46	66	34	16	48	12
4.	Nyíregyháza		177	11	39	28	23	23	33	20
5.	Újpest		156	15	23	37	19	22	27	13
6.	Nagykanizsa		133	5	25	33	28	13	17	12
7.	Szolnok		121	6	4	44	31	17	16	3
8.	Nagybecskerek		118	5	20	22	16	21	25	9
9.	Eperjes		115	1	14	38	10	9	43	—
10.	Eger		114	6	20	13	13	27	31	4
11.	Sátoraljaújhely		113	1	18	21	26	26	21	—
12–13.	Nyitra		110	1	10	23	21	24	30	1
12–13.	Ungvár		110	1	31	15	17	13	33	—
14.	Pápa		109	1	38	22	8	3	36	1
15.	Veszprém		105	—	8	26	9	14	44	4

Összesen tehát 25 rt. város pontértéke haladta meg a legkisebb pont-értéket felmutató 77 pontos Zomborét (Pancsovát azért nem választottuk alapul, mert 2 adata hiányzott).

Ha azonban a thj. jog elnyerésénél számításba jöhető városokat kívánjuk megállapítani, úgy ezen a 25-ös körön szűkíteniünk kell.

Nyilvánvaló például, hogy a legkisebb népességű thj. városnál kisebb népességű városok eleve nem számíthattak a felemelkedésre, ezért 4 várost le kellett vonnunk. Ez a lakosságszám még mindig alacsonynak tűnik, így a 20 ezer fős küszöbérték felállítását találjuk indokoltnak, ennek a feltételnek 15 város felelt meg. Ugyanakkor az új rangemeléséknél a mérce a legkisebb „urbanizációs teljesítményt” felmutató thj. városoknál feltétlenül magasabban lett volna megállapítva, így további szűkítésként új határként a 100 pontos „urbanisztikai teljesítmény” lerögzítését véltük szükségesnek. Ekkor a 15 városból 9 város maradt (20 ezer lakos és 100 pont felett!).

Ezeket a városokat vizsgálva Újpest kiesik, mert ennek a dinamikus településnek távlati sorsa mindenképpen Nagybudapest problematikájával esett egybe. Van azonban az objektív számok mögött egy szubjektív

momentum is, ti. hogy az adott rt. város közönsége *akarta-e egyáltalán* a rangemelést? Érdekes módon az erdélyi szász városok Brassó, Nagyszeben (melyeknek pedig valóban minden objektív adottság feltétlenül megvolt a thj. rang elnyeréséhez) esetében az erre való hajlandóság tartósan hiányzott. Ennek okai nyilvánvalóan a Királyföld *sajátos vidék-város* kapcsolatot kialakító viszonyaiban rejtett.

A megmaradt 6 rt. város pontértékére nézve több thj. várost megelőzött, így Szombathely 12, Nyíregyháza 7, Nagykanizsa pedig 5 thj. várost.

Kérdésünkre tehát egyértelmű választ adhatunk. A dualista kori város-jog *nem volt elég rugalmas ahhoz*, hogy azokat a településeket, amelyek erre urbanisztikai fejlődésük alapján megérették, a törvényhatósági jogú városok közé emelje. Ugyanakkor a thj. városok között volt 4–5 olyan város, amely urbanisztikai mutatói alapján kevésbé felelt meg a kiemelt városi kategóriának – a thj. rangnak, így Versec, Baja, Selmechánya, Zombor és Pancsova. Ennek ellenére egyrészt Miskolc kivételével rangemelésre nem került sor, másrészt viszont a legfejletlenebb thj. városok is *megőrizték rangjukat* a dualizmus egész időszakában. A törvényi megoldás tehát ebben a tekintetben sem volt rugalmas.

A városok törvényi szabályozása, véleményünk szerint, a dualizmus korában *részben alkalmas volt* ugyan arra, hogy a feudális városstruktúrát a tényleges állapotokhoz idomítsa, arra azonban a megosztott (thj. – rt. város) szabályozás következtében képtelen volt, hogy a dinamikusan fejlődő városok számára megfelelő jogi felemelkedési lehetőséget nyújtson. A magyar burzsoá városi önkormányzatok *átfogó értékeléséhez* ez a megállapítás kétségtelenül kedvezőtlenül járul hozzá.

VII. A MAGYAR VÁROSI ÖNKORMÁNYZATOK JOGALKOTÁSA, A SZABÁLYRENDELETI JOG

A polgári korszak magyar városi önkormányzatainak történeti előzményeit vizsgálva láttuk, hogy a statutumalkotásnak, a korabeli közjogi terminológiát használva, *szabályrendelet-alkotásnak*, gazdag hagyománya, és megszokás nélküli gyakorlata volt, még az önkormányzatoknak kevésbé kedvező politikai rendszerekben is. Ez a pozíció a dualizmus idején sajátos módon, elméleti-közjogi alapokon bizonyos fokig még *tovább erősödött*. Ugyanis a városi önkormányzatokat három blokkban szabályozó törvények, az 1870 : 42. tc., az 1871 : 18. tc. és az 1872 : 36. tc. megalkotása során a városok szabályrendeletalkotási joga mintegy *felértékelődött*. Ennek egyik oka az volt, hogy az egységes városi törvény elvetésével, annak pótlékeként a törvényhozó a helyi jogalkotás erősítését kínálta a városoknak. Másrészt a megalkotott törvényekben (amelyek a kiemelt városokat a megyékkel együtt, a kisebb városokat pedig kiemelt községekként kezelték) a különböző fejlettségű és szerkezetű önkormányzatok közös szabályozása nem tudott mindig számot vetni a városok *speciális viszonyaival*, vagy nem tudta ezt kellő részletességgel megtenni. Így természetesen kellett lehetőséget biztosítani a városi élet számos kérdésének differenciált szabályozására a városok helyi jogszabályai keretében.

A történelmi előzmények és a dualista kor közjogi viszonyai eredményezték, hogy a magyar helyi jogalkotás a polgári korszakban európai viszonylatban is kiemelt jelentőségű volt.

1. A városok szabályrendelet-alkotásának jogi alapjai

A magyar városok normaalkotó tevékenysége a polgári modernizáció kezdetén *jelentős hagyományra* tekintett vissza. Az 1848 előtti feudális közjogban a különböző testületek statutumalkotási jogának legrészletesebb szabályait *Werbőczy Tripartitumában* találjuk. A III. rész 1. cím 2. §-a ki-

fejezetten utal „a szabad városok törvényeire”. A III. rész 2. cím 1. §-a az *autonóm statutumalkotás* jogát csak a törvényhatóságoknak biztosította, ugyanakkor a szabályalkotás jogát azoktól a közösségektől sem tagadta meg, akik „más urasága alatt” vannak, ilyenkor azonban a feljebbvaló jóváhagyására volt szükség. *Werbőczy* még azt is kifejtette, hogy a statutumok nem sérthetik az isteni és emberi törvényeket, nem foglalhatnak magukba valami jogtalanságot, valami kárhozatost, és ne legyenek mások jogainak világos ártalmára és sérelmére.

A 2. cím 7. § a szabad városok (és a céhek) statutumait tárgyalja. Ezeknek érvényességéhez az uralkodó jóváhagyása szükséges, továbbá az is, „...hogy az efféle határozatok (ti. a statutumok) igazságosak és tisztességesek legyenek, másoknak és mások szabadságainak és jogainak kárt és sérelmet ne okozzanak”. A 8. § pedig a statutumok meghozatalának módját rendezi.

A statutumalkotás feudális kori elmélete a XIX. század elejére már *alkalmatlannak bizonyult* arra, hogy a városjog modernizációja során felhasználható legyen. Ezenkívül a rendi korszak végére a városi normaalkotási gyakorlat is a *széthullás* bizonyos jeleit mutatta, hiszen esetről-esetre hozott, kishatékonyaságú rész-szabályozássá lett. A reformkorszak városi törvénytervezeteinek tehát a helyi normaalkotás kérdésében is új szabályozást kellett hozniuk.

Az 1843–44-es országgyűlésen kidolgozott *városi törvényjavaslat* a kor követelményeinek messzemenően eleget téve a tervezet 47–61. §-aiban, a szabályrendeletalkotásnak olyan alapos, kidolgozott és liberális szabályozását adta, hogy ezt a teljesítményt véleményünk szerint a magyar jogalkotás a későbbiek során sem szárnyalta túl!

A javaslat szerint a „szabályok” – a szabályrendeletek elnevezésére ugyanis ezt a kifejezést használják – „minden hasonló esetre nézve *zsinór mértékül hozott végzések*” (47. §). A szabályok alkothatók a városi törvény rendelkezése alapján (48–49. §), ha a törvény azt megengedte, vagy a szabályalkotást kifejezetten elrendelte. Ezeken az eseteken kívül szabályok más tárgyakra nézve is alkothatók, ha azok a város belügyeire korlátozódnak, és nincs ebben a tárgykörben törvény, vagy ha van, az nem rész-

letes (50. §). Ez a megkülönböztetés azért is fontos, mert a 48., 49. §-ban érintett szabályokat a törvény hatálybalépése után egy éven belül kell megalkotni (60. §). Míg a szabadon meghozhatók (50. §) szükség szerint alkothatók és megváltoztathatók (61. §).

A törvényjavaslat a szabályok *érvényességéhez* liberálisan megállapított kellékeket fűz. Ezek a normák az ország élő törvényeivel nem ellenkezhetnek, és csak a város belviszonyaira terjedhetnek ki (51. §). Meghozataluk után egy héten belül jóváhagyás végett fel kell őket terjeszteni a Helytartótanácshoz, ezzel egyidőben *rögtön végrehajthatók*.

A szabály tehát jóváhagyásra felkerül a Helytartótanácshoz. Ez a kormányhatóság a jóváhagyást csak akkor tagadhatja meg, ha a városi jogszabály vagy hatályos törvénybe ütközik, vagy pedig a szabályozás a város hatáskörén túllép. *Célszerűségi okokra* hivatkozva azonban a jóváhagyást *megtagadni nem lehet* (55. §)!

A megtagadó határozatban fel kell tüntetni a *kifogásolt rendelkezést* és a nemleges döntés *okát*, továbbá a kifogásolt rendelkezés által megsértett törvényhelyet. Ezt a határozatot három hónapon belül kell meghozni (56–57. §). A javaslat igen progresszív módon ismeri a *hallgatólagos jóváhagyás intézményét is*, mert az 58. § értelmében a kellékhányos (56. §) vagy az elkészített helytartótanácsi leirat (57. §) esetén a szabály hatálybalép. Részleges jóváhagyás esetén a nem kifogásolt részek szintén hatályba lépnek. Racionális rendelkezés, hogy a helybenhagyott szabályokat külön *szabálykönyvben* kell nyilvántartani, és a hatályos szabályokat időről-időre ki kell hirdetni (53. §).

Az 1843-as városi javaslat, mint tudjuk, nem lett törvény. A főrendek különösen a szabályok hallgatólagos jóváhagyásának intézményét nem tudták megemésztetni, ehhez pedig az alsótábla mindvégig ragaszkodott.

Az 1848 : 23. tc. *nem foglalkozott* a szabályrendeletalkotás kérdésével. A városokban ugyanakkor folyamatos volt a szabályrendeletalkotás. Ennek különösen jelentős emlékei voltak az alkotmányosság helyreállításakor (1861) és a kiegyezés körül az ún. *házaszabályok*, azaz tulajdonképpen szervezeti és működési szabályzatok. Így az 1870–72-es törvényi szabályozásra maradt, hogy meghatározza az önkormányzati (városi)

szabályrendeletek helyét a burzsoá *jogforrások rendszerében* és körvonalazza a szabályrendeletek létrejöttének folyamatát.

A városok (Fiumét leszámítva) *trialisztikus felosztásának* megfelelően ezt a kérdést *három törvényben* szabályozták. A szabályrendelet-alkotás joga minden esetben a képviseleti szervet (a törvényhatósági bizottságot), illetve a képviselőtestületet illette meg.

A törvényhatósági jogú városoknál az 1870 : 42. tc. 5–7. §-a szerint szabályrendeletet *csak önkormányzati hatáskörben* lehet alkotni, s az nem ellenkezhet törvénnyel, kormányrendelettel. A szabályrendeletet a thj. város területén, ha azonban közérdekű, az egész ország területén ki kell hirdetni.

A szabályrendelet (kihirdetésétől 30 napon belül) *folyamodással* támadható meg. Ebben a miniszter (meghallgatva a várost) végérvényesen dönt, határozatát azonban indokolnia kell. Általánosságban véve a szabályrendeletek nem szorulnak jóváhagyásra. Ha azonban a szabályrendelet alkotását *törvény írja elő*, ezt a szabályrendeletet fel kellett terjeszteni a miniszterhez jóváhagyás végett.

Ha a fentieket nézzük, a városok statutárius joga valóban terjedelmes és nem túl szorosan ellenőrzött volt. Ehhez a megállapításhoz hozzátartozik még az is, hogy a törvény 64. §-a a városok számára a vármegyéknél *nagyobb mértékben* tette lehetővé a belső szervezet önálló kialakítását – éppen a *szervezési szabályrendeletek* útján.

A *rendezett tanácsú városok* szabályrendelet-alkotási joga alapvetően az 1871 : 18. tc. 29–31. §-aiban került szabályozásra. A szabályrendeleteket a *vármegyéknek* jóvá kellett hagynia, de ha a vármegye törvényhatósági bizottsága a legközelebbi közgyűlésén nem nyilatkozott, a szabályrendelet helybenhagyottnak volt tekintendő. A törvénybe, kormányrendeletbe és vármegyei szabályrendeletbe ütköző rt. városi szabályrendeleteket meg kellett *semmisíteni*, az ezt kimondó vármegyei határozat ellen azonban a belügyminiszterhez lehetett folyamodni. Bizonyos kérdésekben megalkotott szabályrendeleteket egyenesen a miniszterhez kellett jóváhagyás végett felterjeszteni (pl. az 1881 : 59. tc. értelmében). A

községi törvény 65. §-ában az rt. városok, a thj. városokhoz hasonlóan, jelentős önállóságot kaptak belviszonyaik rendezésére.

Budapest szabályrendelet-alkotási joga (1872 : 36. tc. 6–8. §) megegyezett a törvényhatósági jogú városokéval.

A burzsoá városi önkormányzatok normaalkotási jogát tehát 1870–1872-es törvények alapozták meg. A városok szabályrendelet-alkotás jogát azonban jelentősen érintette még a *kihágási BTK*, az 1879 : 40. tc. Ez ugyanis az 1. § 4. pontjában a kihágást létesítő jogforrások között a thj. és rt. városok szabályrendeleteit is felsorolja. A kihágást megállapító szabályrendeletek megalkotására nézve a törvény 5–9. §-a tartalmazott részletes előírásokat. A megalkotott szabályrendeleteket minden esetben a belügyminiszternek jóvá kellett hagynia, aki a felterjesztett normában változtatásokat is követelhetett. Ugyanakkor a törvény ismerte a – 60 nap múlva bekövetkező – hallgatólagos jóváhagyást és sürgős szükség esetén a megerősítés előtti hatálybaléptetést is.

Figyelemre méltó, hogy az 1880 : 37. tc. – a büntető törvénykönyvek (az 1878 : 5 és 1879 : 40. tc.) életbe léptető rendelkezéseit tartalmazó törvény – magában foglal egy olyan *átmeneti rendelkezést*, amelyik nézetünk szerint nem jelentéktelenül csorbította a városok szabályrendelet-alkotási jogkörét. Az 1880 : 37. tc. 3. §-a ugyanis a két törvényben foglalt büntetendő cselekményekre nézve rendelkezéseket tartalmazó szabályrendeleteket hatályon kívül helyezte. Azok a szabályrendeletek viszont, amelyek a két BTK intézkedései alá nem eső valamely cselekményre vagy mulasztásra büntetést állapítanak meg, 1881. február 28. után *csak akkor maradhattak érvényben*, ha egyrészt a bennük szereplő szankciókat a törvény rendelkezéseihez idomították, másrészt ha azokat 1880. december 1-ig „újabb megerősítés végett” a belügyminiszterhez felterjesztették. A meg nem erősített szabályrendeletek hatályukat veszítették. Bár a jogszabály itt „újabb megerősítésről” beszélt, az 1870 : 40. tc. rendelkezésére is figyelemmel úgy tűnik, hogy itt sok esetben korábban megerősítésre nem szoruló szabályrendeletek *utólagos*, és átfogó revíziójáról volt szó, ami a helyi jogalkotást bizonyos fokig csorbította. Pécsi adataink szerint ez a felülvizsgálat a felterjesztett szabályrendeletek

több mint egyharmada esetében azzal járt (Közygyűlési jkv.: 1880/204. sz.), hogy a miniszter a jóváhagyás megadása előtt a tényállások, vagy szankció módosítását kívánta meg.

Lényegesebb változtatást hozott a városok jogát is érintő 1886-os *második törvényi szabályozás*, amikor a 21. és 22. törvénycikk véglegesen kialakította a dualista kor thj. és rt. városainak jogi rendjét. Ez a szabályozás a fővárost nem érintette, ott a szabályrendelet-alkotás alapja az egész dualizmus idején az 1872 : 32. tc. maradt.

Ezzel szemben a törvényhatósági jogú városok szabályrendelet-alkotási jogát az 1886 : 21. tc. *erőteljesen korlátozta*. A 11–12. § szerint a kötelezően megalkotandó szabályrendeleteknél a miniszter *célszerűségi* szempontokat is ellenőrizhet, átalakításokat kívánhat és a szabályrendelet tartalmát végső esetben saját rendeletével is megállapíthatja. Ennél a rendelkezésnél nagyobb súlya volt annak az új szabálynak, hogy ezután minden szabályrendelet érvényességéhez az szükséges, hogy a miniszter *bemutatói záradékkal* lássa el. Ez a megfogalmazás – bizonyára nem egészen véletlenül – meglehetősen *homályosra* sikeredett, és többféle értelmezésre adott lehetőséget.

Tartalmát értelmezve, az inkább csak jogszerűségi felülvizsgálatot jelentett, és maga *Tisza Kálmán* is – mintegy interpretáció autentikát gyakorolva – a képviselőházban *Grünwald Béla* kérdésére 1886. március 18-án ezt a magyarázatot adta (Idézi: *Egyed I.* 1936. p. 877.). A későbbiek során azonban ezzel ellentétes gyakorlat érvényesült, mert a miniszterek diszkrecionális jogkört kialakítva célszerűségi felügyeletet is igényeltek valamennyi szabályrendelet felett. Ez a gyakorlat világosan kiderült az 1907 : 60. tc. (a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről) indoklásából. Meg kell jegyeznünk, hogy közvetlenül az első világháború előtt voltak olyan értelmezések is, amelyek *csak jogszerűségi* felülvizsgálatot voltak hajlandók érteni a „bemutatói záradék” alatt. Ilyen tartalmú volt egy 1912-es (1844. sz.) közigazgatási bírósági ítélet is (Részletezi *Egyed I.* 1912. pp. 543–547.).

Visszatérve 1886-ra, szerintünk a törvény kétértelmű megfogalmazásában a szabályrendeleti jog *megszigorításának lehetősége benne volt*, s ezzel

a kormányzat élt is. A századfordulón mindenképpen úgy tűnhetett, hogy 1886. előtt a szabályrendelet-alkotási jog köre tartalmasabb volt, mint ezt követően. Ennek ellenére véleményünk szerint – különösen a városokban – minden megszorítás ellenére a helyi normaalkotásnak kiterjedt lehetőségei továbbra is megmaradtak.

2. A szabályrendelet-alkotás gyakorlata a dualizmus idején

A helyi jogalkotás tételes jogi alapjainak bemutatását követően úgy gondoljuk, hogy a kép csak a városok *szabályrendelet-alkotási gyakorlatának* ismertetésével lehet teljes. Természetesen ennek során *mintavételre* kellett szorítkoznunk, mert a magyar városokban egyidőben több ezer szabályrendelet volt hatályban, és ez a szám hosszabb időszakot véve alapul még nagyobb. Éppen ezért levéltári források alapján *Pécs thj. város 1872 és 1889 közötti szabályrendelet-alkotási folyamatait* elemztük teljeskörűen, de következtetéseinket nyomtatott városi szabályrendelet gyűjtemények anyagára is alapoztuk, felhasználtuk Szeged (1890–91), Budapest (1888–92), Beszterce (1898), Kassa (1898), Győr (1902), Eger (1903), Debrecen (1908), Temesvár (1910) és Szekszárd (1914) kiadványait.

Amikor szabályrendelet alkotásról beszélünk, ez az autonóm jogalkotásnak csak egy (bár legjelentősebb) *szeletére vonatkozik*. A városok szervezetén belül ugyanis a képviselői szervek nemcsak szabályrendelet néven alkottak normákat, hanem szabályzatokat, általános határozatokat is kibocsátottak. Más testületi szervek (a tanács, a közgyűlés bizottságai) és a városok vezető tisztviselői (a polgármester és a rendőrkapitány) is alkottak *normatívítással* rendelkező aktusokat. Ezek egy része a szervezeten belül ható „normatív utasítás” volt. A szabályrendeletek között is voltak ilyen természetű szervezeti, személyzeti és működési kérdésekben kibocsájtott *belső* normák, különösen az igen nagy terjedelmű szervezési szabályrendeletek, de a burzsoá kori városi szabályrendeletek nagyobb része az állampolgárookra kiterjedően állapított meg jogokat, illetve rögzített kötelezettségeket. Mégis, a városi lakosságra nézve a nem szabályrendeleti

alakban megjelenő közgyűlési határozat is gyakran tartalmazhatott kötelezettségeket, sőt találtunk olyan esetet is, amikor Kassán 1897-ben kiadott rendőrkapitányi hirdetmény tartalmazott szabályozást jelentő elemeket.

A tágan értelmezett városi jog *vertikális* tagolódása már az 1872 körül megalkotott szervezési szabályrendeletekben megjelent. Ezekből a helyi, megalapozó jogszabályokból kitűnik, hogy a városi önkormányzati szervezet különböző szervei és tisztségviselői egyaránt végeztek normatív szabályozást. Ilyen volt az ügyrend mellett kiadott utasítások és szabályok sora például Szeged (1873) és Debrecen (1872) szervezési szabályrendeletében.

A városi jog vertikális strukturáltsága azonban igazán a robbanásszerűen fejlődő *fővárosban* figyelhető meg. Az 1872 és 1892 közötti budapesti jogban a *közgyűlés* jogalkotásában a szabályrendeletek mellett megtalálhatók voltak (normatív) határozatok, díjszabályzatok, kezelési szabályzatok, utasítások és helyhatósági szabályzatok is. A *tanács* szintén kibocsájtott rendszabályokat és szabályokat. Ez a differenciálódási folyamat a következő évtizedekben folyamatosan tovább tartott és 1922-ben (A budapesti városi jog előzetes tartalomjegyzéke, Bp. 1922) a közgyűlés normaalkotó tevékenysége a következő formákban jelenhetett meg: szabályrendelet, szabályzat, szolgálati utasítás, (normatív) határozat, szabályutasítás, alapszabály. A tanács kibocsájthatott: szolgálati utasítást, végrehajtási utasítást, szabályzatot, ideiglenes szabályzatot, utasítást, (normatív) határozatot, szabályutasítást. A polgármester jogalkotásának formái a rendelet, a (normatív) szolgálati utasítás, (normatív) elnöki rendelet (határozat), körrendelet voltak.

A helyi jog szokszínűsége, tagolódása a XIX. század végén, *Európa* más térségeinek városjogában megfigyelhető. *Weimarban* például 1885-ben (Sammlung der Ortsgesetze, Regulative und wichtigeren Polizeiverordnungen für... Weimar. Weimar 1885.) az Ortsgesetz-Ortsstatut (ami lényegében a magyar szabályrendeletnek felelt meg) mellett a városi jogforrások tarka képe tárul eléink a rendeletek, hirdetmények, végrehajtási rendeletek, „regulatívok” és rendtartások formájában. A fejlődés itt is a jogforrás-fajták bővülését hozta, mert 1910-ben a weimari városi jogban

eddigieken kívül általános szolgálati utasítás, különleges szolgálati utasítás, (normatív) határozat, instrukció, vagy egyszerűen előírás is előfordult. (Az idézett gyűjtemény 3. kiadása, 1910.). A városi jog vertikális tagolódása a XX. század elején *Berlinben* is fellelhető (*Wölbing, P.* 1911. pp. 36–40, 46–57.).

A fentiek előrebocsátásával ezek után az autonóm városi jog *legmarkánsabb* és legjelentősebb forrásaival, a szabályrendeletekkel kívánunk foglalkozni.

A szabályrendelet-alkotás folyamatát, „*mikroösszefüggéseit*” Pécs thj. városban vizsgáltuk 1872–1889 között, a törvényhatósági bizottság közgyűlési jegyzőkönyvei alapján. A szabályrendelet-alkotást legtöbbször a tanács *kezdéményezte*. Ismételten előfordult azonban, hogy a törvényhatósági bizottság tagjai tettek erre javaslatot, nem egyszer a szabályozandó terület anomáliáit szóvátévő *interpellációk* alkalmával. Találtunk olyan esetet, hogy a javaslat kívülálló testülettől származott. Ilyen eset volt 1878-ban a kereskedelmi és iparkamara, 1888-ban az ipartestület, illetve 1881-ben a pécsi szőlősgazdák egyesületének szabályozást kezdeményező beadványa. Ha a helyi jogszabály megalkotását törvény, rendelet írta kötelezően elő, az erre vonatkozó előterjesztést a város tanácsa tette meg. Több esetben azonban a szabályrendelet kidolgozására maga a törvényhatósági bizottság adott utasítást.

A javaslat kidolgozásában, a szabályrendelet megszövegezésében a fő-jegyző és a rendőrfőkapitány mellett a közgyűlés *bizottságainak* volt jelentős szerepe. Ezek zömmel a közgyűlés rendes szakbizottságai voltak, csak kivételesen küldtek ki a tervezet elkészítésére *ad hoc* bizottságot. Esetenként a szabályrendelet előkészítésében *több* szakbizottság is részt vett. A bizottsági előkészítés mellőzése csak igen ritkán tapasztalható, ellenkezőleg olyan esettel is találkoztunk, amikor a közgyűlés a tanács által benyújtott javaslatot nem vette azonnal a tárgyalás alá, annak pótlólagos szakbizottsági előkészítését kívánta meg. A bizottságok tevékenysége a szabályrendelet tervezetek előkészítése során időnként akadozott, többször késedelmesen adták be jelentésüket, sőt megtörtént, hogy a szabályrendelet tárgyalását azért nem lehetett közgyűlési napirendre tűzni, mert

kiderült, hogy az előkészítéssel megbízott bizottság, a tagok ismételt távolmaradása miatt, nem is tudott ülésezni.

A közgyűlés nem mindig foglalkozott *azonnal érdemben* a beterjesztett tervszel. Adott esetben például a közelgő tisztújítások miatt halasztották el a döntést, máskor az idő előrehaladására való utalással napolták el tárgyalását, vagy arra hivatkozva vitték át megvitatását a következő közgyűlésre, hogy a terjedelmes javaslat egyszeri felolvasásra nem dönthető el. Elvi indoklással utasította vissza a közgyűlés egy nagyjelentőségű szabályrendelet azonnali letárgyalását, „minthogy ezen szabályrendelet nevezetesen magánérdekeket érint”. Az esetek zömében azonban a javaslattal érdemben foglalkoztak.

A közgyűlés részéről kategórikus visszautasításra *igen ritkán került sor*, bár a szabályrendelet hatálybalépését rafináltabb módon is meg lehetett akadályozni, ha elfogadták ugyan a részletes tárgyalás alapjául, de „költ-ségkihatásainak” kimunkálására visszautalták az előkészítő szervekhez. A beterjesztett javaslathoz képest kisebb-nagyobb módosításokra, ezzel szemben, viszonylag gyakran került sor.

Az *elkészült szabályrendeleteket* kifüggesztették, ezek ellen megszabott ideig fellebbezéssel lehetett élni. Egy részüket jóváhagyás végett már 1870-től fel kellett küldeni az illetékes miniszterhez, illetve 1886 után bemutatási záradékkal való ellátás végett valamennyit fel kellett a miniszterhez terjeszteni.

Igen jelentős kérdés a lakosság *reagálása* a szabályrendeletekre, továbbá a miniszteri felülvizsgálat gyakorlata!

Pécsnek a burzsoá korszakban kinyomtatott hivatalos szabályrendelet-gyűjteménye nem volt, bár magánmunkálatként megjelent *Sárkány Ármán* 1905-ös gyűjteménye, az egyes szabályrendeleteket kiplakátozták, vagy kinyomtatták, vizsgált időszakunkban általában 500, de kivételesen 1 000, esetleg 2 000 példányban. Hivatali használatra létezett egy folyamatosan vezetett Szabályrendeleti Könyv, amelyet 1880-ban fektettek fel, és a dualizmus végére már három kötetre bővült.

A lakosság a szabályrendeletek ellen biztosított jogorvoslati lehetőségekkel csak *ritkán élt*, 1872–1889 között egy esetben a több pécsi polgár ál-

tal beadott folyamodványt a belügyminiszter elutasította, egy másik ügyben azonban a fellebezés eredményes volt, mert a megtámadott szabályrendelet hatályát a miniszter feloldotta, és a közgyűlés ebben a tárgykörben a szabályrendelet-alkotásról le is mondott.

Sajátos fényt vet azonban a pécsi lakosság jogismeretére az alábbi eset (Közgyűlési jkv.: 1885/34., 103.sz.): A belvárosban a közegészségügyi szabályrendelet korszerűbb (és költségesebb) szemétszállítási módot vezetett be, megtiltva a saját kocsival történő szállítást, városi szemétszállítást állított fel. Ezen túl többek között a sertések tartását is megtiltotta. Amíg a szabályrendelet a törvényes 30 napi közszemlére volt kitéve, fellebezés nem érkezett. Mihelyt azonban, a belügyminiszter által is jóváhagyott szabályrendelet rendelkezéseit a rendőri közegek *alkalmazni kezdték*, a polgárok tömege szisszent fel. A szabályrendelet ellen több mint húsz „felszólamlás” érkezett, a kérelmezők kivételes elbánásmódot igényeltek. A közgyűlés természetesen elutasította az elkésett kérvényeket, mert úgy látta, hogy „... az igényelt kivételnek helye nincs, sőt ezen kivétel fontos köztisztasági, de különösen közegészségügyi tekintetből meg sem tűrhető s az üdvös szabályrendelet által célba vett eredményt veszélyezteti”. A szabályrendeletek rendelkezései a pécsi városi lakosság számára tehát akkor lettek *igazán konkrétak*, és a jogismeretük akkor telítődött tartalommal, ha az új szabályokat velük szemben alkalmazni kezdték!

Mint arra már utaltunk, a miniszterek 1886 előtt is felülvizsgálták a szabályrendeletek egy részét. Ennek keretében 1872–1889 között 43 esetben kérték a pécsi szabályrendeletek megváltoztatását. Mivel az ismételt módosítások során néhány szabályrendelet ellen többször is volt *észrevétel*, ezeket is figyelembe véve az ebben az időben hatályban lévő mintegy 29 szabályrendelet közül 19-et érintett a miniszter leirata. Ezekhez azonban még hozzá kell számítanunk, hogy 4 esetben a jóváhagyás megtagadása miatt a szabályrendeletek létre sem jöttek. Tehát a városnak szabályrendeleti mintegy kétharmadát a miniszter kérésére módosítani kellett, mintegy 10%-uk meg sem született.

A közgyűlés az általa megalkotott szabályrendeleteket a miniszteri leiratot figyelembe véve legtöbbször *kiigazította*. Eredete elképzeléseihez rit-

kán ragaszkodott, volt olyan eset is, hogy elvi álláspontjának fenntartása mellett fokozatosan bár, de engedett. Hajlékony magatartása nem zavarta abban, hogy néha „duzzogva” ne hangoztassa, hogy a vonatkozó szabályozást másutt már jóváhagyták, máskor egyenesen „megsértődött”, és a belügyminiszternek a szabályrendeletre kibocsájtott rendelkezéséről megállapította, hogy az abban „foglalt helytelenítő megjegyzésre a közgyűlés önérzetesen kijelenti, hogy az tévesen lőn alkalmazva” (Uo. 1888/152.sz.). A miniszter akarata azonban az előbbi esetekben mégis érvényesült.

A szabályrendelet-alkotási folyamat „letisztított formában” történő bemutatása után természetesen meg kell jegyezni, hogy egy-egy konkrét tárgykör szabályozásánál meglehetősen bonyolult összefüggések érvényesültek. Bizonyos kérdések szabályozása évtizedekre is *elhúzódhatott*, amire jó példa lehet a *szőlőhegy-rendtartás*. Ezt a kérdést 1854-ben és 1867-ben már szabályozták, de 1872-ben a közgyűlésen megállapították, hogy az 1867-es szabályozás elégtelen. 1874-ben el is fogadtak egy új „szőlőhegy-rendtartást”, melyet azonban 1875-ben a belügyminiszter átdolgozásra visszaküldött. A szőlősgazdák azonban ekkor nem akarták a megnövelt számú szőlőpásztor fizetésével együttjáró, növekvő terheket viselni, és ezért a javaslat 1875 áprilisában lekerült a napirendről. Csak 1878 júniusában jutott a pécsiek közérdeklődésére számot tartó kérdés ismét a közgyűlés elé, azaz hogy került volna tárgyalásra, mert különböző nehézségek miatt a javaslat átdolgozása 1878 júliusától 1879 szeptemberéig elhúzódott, miközben a közgyűlés 5 ízben foglalkozott valamilyen formában ezzel a kérdéssel anélkül, hogy érdemben döntés született volna. 1879. szeptember 15-én a közgyűlés a szabályrendelet-tervezetet mint költségvetést elutasította.

A kérdés ezután úgy tűnik továbbra is napirenden maradt, mert 1881 júniusában, most már a pécsi szőlősgazdák egyesülete javaslatára, a tanács a szabályrendelet-tervezetet újból beterjesztette. 1882 februárjában és áprilisában a két közgyűlés tárgyalta és végre elfogadták. 1883 áprilisában a belügyminiszter (az igazságügy, a földművelési és iparügyi miniszterrel egyetértésben) javításokat kért, amit a közgyűlés keresztül is vezetett. Az augusztusi miniszteri jóváhagyás után a 2 000 példányban kinyomtatott

szabályrendeletet a szőlősgazdák között kiosztották. A szőlőhegy-rendtartás kálváriája ezzel azonban mégsem ért véget. 1884-ben már módosították egyik szakaszát, és ezzel kapcsolatban 1885-ben többen fellebbezéssel fordultak a belügyminiszterhez, aki ugyan a fellebbezéseket elutasította, de egyúttal a szabályrendeletből két szakasz kihagyását kívánta meg. Kérésének a közgyűlés eleget is tett, de a szőlőhegy-rendtartás ügye továbbfolyt.

Ugyanilyen viszontagságos a pécsi *építési szabályrendelet* útja is. Az 1873-ban elfogadott szabályrendelettről már 1874-ben kijelentette a törvényhatósági bizottság, hogy azt teljesen át kell dolgozni, mégis, bár a kérdés többek között 1881-ben, 1886-ban felmerült, az építési szabályrendelet csak 1888–89-ben született meg.

Az egyes városok jogában sokszor *igen eltérő időben* jelent meg egy-egy jogintézmény. Míg a törvényhatósági jogú városok már az eredeti szervezkedés idején szabályozták az interpellációs jogot (így Pécs, Sopron), addig ez az rt. városokban időben elhúzódott, így Szombathelyen csak az 1911-es szervezési szabályrendeletben rendezték a városi képviselők interpellációs jogait és az interpelláció módját (Horváth F. 1971. p. 344.).

A szabályrendelet-alkotás statisztikai vizsgálatát néhány törvényhatósági jogú város hivatalos szabályrendelet gyűjteményének segítségével végezhajuk el. Ezek a gyűjtemények általában a század végén jelentek meg, így következtetéseinket a korábbi időszakra nézve visszavetítéssel tudjuk levonni. A századforduló adatait a 6. táblázat közli.

6. táblázat
A szabályrendeletek száma a századfordulón

Város	Kiadás éve	Szabályrendeletek száma
Kassa	1898	63
Győr	1902	58
Debrecen	1908	61

Természetesen a szabályrendeletek száma egy rendezett tanácsú városban ebben az időben jóval *kisebb volt*, így Beszterce rt. sz. kir. város gyűjteménye 1898-ban 36 szabályrendeletet tartalmazott. Másrészt a világ-várossá fejlődő Budapest joganyaga ebben az időben (1892 elején) már mintegy 112 helyi jogszabályra rúgott.

Ugyanakkor a szabályrendeletek száma az idő múlásával *növekedett*. Szegednek 1891-ben mintegy még 40 hatályos szabályrendelete volt, Sopronban viszont 1937-ben közel 92 szabályrendelet alkotta az autonóm jog gerincét.

Fenti adataink birtokában az *egyidőben* hatályban lévő városi szabályrendeletek számát (minthárom városkategóriában) a századfordulón mintegy 5 000–5 500-ra becsülhetjük.

Természetesen ezeknek az autonóm jogszabályoknak csak egy része volt terjedelmes „*kódex-jellegű*” norma: a szervezési, a gyámügyi szabályrendeletek mellett ilyenek voltak az építési szabályrendeletek. Ezzel szemben Debrecen, Kassa és Győr gyűjteményébe felvett szabályrendeletek mintegy 44%-a nem hosszabb 10 §-nál (ezek 2/5 része 5 §-os, vagy ennél rövidebb volt). Ugyanakkor a szabályrendeleteknek csak mintegy 1/10 része terjedelmesebb 50 §-nál. Előre tekintve meg kell állapítanunk, hogy idővel a szabályrendeletek bizonyos fajta „*aprózódása*” figyelhető meg. Sopronban 1937-ben már 10 §-nál nem hosszabb a szabályrendeletek 53,5%-a, ötven szakasznál terjedelmesebb viszont már csak 5,5%-a.

A burzsoá korszak városi joganyagáról elmondhatjuk, hogy *történeti módon* fejlődött ki. Ehhez azonban hozzá kell tennünk azt a megfigyelésünket, hogy a gyűjteményeket vizsgálva az 1870-es években alkotott szabályrendelettel igen ritkán találkozunk, tehát azokat a későbbiek folyamán újraszabályoztak mintegy „*lecserélték*”. Szeged, Beszterce, Győr, Debrecen gyűjteményei ebből az időből nem tüntetnek fel helyi normákat, Kassán is csak az egész joganyag 10%-a ered ebből az időből. Budapesten viszont a kontinuitás a hetvenes évek szabályrendeleteire nézve is kimutatható. Kassa szabályrendeleteinek életkora 1898-ban a 7. táblázat szerint így alakult:

7. táblázat

Kassa szabályrendeleteinek életkora, 1898

A szabályrendeletek életkora	%
5 évnél fiatalabb	20,6
6 – 10 éves	28,6
11 – 15 éves	23,8
16 – 20 éves	17,5
20 évnél idősebb	9,5
Összesen	100,0

Meg kell jegyeznünk, hogy például Győrben és Budapesten a reformkor végétől, 1846–47-ből is mentődtek át statutumok.

A történeti jelleget a városi szabályrendeletek az egész polgári korszakban megőrizték. 1937-ben Sopronban a szabályrendeletek életkora a 8. táblázat szerint alakult.

8. táblázat

Sopron szabályrendeleteinek életkora, 1937

A szabályrendelet életkora	%
5 évnél fiatalabb	18,7
6 – 10 éves	13,5
11 – 20 éves	4,2
21 – 30 éves	17,6
31 – 40	15,7
41 – 50 éves	12,7
51 év felett	17,6
Összesen	100,0

A szabályrendeletek tehát hosszú életű, stabil elemei voltak a városi joganyagnak.

3. A szabályrendeleti jog palettája

A szabályrendelet-alkotás jogi alapjainak megmutatása, a helyi jogszabályok megalkotási folyamatának elemzése, és mennyiségi sajátosságok feltárása után elengedhetetlen a helyi jogalkotás *szabályozási tárgyainak* felsorakoztatása is. Mivel azonban a vizsgált fél évszázad alatt több ezer szabályrendelet keletkezett, ezeknek a helyi sajátosságokba is gyökerező tartalmi gazdagságát a teljességre törekedve bemutatni természetesen lehetetlen. Úgy gondoljuk azonban, hogy a szabályozás *palettáját* több rendezett tanácsú, illetve törvényhatósági jogú város szabályrendelet gyűjteményébe felvett szabályrendeletekből kialakítva, lehetőleg megtartva a szabályrendeletek eredeti megnevezését, a mai önkormányzati jogalkotás számára több gondolatot ébreszthetünk fel, mintha táblázatokba sorolva, ismét csak statisztikailag csoportosítjuk és összegezzük a szabályozási területeket.

Ennek során az *9–10. táblázatban az rt. városoknál* Eger (1902) és Szekszárd (1914), a *thj. városoknál* Kassa (1898), Győr (1902), valamint Debrecen (1908) szabályrendelet gyűjteményeit vettük alapul. A szabályrendeleti típusok ismertetése előtt meg kell jegyezni, hogy egy-egy szabályrendeletet ott tüntettünk fel, ahova leginkább besorolható volt, annak ellenére, hogy sok szabályrendelet már címe alapján is *több kategóriába* lenne sorolható, és egy-egy nagyobb helyi jogszabálynak szervezeti, személyzeti, önkormányzati kihágási, és pénzügyi rendelkezései is voltak.

9. táblázat

A rendezett tanácsú városok szabályrendelet-típusai

Az önkormányzat szervezete

- Szervezési szabályrendelet
- Szabályrendelet a város rendőrségének szervezetéből
- A város mezőgazdasági bizottságának szervezetéről és ügyrendjéről szóló szabályrendelet

Az önkormányzat személyzete

- A város alkalmazottainak nyugdíj-szabályrendelete
- Szabályrendelet a családi pótlékról
- Szabályrendelet a negyedmesterek választásáról

Rendészet

- Szabályrendelet a város területén a csendháborítás eltillása tárgyában
- Szabályrendelet az éjjeli zenéről
- Szabályrendelet a zászlók mikénti kitűzéséről, utcán való hordozásáról, és a sárkányozás eltilltásáról
- Szabályrendelet a nyilvános multságok és előadások, valamint a látványosságok rendezése és engedélyezése tárgyában
- Szabályrendelet a járdák, utcák és terek szabadon tartása tárgyában

Az önkormányzat pénzügyei

- Szabályrendelet az ingatlanok telekkönyvi átírása után fizetendő városi átíratási díjról
- Szabályrendelet a marhalevelek kiállítása, záradékolása és átírásáért járó díjakról, azok kezelése és hovafoordításáról
- Szabályrendelet a város területén fogyasztott bor, hús és égetett szeszes italok után fizetendő városi bor-, hús, illetve szeszfogyasztási adópótlék kivetése, beszedése, ellenőrzése és kezelése tárgyában
- Szabályrendelet a gyámpénztári pénzkezelési rendszerről, a gyámpénztárban kezelt pénzek gyümölcsöztetéséről, és a tartalékalap javára levonható jutalékokról
- A város határában lévő csatorna partján kijelölt szabad kikötő megállapításáról és a rakodóter használataért szedhető díjakról

Építés, kommunális létesítmények, lakásbérlet

- Építkezési szabályrendelet
- Villamosmű szabályrendelet
- Szabályrendelet a létesítendő aszfaltjárdáról
- Szabályrendelet az utcák kocsitűstestjeinek burkolásáról, hidak és a csatornák készítéséről
- Lakásbérleti szabályrendelet
- Tűzrendészeti szabályrendelet

Közlekedés

- Szabályrendelet a város területén közlekedő járművek jelzőtáblával való ellátásáról
- A város belterületén lévő, és azon átvonuló közutak és műtárgyakra vonatkozólag az 1890. évi I. tc. (A közutakról és a vámokról) III. fejezetében foglalt büntető határozatoknak a helyi viszonyok szerinti alkalmazása tárgyában

Iparűzés, kereskedelem, mezőgazdaság szabályozása

- Szabályrendelet a bérkocsi iparról
- Szabályrendelet a hálózó kereskedelemnek a város területén való eltillása tárgyában
- Szabályrendelet a kéményseprés iparról
- Szabályrendelet a hordár vagy bérszolga iparról
- Szabályrendelet a társaskocsi iparról
- Szabályrendelet a zsibáruskodásról
- Szabályrendelet a foglalkozást közvetítő és eselészerző üzletekről
- Bőr és rongy raktározási szabályrendelet
- Szabályrendelet a fogadók, vendéglők, kávéházak és kávémerésekről
- Szabályrendelet a korcsmákról, sörházakról és pálinkamérésekről
- Szabályrendelet a vendégfogadók, vendéglők, söresarnokok, kávéházak és korcsmákban alkalmazott női segédszemélyzetről
- Gabonavásári szabályrendelet
- Vásárrendtartási szabályrendelet

- Szabályrendelet a hirdetési ügy rendezéséről
- Szabályrendelet a sertéstartás és hizlalás korlátozása iránt

Egészségügy, szociális ügyek

- Köztisztasági szabályrendelet
- Szabályrendelet a házi szemét kihordása tárgyában
- Szabályrendelet a járdák tisztántartására
- Szabályrendelet a jég beszerzéséről
- A bordélyházakról és kéjnökről szóló szabályrendelet
- A város menedékházának alapszabályai
- Szabályrendelet a nyilvános betegápolás költségeinek fedezéséről szóló 1898. évi XXI. tc. értelmében gyakorolandó közsegélyezés módjáról és mérvéről
- A városi köztemető szabályai

10. táblázat

A törvényhatósági jogú városok szabályrendelet-típusai

Az önkormányzat szervezete

- Szervezési szabályrendelet
- A borellenőrző bizottság szervezeti szabályzata és ügyrendje
- Szabályrendelet az állami népnevelési bizottság szervezetéről
- Szabályrendelet az erdészeti személyzet szervezéséről
- A város árvaszékének szervezete

Az önkormányzat személyzete

- Nyugdíjszabályzat a városnál alkalmazott tisztviselők, illetőleg övezgyeik és árváik ellátásáról
- Nyugdíjszabályzat a városnál alkalmazott rendőrök és szolgák, illetve övezgyeik és árváik ellátásáról
- Szabályrendelet a betegségben, úgy szellemi fogyatkozásban szenvedő, munkaképességét egy év alatt vissza nem nyert tisztviselővel, segéd- és kezelőszemélyzeti taggal szemben követendő eljárásról
- Szabályrendelet a díjnokról
- Tisztviselő, segéd- és kezelőszemélyzet, valamint állandóan alkalmazott szolgák nyugdíjintézetének szabályai
- Szabályrendelet a városi rendőrkapitánysági tisztviselők, segéd- és kezelőszemélyzet és a rendőrlégények által viselendő egyenruha, felszerelés és rangjelzés megállapítása tárgyában
- Az útmesterek szolgálati viszonyáról, minősítéséről és hivatalos teendőiről
- A város alkalmazásában levő útkaprói intézményről, az útkaprók szolgálati viszonyairól, minősítésükről, teendőikről és javadalmazásukról

Rendészet

- Szállodák, vendéglők, hávéházak, sörcsarnokok, korcsmák és kis kávéházak részére megállapított zárórák és az idegen utasok bejelentése iránti szabályrendelet
- A nyilvános helyen való kártya- és egyéb játékok korlátozása
- Rendőri bejelentésekre és a külföldiek bejelentésére vonatkozó szabályrendelet

- A lövöldözés megakadályozására vonatkozó szabályrendelet
- Szabályrendelet a közcsend megháborításának megakadályozása tárgyában
- Nyilvános helyekre kifüggesztett magánhirdetések megóvása iránti szabályrendelet
- Szabályrendelet a kutyáknak a város által fenntartott ültetvényes sétányokban járszallagon való vezetése tárgyában
- Szabályrendelet a ház vagy telek bejáratának elzárása és kivilágítása tárgyában
- Helyhatósági rendőri szabályrendelet
- Szabályrendelet a személy- és teherszállításnál a város területén használt állatok túlterhelésének és kínzásának meggátolása és az állatok épségének megóvása tárgyában
- Szabályrendelet a nyilvános mulatságok és előadások, valamint látványosságok rendezése és engedélyezése tárgyában
- Szabályrendelet a száraz és szélalmok körüli közbiztonsági eljárásra vonatkozólag
- A testiépség és közbiztonság, közrend és csend, közszemérem, továbbá a tulajdon elleni rendőri kihágások tárgyában
- Az éneklő madarak vadászon kívül való megóvása tárgyában
- Az éjjeli szállásadásról
- A 15 éven aluli gyermekeknek a nyilvános mulatóhelyektől való távoltartása tárgyában
- Szabályrendelet a mutatványok és látványosságok után a városban fizetendő díjakról s azokra vonatkozó némely rendőri intézkedésekről
- A népénekeselek előadásai tárgyában hozott szabályrendelet
- Szabályrendelet a hajókázás és csónakázásról, s az ezzel kapcsolatos közbiztonsági intézkedésekről
- A kintornásokról és egyéb házaló személyekről szóló szabályrendelet
- Közrendészeti szabályrendelet

Az önkormányzat pénzügyei

- Szabályrendelet a szesz, pálinka és pálinkanemű italok után fizetendő városi fogyasztási illetékek beszedése és ellenőrzése tárgyában
- Az ebtartásra és az ebadóra vonatkozó szabályrendelet
- Szabályrendelet a város kötelékébe való felvétel esetén fizetendő díjakról
- Szabályrendelet az egyes adót nem fizető úradó-kötelezettek összeírásáról, nyilvántartásáról, és kötelezettségek teljesítésének módozatairól és a mentességekről
- Szabályrendelet a városi egységes borfogyasztási illeték tárgyában
- A város határában a tulajdonos személyében bekövetkezett változás alá eső ingatlanok teleklönyvi átírásáért fizetendő városi átíratási díj tárgyában hozott szabályrendelet
- Szabályrendelet a vagyonleltár egybeállításánál és nyilvántartásánál követendő eljárásról
- A törvényhatósági tisztviselők fegyelmi eljárásban kiszabandó fegyelmi bírságpénzek kezelése és hovaforrdítása tárgyában
- Szabályrendelet a helypénz és vásárvámdíjakról a város területén
- Szabályrendelet az árvány- és szikvízek után fizetendő városi fogyasztási adóról és a megadóztatás körül követendő eljárásról
- A város területén fogyasztott bor, hús és égetett italok után fizetendő városi bor-, hús, illetve szeszfogyasztási adópótlék kivetése, beszedése, ellenőrzése tárgyában alkotott szabályrendelet
- Az ecet, ecetesszencia és méz után fizetendő városi adóról és a megadóztatás körül követendő eljárásról
- Szabályrendelet a járda és utcaterület-foglalásról s az ezért fizetendő külön díjakról
- Köveztvám díjszabályzat

- A város számvitelére, pénzkezelésére és a pénztár megvizsgálására vonatkozó szolgálati utasítás
- Szépítési és kisajátítási alap létesítése és kezelése tárgyában
- A szegényalappal együtt kezelendő szobor vagyontömegének kezelési utasításai

Gazdálkodás

- Szabályrendelet a város gazdálkodására és gazdasági személyzetének szervezetére
- Szabályrendelet az erdőgazdaság kezeléséről

Építés, kommunális létesítmények, lakásbérlet

- A járdák és gyalogutak megóvására vonatkozó szabályrendelet
- A pincebejáratok és lépcsők eltávolítása, pincenyílások, boltküszöbök és kirakatok átalakítása, valamint vízlevezető csatorna építésére vonatkozó szabályrendelet
- A város építkezési szabályai
- Szabályrendelet a járda költségeinek megtérítése tárgyában
- Az utcák megnevezése és a házszámokat jelző táblák megóvása tárgyában alkotott szabályrendelet
- Tűzrendészeti szabályrendelet
- Szabályrendelet a város területén készíthető, és építkezésre használható agyagipari építkezési anyagoknak, névszerint falazó és burkoló tégláknak és a fedélcserépeknek méretei felől
- A város némely utcájának szépítése tárgyában
- A város szabályozandó területe határának megállapítására
- A városi vízműről alkotott szabályrendelet
- Szabályrendelet a védművek fenntartásáról és az árvédelemről
- Szabályrendelet a színházak tűzbiztonsága tárgyában
- Szabályrendelet a lakbérletről

Közlekedés

- A lovaglás és a kocsikázás szabályozása, valamint a lófogatu közúti vasút biztonságának megóvására vonatkozó szabályrendelet
- Szabályrendelet a közmunkáról és a törvényhatóság alatt levő utak kezeléséről
- Szabályrendelet a város területén átvonuló állami és törvényhatósági közutakon hófúvás, hegyomlás és árvíz alkalmával előforduló közlekedési veszélyeknek és akadályoknak elhárítása, illetőleg megszüntetése tárgyában
- Szabályrendelet a közutak és vámokról szóló 1890-évi I. tc. büntető határozatainak a város belterületére és azon átvonuló bármely útra és műtárgyra való alkalmazása, továbbá némely büntető határozatoknak kiegészítése, módosítása és hatályon kívül helyezése tárgyában
- Szabályrendelet a közúti vasútról
- Szabályrendelet a teherkocsi keréktalpai szélességének meghatározásáról

Egészségügyi, szociális ügyek

- A város köztisztasági szabályrendelete
- A város területén foganatosított temetkezések tárgyában alkotott szabályrendelet
- Szabályrendelet a városi köztemetőről
- Szabályrendelet a bordélyházakról és kéjőkről
- Szabályrendelet a város területén szoptatás vagy dajkálás végett elhelyezett csecsemőkről és kisdedekről

- Szabályrendelet a trágya, hó és üzleti hulladék lerakóhelyének kijelölése és kezelése tárgyában
- Szabályrendelet az ebtartásról, valamint az ebdüh kifejlődésének és továbbterjedésének meggátlása tárgyában
- A Szent Háromságról címzett városi közkórház szabályrendelete
- A gyepmesteri teendők szabályozása a város területén

Iparüzés, kereskedelem szabályozása

- Szabályrendelet a házalási tilalom tárgyában
- Szabályrendelet a kéményseprési iparról
- Szabályrendelet a foglalkozást közvetítő és a cselédszerző iparüzletekről
- Szabályrendelet a fogadó, vendéglő, kávéház és kávémérési iparüzletek gyakorlása tárgyában
- A pincérnői szolgálat korlátozására vonatkozó szabályrendelet
- Szabályrendelet a vendégfogadók, vendéglők, sörcsarnokok, kávéházak, korcsmák, fürdők és mulatókterekben alkalmazott női segédszemélyzetről
- Szabályrendelet a korcsmai hitel meghatározásáról
- Szabályrendelet a korcsmai hitel meghatározásáról
- Szabályrendelet a hordár- vagy bérszolgaiiparról
- Szabályrendelet a bérkocsi iparról
- Szabályrendelet a rendes járatú időhöz kötött személyszállítási vagyis társaskocsi iparról
- Szabályrendelet a zsidókereskedésről
- Szabályrendelet a közbiztonság kezeléséről és használatáról
- A sütő, cukrász, mézeskalácsos és cukorkakészítő ipar gyakorlása tárgyában
- A városnak az országos és heti vásárok megtartása módjára vonatkozó szabályrendelete
- Szabályrendelet a gabona-vásárról és terményalkusokról
- A vásárok és nyílt piacok tartása tárgyában hozott szabályrendelet
- A vidéki hús behozatala, valamint annak és a helybeli nem iparosok által vágott állatok husának elárúsítására vonatkozó szabályrendelet
- Szabályrendelet az állatvásári rendtartásról

Mezőgazdaság

- Szabályrendelet a szerbtövis irtása ügyében
- Szabályrendelet a perenoszpóra ellen való védekezés tárgyában
- Legeltetési szabályrendelet
- A fejős tehének tögyének mesterséges nagyobbítása tilalmáról
- A sertéshízlaló telepek engedélyezéséről és a város közelében lévő sertéshízlalók átalakításáról
- A kártékony hernyók és rovarok kiirtásáról alkotott szabályrendelet
- Szabályrendelet a szarvasmarha és sertéstenyésztésről

A szabályrendeletek nemcsak a városi önkormányzat szervezetét, működését, tisztviselőinek eljárását és szolgálati viszonyait szabályozták, nemcsak a városi intézmények rendjét állapították meg sokszor igen aprólékosan, hanem a város lakóinak életviszonyait is számtalan kérdésben érintették.

- Szabályrendelet a hirdetési ügy rendezéséről
- Szabályrendelet a sertéstartás és hizlalás korlátozása iránt

Egészségügy, szociális ügyek

- Köztisztviselési szabályrendelet
- Szabályrendelet a háziszemét kihordása tárgyában
- Szabályrendelet a járdák tisztántartására
- Szabályrendelet a jég beszerzéséről
- A bordélyházakról és kéjőkről szóló szabályrendelet
- A város menedékházának alapszabályai
- Szabályrendelet a nyilvános betegápolás költségeinek fedezéséről szóló 1898. évi XXI. tc. értelmében gyakorolandó közsegélyezés módjáról és mérvéről
- A városi köztemető szabályai

10. táblázat

A törvényhatósági jogú városok szabályrendelet-típusai

Az önkormányzat szervezete

- Szervezési szabályrendelet
- A bellenőrző bizottság szervezeti szabályzata és ügyrendje
- Szabályrendelet az állami népnevelési bizottság szervezéséről
- Szabályrendelet az erdészeti személyzet szervezéséről
- A város árvaszékének szervezete

Az önkormányzat személyzete

- Nyugdíjszabályzat a városnál alkalmazott tisztviselők, illetőleg özvegyeik és árváik ellátásáról
- Nyugdíjszabályzat a városnál alkalmazott rendőrök és szolgák, illetve özvegyeik és árváik ellátásáról
- Szabályrendelet a betegségben, úgy szellemi fogyatkozásban szenvedő, munkaképességét egy év alatt vissza nem nyert tisztviselővel, segéd- és kezelőszemélyzeti taggal szemben követendő eljárásról
- Szabályrendelet a díjnokokról
- Tisztviselők, segéd- és kezelőszemélyzet, valamint állandóan alkalmazott szolgák nyugdíjintézetének szabályai
- Szabályrendelet a városi rendőrkapitánysági tisztviselők, segéd- és kezelőszemélyzet és a rendőrléányok által viselendő egyenruha, felszerelés és rangjelzés megállapítása tárgyában
- Az útmesterek szolgálati viszonyáról, minősítéséről és hivatalos teendőiről
- A város alkalmazásában levő útkapói intézményről, az útkapók szolgálati viszonyairól, minősítésükről, teendőikről és javadalmazásukról

Rendészet

- Szállodák, vendéglők, hávéházak, sörcsarnokok, kocsmák és kis kávéházak részére megállapított zárórák és az idegen utasok bejelentése iránti szabályrendelet
- A nyilvános helyen való kártya- és egyéb játékok korlátozása
- Rendőri bejelentésekre és a külföldiek bejelentésére vonatkozó szabályrendelet

VIII. A VÁROSOK SZERVEZETI KERETEI

A polgári városigazgatás többszöri változásokat hozó első évtizedei után szervezeti kereteiben az 1870–72-es években megalkotott önkormányzati törvények nyomán *megszilárdult*. A közös törvényi kereteket a városok szabályrendeleti jogalkotásukat felhasználva, sajátosságaikat érvényesítve, helyi szervezeti részletmegoldások sorával tölthették ki. Erre a sokféleségre tekintettel, terjedelmi okok miatt, az alábbiakban kiragadott példán keresztül mutatjuk be a városok szervezeti modelljét: a debreceni törvényhatósági jogú városi önkormányzat 1896-os szervezési szabályrendeletben rögzített szervezetének alapvonalait a 11. táblázat közli.

A város hatóságát számos *testületi* és *egyedi* szerv realizálta. Ezek közül a központi helyzetet elfoglaló *törvényhatósági bizottságot* és *szakbizottságait* részletezzük, hiszen a mai önkormányzati életbe számos ott alkalmazott megoldás átvehetőnek látszik.

A thj. bizottság közgyűlése hatáskörének megalapozását az 1886. évi 21. tc. adta. Ennek értelmében a közgyűlés hatásköre *politikai jellegű* volt, amikor a felirati jogával élt. Az önkormányzat nevében kérelmezési és levelezési jogokat is gyakorolt, álláspontjának kialakítására indítványokat tárgyalt. Megalkotta az önkormányzat *helyi jogát*, a szabályrendeleteket, kialakította a közigazgatási és a választókerületeket, az autonóm szervezet felépítése keretében új hivatalokat és állásokat állíthatott fel, illetve szüntethetett meg. Valóságos, mérnöki értelemben is építtethetett, hiszen a törvényhatósági közlekedési vonalak, közművek, építkezések kapcsán is rendelkezett hatáskörökkel. A gazdasági-vagyoni-pénzügyi hatásköre, a községi törvényre is tekintettel, igen kiterjedt volt. Kölcsönvételekről, a törzsvagyon szerzéséről és elidegenítéséről döntött, megállapította a költségvetési előirányzatokat és a zárszámadást, megvizsgáltatta a kezelési vagy felügyelete alatt álló pénztárakat és erről szóló jelentéseket tárgyalta meg.

11. táblázat

Debrecen sz. kir. város önkormányzati szervezete, 1896

Törvényhatósági bizottság

Közigazgatási bizottság

Szakkbizottságok

I. Véleményező és javaslattevő bizottságok

Jogi és pénzügyi bizottság

Gazdasági bizottság

Színházi bizottság

Szegényügyi bizottság

Nyugdíjellenőrző bizottság

Magán levéltári bizottság

Építési bizottság

Állandó színházi tűzvizsgáló bizottság

A számvevőség és a házipénztár működésére felügyelő bizottság

Ménies rendező bizottság

II. Törvényekkel és kormányrendeletekkel létrehozott bizottságok

Központi választmány

Igazoló választmány

Állandó bíráló választmány

Közegészségügyi bizottság

Állandó statisztikai bizottság

Népnevelésügyi bizottság

Községi iskolaszék

Iparos tanonciskolai felügyelő bizottság

Kórházi bizottság

Lóavató bizottság

Lótenyésztő bizottság

Tanács

Ügyosztályok: Jog- és pénzügyi ügyosztály

Gazdasági és erdészeti ügyosztály

Rendészeti, egészségügyi és építkezési ügyosztály

Közművelődési és közoktatási ügyosztály

Adó-, javadalomkezelési és statisztikai ügyosztály

Katonai és illetőségi ügyosztály

Ipar-ügyosztály

Polgármester

Jegyzői hivatal

Tiszti ügyészség

Számvevőség

Árvaszék

Rendőrfőkapitányság

Pénztárak- házipénztár

- gyámpénztár

- adópénztár

Mérnöki hivatal

Közlevéltár

Kiadó hivatal

Tiszti főorvosi hivatal

Iktató hivatal

Az önkormányzat személyzetével kapcsolatban tisztviselőket választott, választmányokat, bizottságokat és küldöttségeket alakított meg. A tisztviselők, segéd- és kezelőszemélyzet, a szolgák fizetését, végkielégítését és nyugdíjazását szabályozta. Ellenőrizte a tisztviselőket, a felelősség alól felmentésükről intézkedett, a fegyelmi törvény értelmében ellenük vizsgálatot rendelt el, és őket hivataluktól fel is függeszthette, e körben a közgyűlés gondoskodott a hivatalától felfüggesztett polgármester helyettesítéséről is.

A közgyűlési hatáskör kiegészült a törvényhatósági törvény más szakaszaiban megadott hatáskörökkel, illetve más törvények és a város szabályrendelete értelmében a közgyűlés kizárólagos hatáskörébe utalt ügyekkel. Ezek száma állandóan változott. 1896-ban például Debrecen 43 pontban részletezi ezeket, pillanatfelvételt adva a századforduló tipikus közgyűlési hatásköri jegyzékéről. Ezek szerteágazó ügycsoportokban, politikai, általános közigazgatási, városigazgatási, jogi, építési kérdésekben, a közgyűlés hatáskörébe utalt személyzeti ügyek kapcsán vagy a polgárokkal kapcsolatos ügyekben (polgári oklevél, díszpolgárság, kegydíj) biztosítottak az önkormányzaton belül „stratégiai” pozíciókat a városi élet meghatározására. Ezen túlmenően a közgyűlés hatásköre nem volt lezárt, hiszen további törvények vagy szabályrendeletek utalhattak ide újabb hatásköröket.

A városi közgyűlések működésére nézve, az általunk felhasznált szervezési szabályrendeletek alapján, a következő általános megállapításokat tehetjük: rendes közgyűléseket csak a legnagyobb városokban tartottak kéthetente, általános volt a nyári szünettel az évi 10–11 közgyűlés. A meghívókat egy-három nappal előbb kézbesítették, ez a határidő azonban községi háztartási és a törzsvagyont érintő ügyekben általában 8 nap volt.

A meghívó a tárgysorozatot is tartalmazta, amelyet a hirdetőtáblára is kifüggesztettek, napilapban közzétettek, az iratokat pedig a jegyzői hivatalban meg lehetett tekinteni.

A tárgysorozat kialakításában a legváltozatosabb megoldásokat alkalmazták a városok, ismert volt a soron kívüli tárgyalás is, a költségvetést tárgyaló közgyűlésen pedig csak sürgős egyéb ügy volt tárgyalható az

előirányzatokon kívül. Ugyanakkor a közgyűlés rokon természetű tárgyak napirendtől eltérő, együttes tárgyalását és adott kérdés elnapolását is elhatározhatta, valamint eltérést engedhetett a tárgysorozattól. Az önálló indítványok általában 24 órával előbb bejelentendők voltak, azok tárgyalását a tanács készítette elő.

A *vita* lefolytatására az ügyrendek számos szabályt fejlesztettek ki. Több városban ismert volt az általános és részletes vita megkülönböztetése. Adott kérdésben hozzászólni általában mindenkinek általánosságban és részleteiben egyszer-egyszer lehetett, az indítványozó zárszót mondhatott. Többször szólhatott, aki ügyrendi kérdésben, félreértett kifejezései magyarázatára, személyes megtámadtatás kapcsán kért szót, vagy indítványát visszavonta. A levezető elnök ilyen minőségében bármikor szólhatott, köteles volt minden tájékoztatást megadni, ha azonban saját véleményét kívánta hangoztatni, hozzászólása idejére az elnökséget át kellett adnia. Ismerték a hozzászólás egyszer meghosszabítható maximális idejét, az elnök a beszédidőt, a vita elhúzódása esetén, korlátozhatta. A felszólalóknak a személyeskedéstől, becsületsértésektől tartózkodniuk kellett, ennek meggátlására az elnök rendelkezett jogosítványokkal. A közgyűlések nyilvánossága általánosan biztosított volt, a nézők, a sajtó képviselői külön karzaton foglaltak helyet, rendzavarás esetén, ismételt felszólítás után, a karzatot ki is lehetett üríteni.

A *szavazás módja* is sokrétűen került rendezésre. Általánosan a pro és kontra szólók száma szerint alakult ki a közgyűlés állásfoglalása. Ha az elnök elrendelte, és meghatározott számú bizottsági tag kérelmére köteles is volt elrendelni, felállás-ülvemaradás segítségével szavazatszámlálásra került sor. A szabályrendeletben meghatározott számú bizottsági tag kérelmére, vagy a törvények előírása alapján név szerinti szavazásra is mód volt, különösen az önkormányzati adók bevétele, önkormányzati vagyont érintő kérdésekben vagy kölcsönfelvételeknél. Személyi kérdésekben titkos szavazás volt a szabály. Hagyományos módja volt helyenként a szavazásnak a golyókkal történő voksolás.

Az elnök általában nem szavazott, csak szavazategyenlőség esetén. Szavazás közben beszédet tartani, szavazatot indokolni nem lehetett. Egyes

helyeken az el nem fogadott indítvány hat hónap eltelte előtt nem volt újratárgyalható, a jogerő védelmében keletkezett az a megoldás, hogy a már egyszer eldöntött ügyet sem azon, sem más alakban meghatározott idő eltelte (így 3 hó, egy év) leforgása előtt előhozni nem lehetett, kivéve, ha az önkormányzat gazdasági érdeke kívánta.

A törvényhatósági bizottság tagjainak tevékenységét az ügyrendekben számos rendelkezés segítette.

A kisebbséget védte az a rendelkezés, hogy akinek indítványát két ízben a közgyűlésen mellőzték, ha harmadszorra ő, vagy más megismételte, előkészítés után feltétlenül tárgyalni kellett. Található olyan rendelkezés is, hogy akik két hónap leforgása alatt az ülésekről alapos ok nélkül elmaradtak, azok nevét az elnök a rákövetkező első közgyűlésen ismertette.

A magyar városokban a dualizmus idején a képviselői aktivitásnak jelentős eszköze volt a város polgármesteréhez, vagy főtisztviselőihez intézett *interpelláció*. Ez az intézmény a parlamenti interpellációk mintájára került az önkormányzati jogba, és elsősorban a közgyűlési ellenzék fegyvere volt.

Temesvár 1910-es szervezési szabályrendeletében az interpellációt a 9.§-ban így határozták meg:

„...Önálló interpellációk a tárgysorozat tárgyalását megelőzőleg hozandók elő, míg a napirend egyik vagy másik tárgyára vonatkozó interpellációt annak tárgyalása közben is lehet előhozni. Az interpellált polgármester a kívánt felvilágosítást még ugyanazon közgyűlés tartalma alatt adja meg; ha azonban az interpellációra adandó mások meghallgatását kívánja, vagy egyéb tájékoztatást tesz szükségessé, a polgármesternek jogában áll válaszáat a legközelebbi ülésre halasztani.”

Nem érdektelen a városokban kialakult szabályozási megoldások sokszínűségét röviden vázolni!

Az interpellációt a közgyűlési elnöknél, a közgyűlés megnyitását megelőzően, adott esetben az előző nap meghatározott órájáig kellett bejelenteni, kivételesen a gyűlés megnyitása után. Ugyanakkor az egyszerű kérdés, információkérés ilyen korlátokhoz nem volt kötve. Több városban

megkövetelték az interpelláció írásbeli benyújtását, az e célra felfektetett interpellációs könyvbe jegyzését. Ha lehetőség volt szóbeli előterjesztésre, a címzett ekkor is kérhette az írásbeli beadást, és annak vele való közlését.

Az interpellációs jog minden képviselőt megillette, előfordult azonban, hogy azt nem ő terjesztette elő, hanem a jegyző olvasta fel, az előterjesztő csak szóban indokolta. Ha az interpelláló nem volt jelen, és interpellációját ebben az esetben valamelyik képviselőtársa nem tette magáévá, azt napirendre tűzni nem lehetett, és a későbbi közgyűléseken is csak megújítása esetén volt tárgyalható. Az interpelláció, amelyről helyenként megkövetelték, hogy legyen rövid és tárgyilagos, tárgya az önkormányzati közigazgatás keretei között szinte minden kérdés lehetett. Városnként változó időpontban hangozhatott el, a tárgysorozat előtt, a jegyző-könyv felolvasása után, az első ülési napon, meghatározott napirendi pontokat követően vagy a közgyűlés végén.

A szervezeti szabályrendeletek rendelkezései értelmében leggyakrabban a *polgármestert* lehetett interpellálni, aki személyesen vagy az általa kijelölt szaktisztviselő útján adott választ. Más megoldásként az önkormányzat bármelyik tisztviselőjéhez lehet interpellációt intézni. A válaszra még azon a közgyűlésen került sor, bonyolultabb kérdésekben később, a következő közgyűlésen vagy a közgyűlés által megadott időpontban. Egyes esetekben ilyenkor az interpellációt nyilvántartásba vették. A válaszadás elhangzása után két megoldás érvényesülhetett: az egyik, nyilvánvalóan a napirend védelmében, nem engedte meg, hogy az interpelláció további vita tárgyát képezhesse. A másik megoldás, a kérdés, a felelősség megállapításának fontossága miatt lehetőséget adott az interpelláló válaszáat követően az interpellált viszonválaszára is.

A megválaszolt interpelláció után a közgyűlés szavazott az elfogadás kérdésében. Ha az interpelláló a válaszban nem nyugodott meg, kérhette a kérdés következő közgyűlésen napirendre való tűzését.

Az 1870–80-as évek pécsi interpellációs gyakorlata arról tanúskodik, hogy az interpelláció tárgya döntő többségében a képviselő választókerületében maradó, mondhatni „utcaszintű” probléma – köztisztasági, közlekedési anomália, alsóbb hivatalnokok (vamos, rendőr) – kisebb-nagyobb

szabályszegéseire utal. Igen ritka volt a várospolitikai, országos politikára utaló kérdésfeltevés. A várost kormányzó csoport többsége miatt szinte mindig elfogadták a válaszokat, ugyanakkor az interpelláció sokszor mégis informatív jellegű, gyakorlati intézkedések elindítója volt. Személyi vonatkozásban a városi vezetésben dűlő küzdelmekben egy-egy városi vezető, tisztviselő megbuktatását valóságos „interpellációs roham” készítette elő. A városi ellenzéknél pedig az interpellációs kedv egy-egy markánsabb bizottsági taghoz köthető, akinek kiválásával, interpellációs apály következhetett be.

A 12. táblázat Budapest törvényhatósági bizottságának működését hivatott számokban bemutatni.

Látható, Budapesten a közgyűlésen elintézett ügyek száma fokozatosan emelkedett. Az 1887 évet 100-nak véve, ez az érték 1897-ben 158, 1907-ben 187, 1913-ban, az utolsó békeévben pedig 235. A rendes közgyűlésen tárgyalta ügyeket figyelembe véve, ez jelentősen megnövelte a közgyűlés munkaterhét, mert amíg 1887-ben egy rendes közgyűlésen átlag 48 ügy került tárgyalásra, addig 1913-ban ez az érték már 111 volt.

A testületi szervek között kiemelt jelentősége volt az 1876-ban létrehozott *közigazgatási bizottságnak*, amely a főispán vezetésével a városi önkormányzati és a város területére kiterjedő hatáskörrel rendelkező legfontosabb dekoncentrált állami (királyi) szervek működésének összhangját volt hivatott biztosítani.

A közgyűlés munkáját segítették, javaslatokat tettek és véleményt nyilvánítottak az *állandó bizottságok*. Ezek egy részét a törvények rendelete alapján kellett megalakítani. Legjellegzetesebb ilyen, a törvény alapján felállítandó bizottság volt az országgyűlési választásokkal kapcsolatos központi, az önkormányzati választások körűli igazoló, bíráló bizottmány, ezen kívül a közegészségügyi, kórházi, iskolaszéki, óvodai felügyelő, iparos és kereskedelmi iskolai, statisztikai és loavató bizottságok, melyek száma folyamatosan szaporodott. A városok által szabadon felállítható bizottságok inkább számot tarthatnak érdeklődésünkre. Ezek működése általánosítva az alábbiakban vázolható.

12. táblázat

Budapest törvényhatósági bizottságának működése 1887–1918

Év	Közfgyűlések száma	Elintéztett ügyek
1887	23	1068
1888	24	1071
1889	24	1321
1890	24	1260
1891	30	1280
1892	27	1353
1893	25	1475
1894	24	1448
1895	31	1523
1896	26	1664
1897	36	1688
1898	28	1695
1899	28	1667
1900	29	1787
1901	34	1518
1902	27	1537
1903	30	1572
1904	29	1525
1905	31	1719
1906	30	1767
1907	27	2025
1908	25	2041
1909	24	2168
1910	26	2091
1911	24	2186
1912	23	1940
1913	26	2513
1914	19	1972
1915	13	1256
1916	15	1438
1917	17	1662
1918	15	1326

Forrás: Budapest Székesfőváros Statisztikai Évkönyvei. III–XII. k.

Az *állandó bizottságok* vezetője vagy a polgármester vagy az illetékes ügyosztály vezetője. Ismeretes megoldás arra is, hogy ha a bizottság elnöke nem a polgármester, a bizottsági üléseket nála be kellett jelenteni, és az ülésre meg kell hívni, ahol szavazati joggal vesz részt. Olyan megoldás is található, hogy a bizottság maga választotta meg elnökét. A bizottságok

tagjai hivatalból a szakirányú főtisztviselők, delegált tagként például tanítók, orvosok, felekezeti képviselői voltak jelen, a bizottsági tagok nagy részét azonban maga a közgyűlés választotta tagjai közül. Ennek során előírhatták, hogy olyan személyeket kell választani, akik a bizottság ügyköréhez megkívánt szakértelemmel és jártassággal bírnak, ügybuzgók és személyes képességeik révén az illető bizottság eredményes és szakszerű munkáját biztosítják.

Sopronban érvényesült a múlt század végén az a gyakorlat, amelynek értelmében a szakbizottságokba az elnök ajánlott kellő számú tagot. Bárki ajánlhatta magát is, de más is, akinek azonban ebben az esetben nyilatkoznia kellett a tagság elfogadásáról. Az egyes bizottságok a polgármesteri hivatalban történő önkéntes jelentkezés útján alakultak meg, és csak akkor került sor titkos szavazásra, ha nem volt kellő számú jelentkező. Egy bizottságban a közgyűlés minden tagjának közre kellett működnie, és a bizottságok megalakulása után is a képviselők közül bárkinak joga volt oda belépni, de a bizottság újraválasztásáig terjedő időszakban annak működésében már köteles volt közreműködni.

A városi önkormányzatok több, nagylétszámú bizottságot is alakítottak, egy-egy buzgó városatya 4–5, vagy több bizottság működésében is közreműködtek. A bizottságok tevékenységét azonban a kevésbé lelkiismeretes tagok is jellemezhettkék, ezért több helyen kötelezően előírták az üléseken való pontos és lelkiismeretes részvételt, amit kiegészített az a rendelkezés, amely az ismételt távollét esetén lemondottnak tekintette azokat a bizottsági tagokat, akik távollétüket nem igazolták.

A bizottságok tanácskozási joggal szakembereket is meghívhattak, ekkor a költségek előlegezését kérhették a közgyűléstől. Az ülések általában zártak voltak, egyes helyeken azon a nem bizottsági tag képviselők is résztvehettek. Az ülésekre a tárgysorozat megjelölésével meghívókat küldtek ki, ha indítványt tárgyaltak, tanácskozási joggal az indítványtevőt meg kellett hívni. Az elnöknek az iratokról beérkezési naplót kellett vezetni és az ülésekről hiteles jegyzőkönyvet felfektetni, amelyhez a különvéleményeket is csatolni kellett. Általában a bizottságok üléseinek határozatké-

pessége nem volt a jelenlévő tagok számához kötve, ritkán írnak elő meglehetősen alacsony, minimális például 1/4-es jelenlétet.

A bizottságok működését kívánta előmozdítani, hogy joguk volt más bizottságoktól, városi hivataloktól, tisztviselőktől adatokat kérni, véleményes jelentést megkívánni. Egyes helyeken a bizottságok szemlét folytathattak le, személyeket idézhettek, és a tényállás kiderítésére szakértőket is igénybe vehettek. Szükség esetén albizottságokat is alakíthattak, ismert volt több állandó bizottság együttes ülése is. Operatív, időhöz kötött feladatok pedig *ad hoc bizottságokat* hoztak életre az önkormányzatokban.

A vizsgált korszak elejéről való Pest 1871-es, végéről Budapest 1912-es bizottságait a 13. és a 14. táblázat tartalmazza. A főváros e téren is a legfejlettebb szervezettel rendelkezett.

13. táblázat

Pest szabad királyi város állandó bizottmányai, 1871

Adóbizottmány
Albrecht Hildegard alapítványi bizottmány
Dologházi bizottmány
Építési bizottmány
Ferencvárosi templomépítési bizottmány
Lipótvárosi templomépítési bizottmány
Hűségügyi bizottmány
Javadalmi és költségvetési bizottmány
Jogügyi és szerződési bizottmány
Katonai bizottmány
Kövezési bizottmány
Közegészségi és kórházi bizottmány
Külföldi bizottmány
Lakhatási és honossági bizottmány
Fiárvaházi bizottmány
Leányvárvaházi bizottmány
Légszszelvilágítási bizottmány
Gazdasági bizottmány
Tanügyi bizottmány
Szervező bizottmány
Szépítési bizottmány
Szegény és lelencügyi bizottmány
Városligeti bizottmány
Városi épületekre felügyelő bizottmány

Rakpartépítési bizottmány
Ruházati bizottmány
Tűzoltási bizottmány
Vízvezetéki bizottmány
Artézi kút bizottmány
Házi pénztári hátralékokat vizsgáló bizottmány
A letétthivatali hátralékokat vizsgáló bizottmány
A számadásokat felülvizsgáló bizottmány
Köztisztasági bizottmány
Temető bizottmány
Gyámügyi bizottmány
Redoute-épületi bizottmány
Pénzügyi bizottmány

Forrás: Sz.k. Pestvárosa Statisztikai Hivatalának közleményei VII. Pestvárosi Statisztikai Évkönyv. Pest, 1873. p. 80.

14. táblázat

Budapest főváros közgyűlési bizottságai, 1912

Jogügyi bizottság
Középítési bizottság
Katonaiügyi bizottság
Közlekedési bizottság
Köztisztasági bizottság
Pénzügyi bizottság
Közoktatási bizottság
Közélelmezési bizottság
Közjótékonyági bizottság
Közegészségügyi bizottság
Közürendészeti bizottság
Szociálpolitikai bizottság
Közüművelődési bizottság
Kézüművészeti bizottság
Közügazdasági bizottság
Népszínházi bizottság
Budai színházi bizottság
A számvevőség és a központi pénztár működésére felügyelő bizottság
Gázgyári bizottság
Idegenforgalmi bizottság
A villamos világítás kérdés megoldásának előkészítésére kiküldött bizottság
Kisajátító bizottság
Az új sertéshizlalo és kereskedelmi telep ügyének előkészítésére kiküldött bizottság

Forrás: Budapest Székesfőváros Statisztikai Évkönyve. XII. évfolyam. 1912.pp. 59–67.

A városi önkormányzat másik jelentős szerve a *tanács*, a közgyűléshez viszonyítva az operatív szerepet kapta az autonóm szervezet a városi közigazgatás működtetésében. Feladatait a törvényhatósági törvény összehozta szabályozta. A tanács volt a városi törvényhatóság végrehajtó közege mind a közvetített állami közigazgatás, mind az önkormányzat körében. Végrehajtó jellege mellett önálló közigazgatási hatóság is volt, első vagy másodfokon. Ezeket a hatásköröket törvény, vagy szabályrendelet biztosította, azon megkötéssel, hogy azok ne tartozzanak a közgyűlés vagy más hajtóság hatáskörébe.

A törvény kiemelten kezelte a városgazdaság ügyeit, amelyet a tanács vezetett és intézett, a közgyűlési határozatok keretei között. Ebben a feladatkörben a városi vagyon, jövedelem megóvásáról, hasznosításáról, nyilvántartásáról gondoskodott, ügyelt a városi pénztárak és városi felügyelet alatt álló alapok szabályszerű kezelésére, ezek számadásainak elkészítésére és megvizsgálására. A tanács volt a számvevőszék meghallgatás után a házipénztár utalványozó hatósága.

A közgyűlés működését biztosította a tanácsnak az a kötelezettsége, hogy a szakbizottságok közreműködésével a törvényben meghatározott esetekben és általában az önkormányzat és a városgazdaság fontosabb ügyeiben a közgyűlési tárgyalást előkészítette.

A közigazgatási hatáskör tartalmát a tételes jog nagyszámú törvénnyel, miniszteri rendelettel, szabályrendelettel állandóan bővítette. Mindezt Debrecen 1896-os szervezési szabályrendelete 25 pontban rögzítette, felsorolva felügyeleti jogköröket (így a menhelyek, kisdédóvók, a tűzoltóság, egyesületek, a közegészségügy felett), statisztikai adatközlést írt elő (tanügyi kérdésekben, a tüzesetekről, a zálogüzletek forgalmáról és az árverésekről, az állategészségügyről, a népmozgalomról és a városi gazdaságról). A tanácsnak feladatai voltak az újoncozással, a szegényüggyel kapcsolatban. Szakigazgatási ügyek sorában volt első, illetve másodfokú hatóság, ennek során hatósági bizonyítványokat állított ki. A debreceni szabályozás az adóbeszedésben való közreműködést, a megkeresések teljesítését, a városgazdasági, az erdészeti, az építési, az útfelügyeleti funkciókat emeli ki.

A tanács operatív jelleg miatt jóval gyakrabban ülésezett, mint a közgyűlés, általában heti két ülést tartottak. A debreceni szervezetben az ügyeket 7 ügyosztályban intézték, a tanácsülés döntésére kerülő ügyeket az előadók referálták, előkészítették a határozattervezeteket és megfogalmazták a kiadmányokat. A tanács testületi működésének tehermentesítésére lehetőség volt a nem érdemleges, folyamatos vagy közbeeső intézkedéseket, tanácsülésen kívül, úgynevezett elnöki úton elintézni.

Az önkormányzati szervezetben a testületek mellett *egyedi szervek* is voltak. Ezek közül a város első tisztviselőjének, a *polgármesternek* feladatait vázoljuk.

A polgármester kapcsolatot tartott a kormányzat és a törvényhatóság között, végrehajtotta a leérkező központi rendeleteket, a törvénytelennek, a törvényhatóságra károsnak, kivihetetlennek tűnő miniszteri rendelet ellen felirattal élhetett, a főispán utasításainak végrehajtása során is megillette az előterjesztési jog, és a közgyűlés feladatait is ő terjesztette fel.

A főispán távollétében, a közgyűlésnek elnöke volt, a törvényhatóság nevében okmányokat írt alá, őrizte a pecsétet. A közgyűlés előtt a város állapotáról időközönként részletes jelentéseket kellett tennie, mint ahogy a közgyűlési határozatok teljesítésében mutatkozó lemaradásról is. A hozzá utalt közgyűlési határozatokat végre kellett hajtania.

A városi szervezetben több bizottság elnöke volt, és több bizottságban a főispánt – annak távolléte esetén – helyettesítette az elnöklésben. A tanács elnökeként okmányokat írt alá, intézkedett a közgyűlési tárgyak előkészítéséről és eljárta az elnöki úton intézendő ügyekben.

Általában felügyelte a városi hivatalok működését, az ügybeosztás érvényesülését, a gyors, precíz ügyintézkedést, a postabontástól a kiadmányozásig. Rendelkezett a városi személyzettel, felelt a tisztviselők mulasztásaiért, ha tudott azokról, de nem intézkedett, a mulasztó tisztviselő lemaradását annak költségére elvégeztethette mással. Kulcspozíciót töltött be a személyzeti munkában – meghatározott körben alkalmazási joga volt –, összehangolta a szabadságolásokat, rendbíróságot szabhatott ki, vezette a személyzeti nyilvántartásokat.

Ellenőrizte a városi háztartást, gazdaságot, pénztárvizsgálatokat tartott, sürgős esetben, meghatározott pénzösszegig utalványozhatott, közreműködött az adóügyek vitelében.

Konkrét hatósági feladatai igen szerteágazóak voltak, a sajtóügyektől, vízjogi, halászati-vadászati-mezőgazdasági ügyektől kezdve a címerhasználat, az állampolgárság kérdésén át az egészségügyig és a hadkiegészítésig, a sorozásig, hogy a teljesség igénye nélkül néhány jellegzetes csoportot kiemeljünk.

IX. A VÁROSI ÖNKORMÁNYZATOK SZEMÉLYZETE

1. A városok személyzetének statisztikai adatai

A XIX. század folyamán a magyar városi jog modernizációjában és a kiépült városi önkormányzatok működtetésében mindig jelentős szerepe volt az önkormányzati szervezetet irányító főtisztviselőknek, a hivatalokban ügyeket intéző tisztviselőknek s a segédszemélyzetnek: összefoglalóan a városi önkormányzatok személyzetének. Munkastílusuk közvetlen hatással volt a jogkereső városi polgár közérzetére.

Az előző fejezetekben bemutattuk a „városi emberek” munkájának közjogi kereteit, az azokat kialakító hatalompolitikai tényezőket, a városi szervezet anatómiáját. Ebben a fejezetben szükségesnek éreztük statisztikai adatokon keresztül felvázolni a városok személyzetének alapvető sajátosságait.

Az elsőként közölt 15. táblázat a városi önkormányzatok szolgálatában álló összes személyzet számát közli az 1908-as állapotok szerint, a törvényhatósági jogú városokat és a rendezett tanácsú városokat, földrajzi csoportosításban, külön kezelve.

15. táblázat

A városok szolgálatában álló összes személyzet létszáma 1908

Város	Létszám, fő	Város	Létszám, fő
<i>Törvényhatósági jogú városok</i>			
Selmecbánya	174	Budapest	10 989
Pozsony	414	Kecskemét	467
Pécs	304	Kassa	187
Székesfehérvár	319	Miskolc	361
Győr	294	Nagyvárad	334
Komárom	196	Debrecen	329
Sopron	239	Szatmárnémeti	144

Baja	151
Szabadka	264
Újvidék	220
Zombor	176
Hódmezővásárhely	407
Szeged	716

Rendezett tanácsú városok
Duna bal partja

Körmöcbánya	78
Léva	32
Újbánya	49
Esztergom	118
Korpona	45
Rózsahegy	122
Losonc	72
Érsekújvár	57
Nyitra	56

Duna jobb partja

Kaposvár	69
Kismarton	39
Ruszt	25
Szekszárd	60
Kőszeg	33

Duna-Tisza köze

Magyarkanizsa	159
Zenta	228
Szentes	152
Eger	159
Gyöngyös	118
Jászberény	140
Karcag	136
Kisújszállás	84
Mezőtúr	80

Tisza jobb partja

Beregszász	60
Munkács	61
Dobsina	61
Jolsva	24
Nagyőrce	29
Rimaszombat	24
Rozsnyó	32
Bártfa	51
Eperjes	117

Arad	572
Temesvár	946
Versec	214
Pancsova	119
Kolozsvár	351
Marosvásárhely	313

Szokolca	56
Bazin	46
Modor	31
Nagyszombat	91
Szentgyörgy	47
Trencsén	35
Besztercebánya	84
Breznóbánya	49
Zólyom	60

Szombathely	186
Pápa	109
Veszprém	64
Nagykanizsa	178
Zalaegerszeg	78

Szolnok	107
Túrkeve	58
Cegléd	105
Kiskúnfélegyháza	46
Kiskunhalas	95
Nagykőrös	162
Szentendre	92
Újpest	172
Vác	23

Igló	85
Késmárk	50
Leibicz	37
Lőcse	104
Ólubló	12
Poprád	20
Szepesbéla	48
Szepesolaszi	34
Szepesváralja	26

Kisszeben	36	Ungvár	108
Gölnicbánya	38	Sátoraljaújhely	33
<i>Tisza bal partja</i>			
Gyula	135	Felsőbánya	39
Hajdúböszörmény	92	Nagybánya	63
Hajdúnánás	34	Nagykároly	113
Hajdúszoboszló	94	Szilágyosmlyó	51
Máramarossziget	75	Zilah	67
Nyíregyháza	273		
<i>Tisza-Maros szöge</i>			
Makó	124	Fehértemplom	78
Karánsebes	50	Nagybecskerek	171
Lugos	77	Nagykikinda	145
<i>Királyhágón túli részek</i>			
Abrudbánya	34	Szászváros	72
Gyulafehérvár	59	Vajdahunyad	14
Nagyenyed	76	Erszébetváros	42
Vizakna	33	Kolozs	27
Beszterce	96	Szászrégen	38
Brassó	328	Medgyes	30
Csikszereda	29	Segesvár	76
Gyergyószentmiklós	91	Nagyszeben	154
Fogaras	39	Szászsebes	54
Kézdivásárhely	71	Dés	78
Sepsiszentgyörgy	44	Szamosújvár	92
Déva	68	Torda	38
Hátszeg	28	Székelyudvarhely	50

Forrás: Thirring G. (szerk.) 1912. pp. 672–675.

Az összehasonlítás lehetővé tételére a 16. és a 17. táblázatok a személyzet nagysága szerint kialakított csoportokba sorolják a városokat. A következő 18. táblázatban ezer lakosra viszonyítottan adjuk meg a személyzet számát. Míg a törvényhatósági jogú városoknál a szervezet kiépültségének minőségi mutatója a magas, ezer főre jutó személyzet, az rt. városoknál ilyen értékeknél általában kis lakosságú, zömmel régi felvidéki, szabad királyi városok inkább túlméretezett apparátusával állunk szemben.

16. táblázat

A törvényhatósági jogú városok megoszlása a személyzet létszáma alapján

A személyzet nagysága, fő, 1908	Városok száma, 1910
1 – 100	–
101 – 200	7
201 – 300	5
301 – 400	7
401 – 500	3
501 – 600	1
601 – 700	–
701 – 800	1
801 – 900	–
901 – 1000	1
1001 felett	1
Összesen:	26

17. táblázat

A rendezett tanácsú városok megoszlása
a személyzet létszáma alapján

A személyzet nagysága, fő, 1908	Városok száma, 1910
1 – 20	3
21 – 40	28
41 – 60	23
61 – 80	19
81 – 100	11
101 – 120	9
121 – 140	5
141 – 160	6
161 – 180	3
181 – 200	1
201 – 300	2
301 – 400	1
Összesen:	111

18. táblázat

A magyar városok megoszlása az ezer lakosra jutó személyzet alapján

Ezer lakosra jutó személyzet, fő	Tj. városok száma	Rt. városok száma
0 - 1	-	-
1,1 - 2	-	4
2,1 - 3	1	2
3,1 - 4	1	18
4,1 - 5	2	10
5,1 - 6	6	14
6,1 - 7	6	17
7,1 - 8	3	11
8,1 - 9	2	9
9,1 - 10	1	6
10,1 - 12	1	8
12,1 - 14	3	6
14,1 - 16	-	2
16,1 - 18	-	4

A teljes személyzetten belül az ügyintéző típusú tevékenységet folytató közigazgatási személyzet mellett megtaláljuk a városi, a korabeli szóhasználat szerint községi üzemek és intézetek személyzetét. Ebbe a körbe sorolták az 1908-as statisztika összeállítói a vízvezetékek, a csatornázás, a köztisztaság, a fürdők, a kórházak, a temetők, a közegészségügyi intézmények, a vágóhidak, a vásárcsarnokok, az erdő-, mezőgazdasági- és bányászati üzemek, egyéb községi üzemek, a közoktatás, közművelődés és közjótékonyosság intézeteinek személyzetét. Ezeket az igen különböző profilú intézményeket a tágran értelmezett szolgáltató jelleg fogta össze. Ezeknek az intézeteknek és üzemeknek tevékenységét jellemezhetjük azzal az értékkel, amely az ezer lakosra jutó, községi üzemek és intézetek kötelékében tevékenykedő személyzet létszámát mutatja be. Ezt foglalja össze a következő 19. táblázat.

19. táblázat

A községi üzemek és intézetek személyzete ezerlakosra

Az ezer lakosra jutó üzemi, intézeti személyzet, fő	Thj. városok száma	Rt. városok száma
Nincs ilyen személyzet	—	5
0,1 – 0,5	1	14
0,6 – 1,0	4	16
1,1 – 1,5	5	18
1,6 – 2,0	3	17
2,1 – 3,0	6	15
3,1 – 4,0	1	12
4,1 – 5,0	2	5
5,1 – 6,0	2	5
6,1 – 7,0	—	—
7,1 – 8,0	1	4
8,1 – 9,0	—	—
9,1 – 10,0	—	—
10,1 – 11,0	1	—
Összesen	26	111

A törvényhatósági jogú városok közül kiemelkedik Budapest (10,1), Temesvár (7,4), továbbá Komárom (5,3) és Selmezbánya (5,3). A legkisebb értéket Pancsova mutatta (0,4). Az rt. városok „éllovasai” nagy múltú felvidéki kisvárosok voltak, amelyek falaik között kevés polgáruknak viszonylag jelentősebb szolgáltatásokat tudtak adni, mint a hajdani mezővárosok, különösen a kiterjedt határu alföldi rt. városok.

Természetesen az összesített létszámadatok mögött különböző szakirányú tevékenységet folytató csoportok helyezkedtek el, így például az általános igazgatás, a rendészet, a számvitel, a műszaki feladatok személyzete. A legnagyobb személyzetű vidéki törvényhatósági jogú város, Temesvár példáján ez a sokrétű munkaszervezet a 20. táblázatban jól szemléltethető. Az egyes csoportok a többi magyar városban is hasonlóak voltak, ha

a létszámok a városméretekhez, és különösen az anyagi teljesítőképességhez igazodva szerényebbek is voltak. Temesvár 1910-es személyzeténél különösen figyelemre méltó, hogy az önkormányzatok lényegéhez tartozó választási rendszerrel szemben erre az időre a főispáni kinevezések intézményén keresztül jelentős pozíciókat szerzett az állam befolyásolási lehetősége a város személyzetének kialakítására.

20. táblázat

Temesvár thj. város személyzete az 1910-es szervezési szabályrendelet alapján

I. A főispán által életfogytiglan kinevezettek

A. Tisztviselők

Főkapitány

Főorvos

Főszámvevő

I-ső számvevő

II-od számvevő

Levéltárnok

Helyhatósági állatorvos

Bejelentési hivatal főnöke

Főmérnök

3 mérnök

Műépítész

Segédmérnök

2 építőmester

B. Segéd- és kezelőszemélyzet

Árvaszéki nyilvántartó

Építészeti rajzoló

Útmester

II. A közgyűlés által hat évre választott tisztviselők

Polgármester

Főjegyző

4 tanácsnok

Árvaszéki elnök

Főügyész

Alügyész

I. aljegyző

II. aljegyző

III. aljegyző

2 árvaszéki ülnök

Közigyám

5 kapitány

2 rendőrfogalmazó

Tollnok

Bűnügyi tollnok

Adószedő

Adóhivatali ellenőr

Házipénztárnok

Házipénztári ellenőr

Gyárkúlvárosi telekbíró

Józsefkúlvárosi telekbíró

Erzsébetkúlvárosi telekbíró

Ferenckúlvárosi telekbíró

III. A közgyűlés által életfogytiglan megválasztott segéd- és kezelőszemélyzet

Belvárosi kerületi orvos	Tanácsi iktató
Gyárvárosi I. kerületi orvos	12 irodatiszt
Gyárvárosi II. kerületi orvos	12 írnok
Józsefvárosi kerületi orvos	Hordójelző
Lírszékvárosi ker. orvos	4 rendőr biztos
Ferenckülvárosi ker. orvos	Kórházi biztos
Rendőrfelügyelő	8 szülész nő
4 külvárosi jegyző	
Levéltári segéd	
20 számtiszt	
10 adóvégrehajtó	
Tanácsi kiadó	

IV. Alkalmazottak

2 vízmester	Kövező
Erdőgazda	Ültetvényi kertész
Kőbányai felvigyázó	Adóbemondó
Építőudvari felvigyázó	4 adóhivatali gyakornok
Városligeti kertész	2 számgyakornok
Kövezőmester	10 adóhivatali becsüs
Kőműves	

V. Szolgák

2 erdőőr	9 irodaszolga
1 hordójelző szolgál	3 útkapró
2 szénraktári felügyelő	1 színpadmester (6 óra)
1 mezőcsész	1 tűzőr
1 zsílipfelvigyázó	1 töltésőr
3 rendes egészségügyi szolgál	1 városligeti őr
2 kisegítő eu. szolgál	4 őrmester
1 rendes központi szolgál	4 polgári biztos
2 telekbírói szolgál	11 tizedes
I-ső hetes	Polgármesteri huszár
II-ik hetes	Főkapitányi huszár
1 házmaster	60 I. oszt. rendőr
	60 II. oszt. rendőr

VI. Kórházi személyzet

Igazgató főorvos	Ellenőr
Kórosztály-főorvos	Kezelő
2 alorvos	Írnok
2 segédorvos	Díjnok
Gondnok	

Az ápoló- és szolgaszemélyzetet az igazgató szükséges számban fogadja fel.

Forrás: Temesvár sz. kir. város szabályrendeleteinek és alapító-leveleinek gyűjteménye. pp. 44-47.

A városi hivatalszervezet hierarchikusan épült fel. A szakképzettség, a beosztás, a szolgálati idő tükröződött a tisztviselők fizetésében is. A következő 21. táblázat 1910-ben adja meg a legfontosabb közigazgatási állások egy éves fizetési viszonyait Győr és Szekszárd példáján.

21. táblázat

A fontosabb közigazgatási tiszti állások szervezett illetményei 1910, koronában

Az állás megnevezése	Győr thj. város		Szekszárd rt. város	
	Törzsfizetés	Lakpénz	Törzsfizetés	Lakpénz
Polgármester	6 400	1 200	400	600
Tanácsnok	4 200	800	2 000	400
Főjegyző	5 000	800	2 600	400
Aljegyző	2 500	600	2 000	400
Főkapitány, kapitány	6000	800	3 000	400
Árvaszéki elnök	4600	800	—	—
Árvaszéki ülnök	3000	700	—	—
Főszámvevő	4 600	800	1 600	400
Alszámvevő	3 000	700	—	—
Számtiszt I.o.	2 300	500	—	—
Pénztárnok (házi)	3 600	700	2 000	300
Főügyész	5 000	800	800	200
Főorvos	2 750	400	1 000	200
Orvos	1 600	200	—	—
Főmérnök	4 200	800	—	—
Mérnök	3 600	800	2 600	400
Iktató, kiadó	2 000	500	—	—
Irodatiszt, kezelőtiszt	1 600	400	1 000	120

Forrás: Thirring G. (szerk.) 1912. pp. 676–677.

Budapest székesfőváros tiszti fizetései ennél jóval magasabbak voltak. 1912-ben az egyes állások kezdő és végső egy éves fizetését figyelembe véve a polgármester 22 000–28 000 koronát (4 000 korona lakpénzt), egy I. osztályú tanácsnok 8–10 000 koronát (3 000 K. lakpénzt), a tanácsi I.o. jegyző 4 800–6 000 koronát (1 600 korona lakpénzt) kapott illetményként, s a többi budapesti állás fizetései is jobbakk voltak a vidéki városokénál.

2. A városi közigazgatás vezetőinek stabilitása

A XIX. század derekán hazánk politikai fejlődése többször szenvedett törést, amelynek következtében a magyar burzsoá városigazgatás menetében is megszakítottság figyelhető meg. Ezek a megrázkódtatások a reformkor végétől a dualista rendszer megszilárdításáig terjedtek, és a városigazgatás személyi állományát, különösen annak vezető tisztviselőit érzékenyen érintették. Tény, hogy az igazgatás működésének hatékonyságához hozzátartozik annak stabilitása, másrészt viszont az is igaz, hogy rezsimváltáskor a káderek átmentése a korábbi, más alapelveken felépülő politikai rendszerben gyökerező igazgatási magatartásformákat és mentalitást is közvetíthet. Végül, ha az apparátus kontinuitása az átalakult viszonyok közepette jelentős méreteket ölt, óhatatlanul felmerül a városigazgatás irányítóinak „politikamentesség”, esetleg „kollaborálási készsége”! A városvezetések stabilitásának elemzése kiválasztott kritikus időpontokban történt, a vizsgálat a polgármester, főbíró, főkapitány mellett a tanácsnokokra terjedt ki, az eltéréseket megfelelő helyen jelezzük.

Az 1848 tavaszán az 1848:23.tc. alapján lebonyolított tisztújításokon eltérő folyamatok figyelhetők meg a főtisztviselők stabilitása terén. A vizsgált 5 városban (Pest, Győr, Debrecen, Szeged, Pécs) (Szávay Gy. 1896. pp. 189–191., 343., 344., Wildner Ö. 1936. p. 78., Szűcs I. 1872. pp. 860., 865., 1 000., Kajtár I. 1975., Ruszoly J. 1984. pp. 24–25., Reizner J. 1884. pp. 77–79.) a tanács tagjainak mintegy 28%-a foglalt helyet a korábbi városvezetőségben. Péccsett a régi városvezetőség teljesen kicserélődött, ezzel ellentétben a kontinuitás Győrben meglehetősen nagy volt – 13 tanácsbeliből 9 fő.

Mindezeket természetesen további vizsgálat tenné árnyaltabbá, de úgy érezzük, annyi már most is megállapítható, hogy a korábbi joggyakorlat és szemlélet továbbéltetésének a személyi feltételei adottak voltak. Annál is inkább, mert a tisztikar középső és alsó régióiban a kontinuitás még nagyobb volt. Ezt a tendenciát erősíthette, hogy az 1848 : 23. tc. provizórikus és keretjellege miatt a régi jog igen jelentős területeken maradt fenn.

Ugyanakkor megállapíthatjuk, hogy sok városban a polgári átalakulás idején választott főtisztviselők nem mindig voltak fogékonyak 1848 tavaszának szellemisége iránt, és nem mindig azonosultak a nemzeti és polgári haladás eszméivel. Ez alátámasztható azoknak a tisztikaroknak a vizsgálataival, amelyeket a szabadságharc idején közvetlenül az osztrák csapatok előrenyomulása következtében neveztek ki.

A négy városból rendelkezésünkre álló adatok alapján (Pest, Debrecen, Szeged, Pécs) úgy tűnik, hogy a közvetlenül a fegyverroportól elülte után összetoborzott cs. kir. városi tanácsok tagjainak mintegy 50%-a 1848 tavaszán került alkotmányos úton megválasztásra. A kollaboráció magas fokát egyrészt a haladás iránti kevés érzékenység indokolhatja, másrészt az is szerepet játszhatott, hogy a mindenkori tényleges hatalom a városi polgárban általában tiszteletet ébreszt (*Kajtár I.* 1975. p. 22., *Szücs I.* 1872. p. 1 000., *Wildner Ö.* 1939a. p. 147. és *Ruszoly József* rendelkezésemre bocsátott szegedi városigazgatás-történeti kézírata).

Az együttműködési készség tartósnak bizonyult, mert 1856-ban a Hof- und Staatshandbuch alapján a megvizsgált hat városban (Pest, Buda, Győr, Pécs, Debrecen és Szeged) a közigazgatás vezetőinek mintegy 56%-át a szavazók már 1848 tavaszán bizalmukkal tüntették ki.

Az önkényuralom enyhülése idején a kép a következő. Az 1861-es év a Bach-korszakkal való totális szakítást deklarálta, és visszatérést hirdetett 1848-hoz. A letűnt korszak exponált vezetőit a városok, és még inkább a vármegyék, természetesen nem vehették át. Az ebben az időben készült hivatalos összeállítás alapján (Országos Levéltár D-191-1861: 7890 III.) azonban némileg más a helyzet azokkal az 1861-es alkotmányos főtisztviselőkkel (főbíró–polgármester–tanácsnokok, főjegyző, főügyész), akiknek mégis volt az előéletükben a Bach-korszakban viselt – többnyire kiszolgáltatottságú – hivatali tisztség. 33 szabad királyi városban a nyilvántartásban szereplő 307 személy 13%-a „kompromittált”, vagy ahogy a korabeli szóhasználat jelölte őket „krétás”. Ezek közül a személyek közül hét egyenesen „oszlopos tisztségviselő” (tehát polgármester– főbíró– főkapitány). A vármegyékben ez a „kompromittáltsági viszonyszám” lényegesen alacsonyabb, mert a 34 vármegyében megvizsgált 286 személyből

(alispánok, főjegyzők, főügyészek, főszolgabírók) csak 4,5%-nak volt cs. kir. előléte. Úgy tűnik, az 1861-es restaurációkor a városigazgatásban eltöltött évek során szerzett érdemek gyakran ellensúlyozták a kérdéses személy karrierjével kapcsolatos „politikai szépséghibát”!

Ahogy 1861 őszén az alkotmányos viszonyokat felszámolták, a városigazgatás csúcsán elhelyezkedők újra nagyfokú alkalmazkodóképességről tettek tanubizonyosságot. Hat város (Győr, Pécs, Szeged, Debrecen, Kőszeg, Kassa) rendelkezésünkre álló – az 1863-as Tiszti címtárral összevetett – adatai alapján 1861 elején alkotmányosan megválasztott és később együttműködésre hajlandó főtisztviselő (a tanács tagjai, főjegyzők és főügyészek) tette ki az új főtisztviselők mintegy 36%-át. A megyékben ez a viszonyszám (27 megyét vizsgálva és az 1861-ben meghatározott személyi kört figyelembe véve) mindössze 24,4%. Úgy véljük, hogy az együttműködési készség fokozottan mutat a kiegyezés gondolatának érlelődése felé!

1867-ben újra alkotmányos választások és tisztújítások voltak. Az, hogy a 19 sz. kir. város adatait figyelembe véve úgy találtuk, hogy a főtisztviselők mintegy 34%-a szolgált a *Schmerling*-provizórium alatt és az a körülmény, hogy ezzel szemben a megyéknél (23 megye adatait elemezve) ez az érték mindössze 8,3% (Pécs sz. kir. városnak küldött névsorok alapján), ismét arról tanúskodik, hogy a városi adminisztráció vezetése bizonyos mértékig „érzékeny” a nagypolitikai változások iránt!

A dualista korszakban az 1870 : 47. tc.-ben szabályozott törvényhatóságok végleges kiépítése 1872–73-ban történt. Az iratanyagunkban szereplő tisztújítások eredménye alapján 1867-hez képest a thj. városokban (17 város) 62,1%-os, a vármegyékben (25 vármegye) mintegy 47,4%-os a kontinuitás.

Az 1872/73-ban elért stabilitás már körülbelül megfelelt a rendezett közigazgatás feltételeinek. A dualizmusnak ezután következő viszonylag nyugodt évtizedei alatt kialakult viszonyokra nézve példaként Pécs thj. városra hivatkozhatunk, ahol a főtisztviselők (polgármester, rendőrkapitány, tanácsnokok, főjegyző, főügyész) stabilitása a hat évente tartott tisztújításokon a következőképpen alakult: előfordult 83,3–87,5 sőt 100%-os stabilitás is, de az állandóság a két tisztújítási időpontot vizsgálva

1872–1914 között mindig 50% felett mozgott (Pécs thj. város közgyűlési jkv. alapján).

A fenti megállapításainkat összegezve megállapíthatjuk, hogy a burzsoá városi jog kialakulásának elnyújtott időszakában a *városi igazgatás személyi kontinuitása* jóval nagyobb volt, mint a megyéké. Ez a kontinuitás, különösen a törvény hízagos szabályozása idején módszerek, részletmegoldások és jogi gondolkodásmód átvételének hordozója is lehetett. A városigazgatás személyzete azonban szerintünk mégis megsínylette a meredek politikai fordulatokat, mert az, hogy időnként az apparátus egy részét lecserélték, nem biztosíthatott a közigazgatásban rendezett káderpolitikát, nem eredményezhette a szükséges stabilitást. Az állapotok konszolidálására csak az 1870–72 között alkotott törvények nyomán került sor, addig azonban a magyar polgári városi jogot alkalmazó tisztviselő gárda nem szilárdulhatott meg.

3. A város bürokratikus elitjének csúcsa, a polgármester

A városok jogi rendje, ahogy azt már elemeztük, az 1870-es évek elején megszilárdult és beilleszkedett a liberálkapitalista jog rendszerébe. Ezzel párhuzamosan megteremtődtek a feltételei annak, hogy a városok közigazgatási személyzetéből egy viszonylag stabil, bürokratikus réteg alakuljon ki. Ez a városházi elit beilleszkedett a városok életét irányító rétegek, csoportok rendszerébe. Ennek a *városi hivatali elitnek* a csúcsán a törvény rendelkezéseinek megfelelően a polgármesterek állottak.

Úgy véljük, hogy ha a polgári városi önkormányzatok kialakulásáról beszélünk, figyelemmel kell lennünk az ezt a jogot érvényesítő városi közigazgatási értelmiségre is. Be kell azonban látni, hogy a kialakuló burzsoá város személyzetének komplex elemzése külön tanulmány tárgya lehet. Ezért választottuk azt a megoldást, hogy a városvezetés *csúcsát* elemezve mutassuk be a városi jogalkalmazók sajátos arculatát.

A polgármestereknek jelentős anyagi, erkölcsi megbecsülésben volt részük. Ilyen volt mindenekelőtt a magas fizetés. Pécsen a polgármesterek dotációja például a következően alakult: 1848–300 Ft, 1861–1680 Ft,

1878–2 500 Ft (tisztiszolgálóval és fogattal), 1910-ben 6 000 K és 1 120 K lakpénz. A fizetésre nézve természetesen a városok nagysága és anyagi ereje volt meghatározó, ahogy erre a korábbi 21. táblázat már utalt.

Erkölcsei jellegű elismerés volt, amikor a városi közönség a polgármesterek arcképét megfestette, azt a városházán elhelyezte, emellett az is, ha róluk utcákat, városi intézményeket neveztek el. A megkülönböztetett tisztelet utolsó útjukra is elkísérte őket, mert a várostól díszsírhelyet és dísztemetést kaptak.

Erkölcsei elismerését a kormányzat is számos módon fejezhette ki. A Tiszti cím- és névtár tanúsága szerint 1875-ben a törvényhatósági jogú városok polgármesterei közül két fő viselt királyi tanácsosi címet, hárman rendelkeztek III. osztályú Vaskoronarenddel. Az elismerés ilyen formája később, például 1896-ban, még bőségesebben áradt, mert a thj. városok polgármesteriből 14 volt királyi tanácsos, kilencnek volt kitüntetése. Leggyakrabban a Vaskoronarend II. és III. osztályát és a Ferenc József Rendet adományozták.

A polgármesteri állást általában a vizsgált személyek hosszabb városi tevékenység után, életük delén érték el. Az 1884–1906 közötti időszakban a thj. városokban polgármesterként szereplő 68 személyből 16-nak sikerült részletes személyi adatait értékelnünk, ennek ismeretében a következő kép tárul elénk: a vizsgált személyek 78,5%-a 41–50 éves korában lett polgármester, 7,2%-uk 40 évnél fiatalabb, míg 14,3%-uk 50 évnél idősebb korban. Általában tehát ezek mögött a főtisztviselők mögött pozícióba kerülésükkor már negyedszázadot is meghaladó városi szolgálat volt. Két megjegyzést azonban itt szeretnénk megtenni. Egyrészt, voltak ritka kivételnként üstökösszerű karrierek is. *Aidinger János* Pécsen 29 évesen lett talán az ország legfiatalabb polgármestere. Másrészt megállapításaink összehasonlíthatók a vármegyék első embereinek, az alispánoknak karrierjével is. Az 1903-as állapot szerint 63 alispánból 16 személyi adatait vizsgálva kitűnik, hogy 40%-uk 40 évnél fiatalabb korában lett alispán, 41–50 éves korban 53,3%-uk, 50 évnél idősebb korában 6,7%-át választották meg annak. A megyékben tehát a közigazgatási karrier lényegesen gyorsabb volt! (*Szinnyei J.* 1891–1914, *Somogyi Zs.* 1902.)

A városon belüli karrier, a falak között élvezett presztizs vizsgálata után úgy látjuk, hogy meg kell válaszolnunk azt a kérdést, hogy kaptak-e szerepet a polgármesterek az *országos politikai életben*?

Az elismerésnek a helyi formákon túlmutató archaikus formája volt a *nemesi rangra* emelés. Ezzel a rendiség utolsó évtizedeiben már találkozhatunk. Az 1527 és 1867 közötti időszakra vonatkozó (s a nemesítéseket valószínűleg nem teljesen felölelő) Királyi Könyvek szerint a városi magisztrátusok tagjainak nemesítése folyamatosan előfordult. Különösen a városok főbíráit részesítették rangemelésben, de a XIX. század elején a polgármesterek is kaphattak ilyen elismerést. Ez a gyakorlat megmaradt a liberálkapitalista korszakban is, hiszen a monarchikus államforma fennmaradása mellett számos feudális maradvány volt jellemző a XIX. század második felének magyar államára (*Illésy I. – Pettko B.* 1895.).

A dualizmus idején 36 városi tisztviselőt nemesítette ki, ebből 6 személy volt polgármester, 3 pedig alpolgármester. Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy a nemesi rangra emelések száma jóval jelentősebb volt a gazdasági élet szereplőinek körében és a katonáknál, mint a közigazgatás tisztviselőinek (s ezen belül az önkormányzatoknak) az esetében. Így a vizsgált 1867–1918 közötti időszakra a hadsereg tisztjeire közel 500 nemesi rangra emelés jut, a minisztériumok személyzetére több mint 100, az igazságszolgáltatás területén 240-re tehető a nemesi rangra emeltek száma. Ugyanakkor az önkormányzatokban (a városokat is beleértve) 98 fő lett nemes, s ebből is 41 személy orvos (*Gerő I.* 1940.).

A polgári korszak *képviselőházában* sok olyan személy foglalt helyet, aki korábban polgármester volt. Erre vonatkozó adataink szerint a polgári időszak egy meghatározott szakaszán (1848–1892) 41 képviselő korábbi pályafutásában polgármesteri hivatalt töltött be. Természetesen ezt rögtön árnyaltabbá teszi, és kimutatja a magyar burzsoá korszak vezető rétegének hangsúlyozottan nemesi eredetét az a körülmény, hogy ugyanabban az időszakban 161 olyan képviselőt találtunk, aki korábban alispánkodott. (*Tóth A.* 1973. A táblázat).

Munkánkban ismételten utaltunk rá, hogy a törvényhatóságok feletti állami felügyeletben kulcsszerep jutott a főispánoknak. A megyéknél ezt a

politikai állást a kormány a dualista korszakban többször töltötte be olyan személyekkel, akik korábban alispánok voltak. Így 1867 és 1902 között 35 olyan alispánt találtunk, aki később főispáni kinevezést kapott. 1911-ben a főispáni kar mintegy 20%-a volt ilyen. Ez a pályafutási lehetőség a polgármesterekkel csak igen kivételesen fordulhatott elő, és az is ritkaságnak számított, hogy a minisztériumokba korábbi városi vezető kerüljön (Somogyi Zs. 1902.).

A városi bürokrácia elitjének tevékenysége tehát meglehetősen zárt volt, a város falai között zajlott. Az ország vezetésébe, talán eltekintve a képviselőségtől, nem juthattak be.

Nemzetközi összehasonlításul kínálkozik a német térség, ahol a magyar állapotokat jóval meghaladó urbanizációval találkozunk, következőképpen a polgárság politikai szerepe is jelentősebb volt, bár bizonyos feudális maradványok meglétével itt is számolnunk kell. Ez utóbbira mutat az, hogy a német nagyvárosok polgármesterei is gyakran kaptak nemességet, részesültek magas állami rendjelekben.

Sajátos jelenség, hogy a német városigazgatás vezetőinek karrierje, ellentétben a magyarral, *nem helyi*, hanem regionális vagy még azon is túlmutató jellegű. Így a kisváros tanácsnoka előbb ugyanott polgármester, majd átkerül egy középváros élére, karrierje végén pedig egy nagyváros igazgatásának vezetője. *F.W. Becker* például 1868-ban egy 15 ezer lakosú város polgármestere, majd több nagyobb városban polgármester, így az 57 ezres Dortmundban (1875) és a 80 ezres Düsseldorfban (1876), pályáját Kölnben fejezi be (170 ezer lakos).

A német polgármesterek ismételten értek el miniszteri vagy más magas posztot valamelyik tagállamban vagy magában a Birodalomban. *W. Hofmann* példaként 3 porosz pénzügyminiszterre, egy Reichstag elnökre hivatkozik és több birodalmi államtitkárt, azaz minisztert sorol fel (*W. Hofmann* 1984. pp. 615–618.).

Az a körülmény tehát, hogy a német polgárság fejlettebb volt a magyarnál, következőképpen nagyobb politikai szerephez is jutott, kihatott a városi jog megoldásaira és érvényesült a bürokratikus elit kialakulásában is, amely ezt a joganyagot alkalmazta.

X. A VÁROSOK RENDŐRSÉGE

1. A városi rendőrség feladatköre

A városok területén a jogrend biztosításában, ezen belül a szabályrendeletek rendelkezéseinek érvényesítésében, a közrend és a közbiztonság fenntartásában központi szerep jutott az *önkormányzatok rendőrségeinek*. A városi rendőrségek feje a főkapitány (kisebb városokban a kapitány) volt, akinek feladata korábban, a középkor századaiban elsősorban a városok védelmének szervezése és irányítása volt. Mivel azonban az újkorban az állandó hadsereg megjelenésével a városi védelmi erők fokozatosan leértékelődtek, a városi főkapitány feladatainak döntő többségét mindinkább a *rendészet irányítása* tette ki.

A főkapitány tevékenysége a XIX. század közepére igen sokirányú lett. Feladatai és kötelességei plasztikusan ábrázolhatók *Pécs szabad királyi város* példáján, a tanácsülési jegyzőkönyvekben 1844 és 1847 között az alábbiakban csoportosítható teendők ellátására kapott magisztrátusi kiküldetést.

A városi törvényszék, a tanács működéséhez kapcsolódóan folytatott vizsgálatokat, eljárása hivatalból, panaszra, kérelemre és feljelentés nyomán indulhatott. A kapitány nyomozott a megveretéstől a káromkodáson át a gyilkosságig terjedő bűnügyekben, talált lovakkal kapcsolatos tudakozódást folytatott, bizonyos személyek születési helyét igyekezett kideríteni. Nagyszámú körözést tett közzé, gyanús személyeket fogott be és hallgatott ki, idézéseket kézbesítettett és a városi hatóságok ítéleteit és végzéseit hajtotta végre. A tömlőbe került személyek ruházatáról gondoskodott, a szabadonbocsájtás előtt kikérték a véleményét. Ő tiltotta ki a városhól és utasította honába a nem kívánatos idegeneket.

A kapitány magánjogi ügyekben való közreműködését jelzi, hogy megbízták végintézkedések kihirdetésével, örökség átadásával, osztály fogantatásával és vételár felosztásával (jogvita esetén), ő tiltott ki egy bérlőt a bérleményből. Legjellegzetesebbek voltak azonban feladatkörén belül a szorosan vett *rendészettel* kapcsolatos teendők.

A kereskedelemmel és az iparúzéssel kapcsolatban a vásárhelynek elrendezésére tett javaslatot, kijelölte az árusítási helyeket, konkrét esetben eltiltott bizonyos személyeket a ruhaárusítástól, fabódékat hordatott el. Eltiltotta a nem engedélyezett lőpor és mérégárusítást, ellenőrizte a mértékeket, a hamis mértékeket elkobozta. A boltokkal betartatta a vásár- és ünnepnapai zárvatartást, ellenőrizte az ünnepnapai munkavégzési tilalom betartását, tanácsi meghagyásból kocsmáról cégért szedetett le, kormányhatósági rendeletre pedig kétes biztosítótársaság működését tiltotta el, más esetben pedig egy másik biztosító intézetnek ügynököt jelölt ki. A kapitány juttatta érvényre a gabonából történő pálinkaégetés tilalmát, ő ellenőrizte mezőgazdasági kártevők (sáskák) irtását is.

Esetenként voltak épületekkel, ingatlanokkal kapcsolatos teendői is, így épülő ház megvizsgálására kapott kiküldetést, elfoglalt és magántelekhez csapott útrészt kellett visszacsatolnia, vagy szőlőt kiméretnie.

Irányítása mellett a rendészeti közegek díjakat, bírságokat, költségeket, követeléseket hajtottak be. Hadügyi igazgatási kérdéseket érintett, amikor a kapitány egyes városi lakosokat katonának állított, erre vonatkozó nyilvántartásokat vezetett vagy szállást biztosított a „hadfogadó kormány” (az akkori kiegészítő parancsnokság) tisztjei számára. A városi polgárőr századoknál (ezek az alakulatok halvány maradványai voltak a korábbi városi véderőnek) szemlét tartott, és a tisztí állásokra ajánlott megfelelő egyéneket.

Közegészségügyi jellegű teendője volt a veszett kutyák elpusztítása, az egészségtelen húskimérések megszüntetéséről való gondoskodás, nyilvántartási jellegű volt a süketnémákról és vakokról felfektetett jegyzék elkészítése.

A város építési módja miatt elég gyakori tüzesetek következtében kiemelten fontos volt a tűzoltó eszközök ellenőrzése, a gondoskodás jó karban tartásukról, új eszközök beszerzéséről. Ez is a kapitány teendője volt, de figyelmének ki kellett terjednie a tűzveszélyes helyek vizsgálatára is, de a bekövetkezett tüzesetek kivizsgálása is az ő vezetése mellett folyt.

A meglehetősen gyakori erdei és mezei kihágások megelőzése, kivizsgálása és megtorlása szintén a kapitány és közegei feladatkörébe tartozott.

A Bach-korszak megszakítása után ezekre az alapokra építettek a magyar alkotmányos időszakban, különösen a kiegyezés után a dualizmus évtizedeiben a városok rendészetük működtetése során. A fővárosi rendőrséget azonban 1881-ben államosították. Ez a jelentős esemény azt jelezte, hogy a magyar politikai vezető körök az ország székhelyét jelentő metropolisban centrálisan irányított, nagyobb mértékben kézben tartható rendőrséget kívántak, s ennek az önkormányzat kezéből kikerülve feltétlenül állami szervnek kellett lenni. A többi városi önkormányzat rendőrségét, annak működését ismételt kritika érte, voltak kisebb városok, ahol a közbiztonság fenntartását, különösen a külterületeken a csendőrségre bízták. Általánosságban azonban a törvényhatósági jogú városokban, és a rendezett tanácsú városokban a rendőrség 1919-ig az önkormányzatok kezében maradt, s csak az általunk vizsgált dualista korszakot követő időben került sor államosításukra.

A városi rendőrség szervezetét, személyzetét és működését alapjaiban vagy az önkormányzati szabályrendelet egy fejezete vagy külön rendészeti (rendőrségi) szabályrendelet határozta meg. Ezenkívül a rendészet egyes szakágait szabályozó közegészségügyi, prostitúciós, iparrendészeti, közlekedési és egyéb szabályrendeletek is részletesen előírták adott területen a rendőrség feladatait és eljárását. Jelentősebb városokban ezek a rendőrséget szabályozó helyi jogi normák önálló alkotások voltak, a század utolsó évtizedében azonban a kérdéssel foglalkozó szakember (Rédei M. 1892. pp. 42–74.) szerint kisebb városokban a rendőrség szabályozásánál több esetben a budapesti államrendőrség szabályzatai, esetenként a győri megoldás szolgált modellként, voltak olyan esetek is, amikor a városi rendőrség a csendőrség szolgálati szabályzatát alkalmazta.

A rendőr(fő)kapitányok feladatai a rendi korszak végén már megismert területeken fokozatosan intenzívebbek lettek, és az urbanizálódás, a gazdasági élet fejlődése következtében új területekre is kiterjedtek. Ezeknek az új feladatoknak részletes szabályozása a növekvő

számban kiadott törvények, miniszteri rendeletek és a kiterébélyesedő szabályrendeleti jog keretében történt.

Az általunk vizsgált városi szervezési szabályrendeletek részletesen felsorolják adott időszakban a rendőrfőkapitányok kiterjedt feladat- és hatáskörét. Az 1899-es pécsi szervezési (önkormányzati) szabályrendeletben ezt a feladatkatalógust egyenesen 48 pontban adták meg. A szabályrendelet rögzítette, hogy a rendőrkapitány mint a rendőri hivatal főnöke, elsőfokon eljár a város egész területén mindazokban az ügyekben, amelyek a csend és a rend, a személy- és a vagyonbiztonság megóvására vonatkoznak, és a törvények, rendeletek és szabályrendeletek értelmében hatáskörébe tartoztak, feljelentés, kérelem, megkeresés, meghagyás következtében kerültek rendőrfőkapitány elé vagy azokról hivatalból szerzett tudomást.

A konkrét hatáskör igen szélesen volt meghúzva. Mindenekelőtt ide tartozott a közrend és közbiztonság fenntartása, a bűncselekmények megelőzése és az azokkal kapcsolatos eljárás. Mindezek keretében a rendőrfőkapitány ellátta a közrendészet teendőit, gondoskodott a rend, a csend, személy- és vagyonbiztonság fenntartásáról, felügyelt a vendéglőkre, kocsmákra, mulatóhelyekre, egyéb gyülekező helyekre és a bérkocsikra. Neki kellett ellátni az idegenrendészetet, véleményt nyilvánított a letelepedési, községi kötelékbe való felvételre vonatkozó kérelmekről, szemmel tartotta a vándorzenészeket, énekeseket, vándorcigányokat, a munkakerülőket, hajléktalanokat, szegényeket és koldusokat, a szerencsejátékosokat, a hamiskártyásokat, a büntetett előéletűeket, a kiutasított és feltételes szabadságra bocsájtott egyéneket. A főkapitány szökött, eltűnt, eltévedt egyéneket köröztetett és holttestek személyleírását tette közzé. Feladatkörébe tartozott a bűnelkövetők kinyomozása, az elővizsgálat teljesítése és a feljelentés, meg kellett akadályozni a bűneseteket.

A kapitány köteles volt megakadályozni fegyverek, lőszerek tiltott árusítását, tartását, használatát. Ellenőrizte a zálogházakat, házalókat, velük kapcsolatban szükség esetén intézkedett. Nyilvántartotta az eltulajdonított, elveszett, talált jószágokat és tárgyakat, kipuhította ezek tulajdonosait. A megkereső hatóságok körözvényeit közzé tette, végrehajtotta az

abban foglaltakat. Végül felügyelt a közigazgatási zárkákra, a letartóztatott egyénekre és gondoskodott azok élelmezéséről.

A főkapitány ellátta az egyleti, építési, közlekedési, út-, hegy-, mező- és vízrendészetet, ítéletet hozott a hatáskörébe utalt rendőri kihágási, népoktatási, közegészségügyi, ipari, erdei, állategészségügyi, vadászati, vizirendőri, útrendőri, mezőrendőri és a munkástörvénybe (1898. II. tc.) ütköző kihágási ügyekben.

A hatásköre kiterjed az útlevel-, lelenc- és toloncügyre, tartózkodási, igazolási jegyeket ad ki, az ipartestület hatáskörébe nem tartozó ügyekben munkakönyveket, büntetőügyekben, kihágási ügyekben erkölcsi, továbbá szegénységi és vagyontalansági bizonyítványokat állít ki.

A kereskedelmi és iparrendészeti, valamint a munkaügyi rendészeti feladatok is sokrétűek. A főkapitány ellenőrizte a veszélyes anyagok árulását és raktározását, felügyelt a mértékek hitelesítésére, tanácsi határozat szerint kijelölte a piacokon az áruló helyeket, gyakorolta a piacrendészetet, korlátozta az elővásárlásokat, felügyelt az alkuszokra és a kofákra. Nyilvántartotta a piaci árakat, azokról kimutatásokat készített. Karhatalmat adott a vámok, helypénzek és egyéb jövedékek beszedéséhez. Gyakorolta az elsőfokú iparhatósági jogosítványokat, közreműködött az ipar- és gyártelepek felállítással kapcsolatos eljárásban, a kézizálogos kölcsönügyletek és részletügyletek kapcsán és italmérési ügyekben. A mezőgazdasággal volt kapcsolatos a hernyóirtási szabályrendelet végrehajtásának ellenőrzése, munkaügyi jellegű a vasárnapi munkaszünet betartásának biztosítása.

A főkapitány figyelmének ki kellett terjednie az engedélyezett könyöradomány-gyűjtésekre, a tiltott koldulás megakadályozására, ő engedélyezte a hangversenyeket, táncvigalmakat, művészi előadásokat, mutatványokat, a műlovarda, cirkusz és egyéb előadásokat, állatseregletek bemutatását, s ezek, valamint a színházak felett rendőri felügyeletet gyakorolt, ellenőrizte a zárórát és módosíthatta azt, eljárást indított a mulasztó tankelesek szülei, gondnokai és gazdái ellen. A közvilágításról való gondoskodás is hatáskörébe tartozott.

Preventív intézkedéseket kellett tennie a tüzesetek ellen, ellenőrizte a kéményseprőket, rendelkezett a tűzoltókkal. az előforduló tüzeseteket jelentette a tanácsnak.

Az egészségügyi feladatok szintén kiterjedtek voltak. Ezek keretében a főkapitány felügyelt a veszélyes állatokra, a gyepmesteri teendők ellátására, élet- és vagyonvédelmi megelőző intézkedéseket tett a veszélyes helyzetekben. Közreműködött a gyárban dolgozó, dajkaságba adott és lelencek egészségügyi ellenőrzésében, biztosította a hét év alatti gyermekek gyógykezelésben részesítését. Fenntartotta a bordélyházakban a rendet, biztosította a himlőoltási törvény végrehajtását, járványügyi intézkedéseket tett. Feladatkörébe tartozott a köztisztasági felügyelet is. Közegészségügyi hatásköre magába foglalt – ma részben környezetvédelmi jellegűnek tekintett – feladatokat is, ugyanis meg kellett akadályoznia az orvosi engedély nélküli érvágásokat, a kuruzslást, ellenőriznie a kórházakat, gyógyszerháztartásokat, a méregárulást, a szeszes italokat, az élelmi cikkeket, a bűzös kipárolgást okozó üzleteket, nyilvános fürdőket, nyilvános helyen használt rézedényeket, egészségtelen lakásokat, a boncolásokat, a köztemetőket, a szemét- és ürüléklerakó helyeket, ezeket a helyeket többször kellett megvizsgálnia. Állategészségügyi kérdésekben is eljár.

A városi rendőrség feje rendelte ki a karhatalmat és intézkedett a házkutatások iránt. Felügyelt a rendőrlegénység egyenruházatára, felszerelésére és fegyverzetére és a rendőri szolgálati szabályzat értelmében fegyelmi büntetési joga volt.

Természetszerűleg a rendőrkapitány hatásköre fokozatosan bővíthetett, s ezért a pécsi szervezési szabályrendelet generálklauzulával tette kötelességévé mindannak teljesítését, amit a törvény, miniszteri rendeletek, a törvényhatóság szabályrendeletei, a gyakorlat és szokás hatáskörébe utalt. Általános rendelkezés az is, hogy a rendőrfőkapitány a közgyűlés, a tanács és a polgármester végrehajtó közege.

2. Kihágások a városi rendőrség előtt

A városi rendőrség eljárása során jogellenes cselekmények sorát vizsgálta ki. A nagyobb súlyú magatartásokat, a büntetteket és a vétségeket a nyomozást és vizsgálat lefolytatása után az állami bíróságok ítélték el. Ugyanakkor maradtak kisebb súlyú tiltott cselekmények és mulasztások, amelyek a mindennapi életben tömegével fordultak elő, ezeket, mint kihágásokat (mai terminológiával élve szabálysértéseket) egy sajátos „közigazgatási büntetőjogként” a kihágási jog fogta össze.

Egy magatartást törvény, miniszteri rendelet, megyei törvényhatósági jogú városi és rendezett tanácsú városi szabályrendelet nyilváníthatott *kihágássá*. A kihágási jog legjelentősebb jogforrása az 1879. évi 40. törvény-cikk, a kihágási büntető törvénykönyv volt. Emellett más törvények és miniszteri rendeletek folyamatosan fogalmaztak meg kihágási tényállásokat, és a századforduló ilyen központi jogszabály már mintegy 150 volt. Egy-egy város területén ebben az időben, kutatásaink és a korabeli irodalom alapján a szabályrendeleti jog határozta meg a kihágási tényállások 25–30 százalékát (*Magyar Jogi Lexikon*, IV. k. pp. 783–786.).

A pécsi szabályrendeletek kihágási tényállásait 1872 és 1918 között az alábbiakban jellemezhetjük (*Kajtár I.* 1986a.).

A vizsgált időszakban a *pécsi szabályrendeletek* mintegy 60 százaléka tartalmazott kihágást meghatározó szakaszokat. A városi jogban azonban egyéb felelősségi formák, szankciók is segítették a helyi szabályozás hatályosulását. Ilyenek voltak a kihágások mellett a büntetőjogi útra terelés (súlyosabb cselekmények esetén), a vagyoni kihatású jogsértéseknél megtaláljuk a magánjogi kártérítési szankciót, a városi tisztségviselőkkel, segédszeméllyel szemben a fegyelmi eljárásra is lehetőség volt hivatali mulasztások, visszaélések esetén. A pécsi szabályrendeletek változatos közigazgatási szankciórendszerrel is dolgoztak, amelyek megkísérelték rászorítani a pécsi polgárt a rend betartására, a szabályos magatartás tanúsítására. Ilyen volt az iparengedély visszavonása, az engedély nélkül épített építmény lebontatása, és ha erre az érintett nem volt hajlandó, a munkának a fél költségére való elvégeztetése. Megtalálható az eredeti ál-

lapot helyreállítására való kötelezés, aki pedig engedély nélkül használta nyomtatványon a város címerét, számolhatott a tiltott termék megsemmisítésével. A város bevételeinek csorbítása pedig az adóelvonás többszörösét kitevő bírságot vont maga után. A városi szegényház belső rendjét ugyanakkor az úgynevezett házi fegyelem védte, dorgálással, szobafogsággal, végső fokon az intézetből való eltávolítással.

A vizsgált anyagból kitűnően a *szabályrendeletekben megfogalmazott kihágások* legnagyobb részét a városi jövedékek, adók, illetékek csorbítása kapcsán, vagyis a város bevételeinek biztosítására fogalmazták meg. Gyakoriságban ezt követték a mezőgazdasági, iparüzési, kereskedelmi és vendéglátási tevékenységgel összefüggő kihágásokat tartalmazó szabályrendeletek. Jelentős számban kerültek megfogalmazásra igazgatásrendészeti, ifjúság- és erkölcsrendészeti és közlekedési kihágások.

Kihágási ügyekben, amennyiben az nem bíróságok, hanem a közigazgatás hatáskörébe tartozott, elsőfokon általában a rendőrkapitány, kivételes ügyekben a városi tanács járt el. Másodfokon a tanács, harmadfokon a miniszter járt el. Az 1913-as év pécsi kihágási másodfok joggyakorlatát részletesen vizsgálva úgy találtuk, hogy a városi hatóság a saját szabályrendeleteiben megállapodott kihágások megbüntetésében legalább olyan keménykező, ha nem szigorúbb volt mint a kihágási büntető törvénykönyv, vagy más központi jogszabályok kihágási tényállásainak megsértésénél. Ez a gyakorlat a helyi jog tekintélyének megőrzéséhez feltétlenül közrehatott.

3. A városi rendőrség szervezete és működése

A magyar városi önkormányzatok rendőrségének létszámadatait a törvényhatósági jogú városok esetében részletezően, a rendezett tanácsú városoknál példákat hozva alább ismertetjük. Természetesen nagyobb városoknál ez a szervezet differenciáltan volt kialakítható. Debrecenben az 1896-os szervezési szabályrendelet (1908-ban még hatályban lévő) rendelkezései szerint a rendőrség felépítése a 22. *táblázatból* tűnik ki.

A rendőrségek (beleértve Budapest székesfőváros államosított rendőrségét is) létszámviszonyait a törvényhatósági jogú városok esetében a 23.

táblázat közli, az összes létszám mellett ezen belül kiemelve két nagyobb csoportot, az irányító tisztviselőket, és a „terepen” működő rendőrlegénységet és altiszteket. Összehasonlítható mintaként közöljük a 24. táblázatban a dunántúli rendezett tanácsú városok adatait.

22. táblázat

Debrecen rendőrsége az 1896-os szabályrendelet alapján

Rendőrfőkapitányság

- 1 főkapitány
- 1 fogalmazó
- 1 közigazgatási gyakornok
- 1 iktató
- 1 kiadó-írártárnok
- 2 rendes írnok
- 3 napidíjas írnok
- 1 vásárfelügyelő
- 1 vásárfelügyelő-helyettes

Bűnügyi osztály

- 1 rendőrkapitány, aki az osztály főnöke és helyettes főkapitány
- 3 fogalmazó, akiknek jogvégezteknek kell lenniük
- 1 rendes írnok
- 3 napidíjas írnok
- 2 rendőrügynök (detektív)

Kerületi rendőrkapitányságok

I.

- 1 kerületi rendőrkapitány
- 1 fogalmazó
- 1 napidíjas írnok
- 3 polgári biztos

Mezőrendőrkapitányság

- 1 kerületi rendőrkapitány
- 1 fogalmazó
- 2 napidíjas írnok
- 3 mezőrendbízott
- 1 mátai biztos
- 2 belső állatorvos
- 2 külső állatorvos
- 14 mezőrendőr

Bejelentési hivatal

- 1 kerületi rendőrkapitány
- 2 irodatiszt
- 2 napidíjas írnok

II.

- 1 kerületi rendőrkapitány
- 1 fogalmazó
- 1 napidíjas írnok
- 3 polgári biztos

Rendőrségi személynzet

Rendőrtisztek

1 gyalogrendőrfelügyelő (szolgálatvezető és oktató biztos)

1 lovasrendőrfelügyelő

6 gyalogrendőrbiztos

Legénység

100 gyalogrendőr

18 lovasrendőr

3 lovas kézbesítő

Ehhez járult a városházi őrséget képező 12 fős hajdúlegénység a rendőrkapitány felügyelete és közvetlen rendelkezése alatt.

23. táblázat

A törvényhatósági jogú városok rendőrségének személyzete, 1908

Város	Összes létszám	E b b ő l	
		rendőr- tisztviselő	rendőrtiszt és legény
Selmecbánya	31	7	19
Pozsony	168	14	122
Pécs	135	7	65
Székesfehérvár	61	3	31
Győr	93	8	73
Komárom	44	4	30
Sopron	80	3	60
Baja	20	3	10
Szabadka	142	8	117
Újvidék	92	5	81
Zombor	60	3	47
Hódmezővásárhely	77	5	64
Szeged	192	10	153
Budapest	2 764	156	2 130
Kecskemét	144	5	94
Kassa	123	7	97
Miskolc	107	9	73
Nagyvárad	155	14	108
Debrecen	184	15	108
Szatmárnémeti	45	14	18
Arad	153	17	120
Temesvár	128	9	100
Versec	45	5	35
Pancsova	.	.	.
Kolozsvár	164	19	92
Marosvásárhely	70	8	47

Forrás: Thirring G. (szerk.): 1912. p. 448.

24. táblázat

A dunántúli rt. városok rendőrségének személyzete, 1908

Város	Összes létszám	E b b ő l	
		rendőr-tisztviselő	rendőrtiszt és legény
Kaposvár	48	3	36
Kismarton	7	2	4
Ruszt	11	1	9
Szekszárd	26	3	1
Kőszeg	13	2	10
Szombathely	51	3	37
Pápa	26	3	20
Veszprém	20	1	17
Nagykanizsa	36	3	30
Zalaegerszeg	21	1	15

Forrás: Thirring G. (szerk.) 1912. p. 449.

A város rendőrségének, a személyi és vagyonbiztonságnak fontos mutatója az ezer lakosra, vagy a közigazgatási területre (10 000 kh.-ra) kiszámított rendőrlétszám, amelyet nagyságok szerinti csoportban közöl a 25. és a 26. tábla. Ennek alapján felállítható a rendőri erővel leginkább, illetve legkevésbé ellátott városok csoportja. A területre jutó rendőrszemélyzet alapján legkedvezőbb a helyzete Budapestnek, Temesvárnak, Nagyváradnak, legkedvezőtlenebb a síksági, nagyhatárú városoknak – Hódmezővásárhelynek, Szabadkának, Kecskemétnek és Zombornak. Az ezer lakosra jutó rendőrszemélyzet legnagyobb Budapesten, Kassán, Marosvásárhelyen, Kolozsváron, Újvidéken és Pécsen. Igen alacsony értéket mutat viszont Baján, Szabadkán, Hódmezővásárhelyen és Szatmárnémetiben. A skála két végpontját tekintve Budapesten 3,1-szer több rendőr jut ezer lakosra, mint Baján, és mintegy 100-szor több mint amennyi Szabadkán jut egységnyi közigazgatási területre.

25. táblázat

A rendőrség személyzetének száma ezer lakosra vonatkoztatva

Ezer lakosra jutó rendőrszemélyzet, fő	Városok száma
0 – 0,5	–
0,6 – 1,0	1
1,1 – 1,5	3
1,6 – 2,0	8
2,1 – 2,5	7
2,6 – 3,0	5
3,1 –	1
nincs adat	1
Összesen	26

26. táblázat

Az egész rendészeti személyzet száma 10 000 kh. területre vonatkoztatva

Rendőri személyzet, fő/10 000 kh	Városok száma
0 – 5	10
25,1 – 50	3
50,1 – 75	1
75,1 – 100	4
100,1 – 125	3
125,1 – 150	1
150,1 – 175	–
175,1 – 200	1
200 felett	2
nincs adat	1
Összesen	26

Az önkormányzati rendőrség működésére jellemző a bűncselekmények elleni eredményes fellépés is, és a kihágásokkal kapcsolatos eljárás. A 27. táblázat ennek adatait adja meg a törvényhatósági jogú városokban. A rendőri munka hatékonyságának foka, a kriminalitás intenzitása eredményezett olyan eltéréseket egyes városok között, hogy 1908-ban a feljelentett bűncselekmények ezer lakosra jutó számát illetően Győr, Sopron,

Arad értékei négyszeresre rúgnak például Újvidék és Pécs adataihoz képest. Ennek elemzése azonban már nem annyira önkormányzat-történeti, hanem történeti-kriminológiai feladat (28. táblázat).

27. táblázat

Adatok a thj. városok rendőrségének működéséhez, 1908

Város	Feljelentett bűncselekmények száma	Befejezett kihágási ügyek száma
Selmecbánya	426	2 272
Pozsony	1 153	4 077
Pécs	488	4 173
Székesfehérvár	553	1 207
Győr	1 889	2 456
Komárom	629	1 661
Sopron	1 510	3 794
Baja	683	818
Szabadka	1 598	2 277
Újvidék	250	940
Zombor	321	2 180
Hódmezővásárhely	.	.
Szeged	2 370	4 889
Budapest	23 236	105 885
Kecskemét	1 112	2 474
Kassa	1 269	5 456
Miskolc	1 804	5 458
Nagyvárad	1 727	4 150
Debrecen	1 556	4 533
Szatmárnémeti	683	1 488
Arad	2 726	4 082
Temesvár	2 136	3 297
Versec	414	1 195
Pancsova	.	.
Kolozsvár	1 856	5 321
Marosvásárhely	584	2 035

Forrás: Thirring G. (szerk.) 1912. pp. 444-445.

28. táblázat

A feljelentett bűncselekmények ezer lakosra jutó száma

ezer lakosra jutó feljelentett bűncselekmények száma	Városok száma
0 – 10	2
10,1 – 20	9
20,1 – 30	7
30,1 – 40	3
40 felett	3
nincs adat	2
Összesen:	26

XI. A VÁROSI ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONI HÁTTERE

A város lakói számára nemcsak az életüket rendező városi szabályok, az ügyeikben eljáró tisztviselők, a rendre felügyelő városi rendőrség voltak jelen, valóságos volt számukra a tornyos városháza, a városi vendéglő, a közterek, a városi erdő, rét, szántó – vagyis *a városi tulajdon*, a város vagyona. A város vagyoni ereje pedig meghatározó volt arra nézve, hogy milyen létszámú személyzetet tudott kiépíteni, milyen szintű kommunális szolgáltatásokat tudott lakóinak nyújtani. Ezért szükségesnek tartjuk a polgári korszak városi önkormányzatainak fejlődését, jogát, szervezetét és személyzetét bemutató munka végén röviden kitérni az önkormányzatok vagyoni viszonyaira is.

A városok vagyona *közjogi* jellegű volt, s emiatt sajátos szabályai alakultak ki. Ez részben megtalálható a városszervezeten belül a vagyonműködtetés rendjében, a városi vagyon feletti kormányzati felügyeletben, végül a városi polgároknak a városi vagyon illető jogosítványában is. Ennek a sajátos közjogi jellegnek alapszabályait az 1886 : 21. és 22. tc. alapján ismertetjük, megjegyezve, hogy a magyar városjog megosztott szabályozása miatt a törvényhatósági jogú városok vagyonkezelési szabályaira a községi törvény megfelelő részai is hatályban voltak.

A thj. városok esetében ingatlan vagyon elidegenítése, szervezése, kölcsönfelvétele a *miniszteri jóváhagyást* igénylő határozatok közé tartozott. Ismert volt a hallgatólagos jóváhagyás intézménye is, ha a miniszter a felterjesztésre 40 napon belül nem nyilatkozott. Az rt. városoknál a felügyeletet a vármegyei törvényhatóság látta el, határozata ellen 15 napon belül a belügyminiszterhez lehetett fellebbezni. Az rt. városoknál szintén ismeretes volt a hallgatólagos jóváhagyás intézménye. Budapest főváros esetében a vagyonkezelési önállóság nagyobb volt, hiszen 25 ezer forint érték alatti ingatlan elidegenítése, megszerzése nem szorult belügyminiszteri jóváhagyásra. A többi városban azonban az összeghatár nélküli jóváhagyatási kötelezettség *rugalmatlanná* tette a vagyon működtetését. Itt

a közjogi szempont akadályozta az üzleti (piaci) szempontok érvényesülését. Ezzel vetett számot az 1912 : 58. tc., amikor eltörölte a felsőbb jóváhagyás kötelezettségét ingatlan vagy jog szerzése, elidegenítésére, átalakítására, felosztására, vagy elcserélésére vonatkozó határozat esetében, thj. városnál 50 000 korona, rt. városnál 10 000 korona értékhatár alatt. Ezzel a rendelkezéssel a korszak végére a városok vagyoni ügyekben *mozgékonyabbak* lettek.

A községi törvénynek a városokra is érvényes rendelkezése szerint a *törzsvagyont* csonkíthatatlanul fenn kellett tartani. A törvényhatósági bizottság (képviselőtestület) döntött a községi törzsvagyon elidegenítéséről, szerzéséről, átalakításáról, felosztásáról. Az ilyen kérdéseket tárgyaló közgyűlésen garanciális szabályok érvényesültek. Erre a célra külön közgyűlés volt összehívandó, azt 30 nappal előbb meg kellett hirdetni (thj. városokban, szabályrendeleti szabályozással ez az időszak 8 napra volt csökkenthető). A határozatot általános többséggel, név szerinti szavazással lehetett meghozni.

A közgyűlés határozta meg a községi vagyon kezelésének módját, a bérbeadást és feltételeit, a kiadások fedezése után megmaradt jövedelem hova fordítását, esetleg felosztását, az egyes polgároknak azokból járó haszonélvezeti illetményeit, és az azokért járó díjakat is. Ha ezek eddigi gyakorlatán változtatni akart, 30 nappal (thj. város minimum 8 nappal) előbb kellett meghirdetni a közgyűlést.

Az előző bekezdésben érintett határozatok ellen a kihirdetéstől számított 30 napon belül a város kötelékébe tartozó bármely polgár, és az, akinek a városban, vagy határában ingatlan vagyona volt, a belügyminiszterhez (rt. város esetében a törvényhatósághoz) *fordulhatott*. Ez a rendelkezés a városi polgár jogainak biztosítására „alulról” kontrollálta a városi vagyonnal kapcsolatos „stratégiai döntéseket”.

Az *operatív* vagyongazgatás a tanács kezében volt, a mindennapi igazgatásban a város számos közege eljárta. Az 1886 : 21. tc. 74. §-a a tanács szerepéről a következő rendelkezést tartalmazza: „..., a tanács vezeti s intézi a város gazdasági ügyeit a közgyűlés határozataihoz képest, ezeknek keretében gondoskodik a város közvagyonának és jövedelmeinek

fenntartásáról és hasznosításáról, ezeknek nyilvántartásáról.” A városi polgár számára jelentett garanciát, hogy a tanácsi határozat ellen a város javadalmait, vagyonát és gazdaságát érintő ügyekben a kézbesítéstől számított 15 nap alatt a közgyűléshez, onnét a belügyminiszterhez fellebbezhetett.

A városi vagyon legfontosabb eleme a *föld- és épülettulajdon* volt. A törvényhatósági jogi városok közül 1908-ban Debrecennek 84 580 kh., Szegednek 65 610 kh., Kecskemétnek 62 157 kh., Szabadkának 46 927 kh., Kassának pedig 34 345 kataszteri holdas földbirtoka volt. A rendezett tanácsú városoknál a legnagyobb földbirtoka ugyanebben az időben Brassónak (50 174 kh.), Körmöcbányának (21 095 kh.), Nagybányának (18 537 kh.), Magyarakanizsának (14 943 kh.), illetve Iglónak volt (13 934 kh.). 10 000 kh. feletti – a felsoroltakat is beleszámítva – 10 thj. város és 12 rt. város birtoka (*Thirring G.* pp. 658–659.).

A városokban az *épülettulajdon* is jelentős volt. 1900-ban Budapest tulajdonában 874, Debrecenében 633, Szegedében 468 épület található, Kecskeméten 500, Nagyváradon 183 – ez a szám. A rendezett tanácsú városok esetében Nagyszében 228 épülettel állt az élen, 13 rt. városnak volt 100 és 200 közötti számú épület a tulajdonában. A városi épületállományon belül a városi tulajdon relatíven is nagy lehetett, hiszen Sopronban az épületek 5,3%-a, Lőcsén 8,3%-a volt városi kézben.

A városok *bruttó vagyonáról*, illetve egy lakosra jutó vagyonáról tájékoztat a 29. táblázat.

A városok vagyoni viszonyainak, gazdálkodásának részletesebb elemzése külön terjedelmes tanulmányt igényelne. Két záró megjegyzést azonban meg kell tennünk már itt is. A városok vagyonát különböző terhek kötötték meg. A tiszta vagyonérték kiszámításánál erre feltétlenül figyelemmel kell lenni. A törvényhatósági jogú városoknál 1908-ban ezek a terhek %-osan a 30. táblázat szerint alakultak.

29. táblázat
A magyar városok vagyoni ereje 1908-ban

Város	Bruttó vagyon, ezer koronában	Egy lakosra jutó vagyon, koronában
<i>Thj. városok</i>		
Selmecbánya	4 982	327,8
Pozsony	36 604	468,1
Pécs	23 113	464,0
Székesfehérvár	14 805	404,5
Győr	29 074	656,3
Komárom	6 180	277,0
Sopron	11 570	341,0
Baja	7 185	342,0
Szabadka	46 048	486,7
Újvidék	13 886	413,3
Zombor	7 900	258,2
Hódmezővásárhely	11 443	183,4
Szeged	77 187	652,5
Budapest	461 228	523,9
Kecskemét	38 968	583,4
Kassa		
Miskolc	10 970	213,0
Nagyvárad	34 874	543,2
Debrecen	46 468	501,3
Szatmárnémeti	13 494	386,6
Arad	31 879	504,4
Temesvár	22 070	304,0
Versec	12 207	445,5
Pancsova	8 346	401,3
Kolozsvár	25 169	414,0
Marosvásárhely	13 982	548,3
<i>Rt. városok</i>		
<i>Duna bal partja</i>		
Körmöcbánya	3 737	830,4
Léva	2 909	299,9
Újbánya	1 304	271,7
Esztergom	5 898	329,5
Koprona	3 167	791,8
Rózsahegy	2 950	241,8
Losonc	5 985	464,0
Érsekújvár		
Nyitra	2 516	153,4
Szokolca	2 325	465,0

Bazin	1 165	242,7
Modor	1 473	294,6
Nagyszombat	5 178	340,6
Szentgyörgy	1 146	327,4
Trencsén	1 243	159,4
Besztercebánya	5 120	474,1
Brezinobánya	2 864	681,9
Zólyom	1 379	156,7

Duna jobb partja

Kaposvár	3 474	144,1
Kismarton	907	292,6
Ruszt	462	308,0
Szekszárd	1 491	100,0
Kőszeg	3 613	430,0
Szombathely	6 212	201,0
Pápa	4 028	199,4
Veszprém	2 562	173,1
Nagykanizsa	7 373	278,2
Zalaegerszeg	3 392	314,1

Duna-Tisza köze

Magyarakanizsa	6 380	375,3
Zenta	7 853	264,4
Szentes	5 265	166,6
Eger	3 311	117,8
Gyöngyös	5 806	317,3
Jászberény	2 997	100,9
Karcag	3 133	136,2
Kisújszállás	2 362	175,0
Mezőtúr	2 837	110,0
Szolnok	6 259	217,3
Túrkeve	1 614	123,2
Cegléd	4 738	139,8
Kiskunfélegyháza	3 818	109,4
Kiskunhalas	3 349	137,3
Nagykőrös	4 322	151,1
Szentendre	899	157,7
Újpest	10 438	189,1
Vác	2 497	131,4

Tisza jobb partja

Beregszász	1 265	98,1
Munkács	6 004	347,1
Dobsina	1 317	263,4
Jolsva	1 480	528,8
Nagyroce	1 050	552,6
Rimaszombat	2 552	369,9

Rozsnyó	605	91,7
Bártfa	7 102	1076,1
Eperjes	3 684	226,0
Kisszeben	1 890	572,7
Gölniczbánya	.	.
Igló	6 829	650,4
Késmárk	3 253	516,3
Leibicz	905	323,1
Lőcse	6 643	885,7
Ólubló	2 977	1 653,9
Poprád	2 066	898,3
Szepesbéla	2 144	739,3
Szepesolaszi	129	55,8
Szepesváralja	632	203,9
Ungvár	3 418	202,2
Sátoraljaújhely	3 783	190,1

Tisza bal partja

Gyula	4 430	182,3
Hajdúböszörmény	1 941	68,8
Hajdúnánás	1 003	59,7
Hajdúszoboszló	626	38,9
Máramarosziget	3 618	169,1
Nyíregyháza	10 069	263,6
Felsőbánya	1 375	312,5
Nagybánya	5 251	407,1
Nagykároly	2 452	152,3
Szilágysomlyó	1 355	196,4
Zilah	3 829	472,7

Tisza-Maros szöge

Makó	3 707	106,2
Karánsebes	3 199	399,9
Lugos	4 249	214,6
Féhertemplom	3 753	326,3
Nagybecskerek	5 675	218,3
Nagykikinda	6 588	245,8

Királyhágón túli részek

Abrudbánya	420	144,8
Gyulafehérvár	1260	108,6
Nagyenyed	2 657	305,4
Vizakna	1 022	255,5
Beszterce	4 092	310,0
Brassó	21 106	513,5
Csikszereda	658	177,8
Gyergyószentmiklós	1 581	177,6

Fogarás	539	81,7
Kézdivásárhely	1 538	252,1
Sepsiszentgyörgy	2 468	283,7
Déva	1 270	146,0
Hátszeg	509	164,2
Szászváros	3 146	408,6
Vajdahunyad	644	143,1
Erzsébetváros	2 017	458,4
Kolozs	580	141,5
Szászrégen	2 071	283,7
Medgyes	2 475	287,8
Segesvár	4 143	357,2
Nagyszeben	9 644	287,9
Szászsebes	950	111,8
Dés	2 531	220,1
Szamosújvár	2 723	394,6
Torda	3 073	227,6
Székelyudvarhely	2 550	250,0

Forrás: Thirring G. (szerk.) 1912. pp. 644–645.

30. táblázat

A törvényhatósági jogú városok vagyonának terhei, 1908

A terhelés viszonya az egész vagyonhoz, %-ban	Városok száma
0,0 – 10,0	–
10,1 – 20,0	1
20,1 – 30,0	11
30,1 – 40,0	4
40,1 – 50,0	3
50,1 – 60,0	5
60,1 – 70,0	–
70,1 – 80,0	1
nincs adat	1
Összesen	26

Forrás: Thirring G. (szerk.) 1912. pp. 644–645.

A másik megjegyzés arra vonatkozik, hogy a városok vagyonának jövedelmei a dualizmus idején *korántsem bizonyultak elegendőnek* kiadásaik fedezésére. A jogalkotó ezzel számotvetve az önkormányzati törvényekben adóztatási (pótadóztatási) jogot biztosított a városoknak. Ennek alapvető formája az egyenes adónemekre kivethető pótadó volt. A kormányzat engedélyezhette emellett a közvetett állami adókra is a pótadó kivetését, ezenkívül városi illetékek, helypénzek, vámok, az állam által igénybe nem vett új adónemek bevezetését. A pótadó kivetési kulcsa a dualizmus végén emelkedő tendenciát mutatott: 1891-ben a thj. városok esetében a pótadó (ahol a legmagasabb) mértéke 41–60%-os 10 város, 61–70% 2 város esetében, a többi város pótkivetési százaléka ez alatt marad. 1910-ben 4 város vetett ki 41–60%-os, 13 város 61–80%-os, 2 város 81–90%-os pótadót, a többiek ez alatt maradtak.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy bár a városi tulajdon (vagyon) *szükséges*, önmagában véve *mégsem elégséges* előfeltétele a városi önkormányzatok életének. Ezzel a városgazdaság kutatóinak feltétlenül számolnia kell.

XII. UTÓSZÓ HELYETT

A magyar városi önkormányzatok 1848–1918 közötti fejlődésének bemutatása után, a városi jog európai fejlődés alapvonalaait ismerve, szólni kell a magyar városi önkormányzatok európaiságáról is.

A magyar városi önkormányzatok joga a Közép-Európai térség városjogaival, a német és az osztrák modellel rokon. Ez megnyilvánul a több szakaszos, elhúzódnó polgári fejlődés, az önkormányzati megoldásoknál is jelentkező kompromisszumos szabályozásában. Deklarálják ugyan, hogy a községek (városok) modellként szolgálnak az önkormányzati rendszer területi kiépítéséhez, kijelentik, hogy „*a szabad állam alapja a szabad község*” – ezt a programot azonban a térség államférfiai nem tudják kiteljesíteni. A városigazgatás demokratikus megalapozása ebben a térségben elmaradt, a három osztályú, a kuriális választójog vagy a magyar megoldásban a virilista szavazati jog mind *korlátozta* a városi közélet résztevőinek körét. Ez a szűk bázis is hozzájárult ahhoz, hogy szemben a demokratizálódó francia és a sajátos angol modellel a közép-európai térség városjogai *megmerevedtek*.

Sajátos magyar megoldást jelentett viszont a dualista rendszernek megfelelően kialakított szabályozási megoldás: a nagyobb városok (adott esetben alkotmányvédelemre is felkészített) törvényhatósággént együttszabályozása a megyékkel, a községek keretében a rendezett tanácsú városok kialakítása, végül külön törvény a fővárosról. A három törvénybe szétforgácsolt városszabályozással szemben, kedvezőbb megoldásokat hozó *önálló városi törvény* megalkotására a hatalompolitikai szempontok elsődlegessége miatt nem kerülhetett sor.

A fentiek rögzítésével együtt hangsúlyozni kell, hogy a magyar városi önkormányzatok lehetőségei, európai mércével mérve is jelentősek voltak – különösen az *autonóm jogalkotás* gazdag matériájára tekintettel.

Ha típusában (közep) európai is volt a magyar városi önkormányzat, az urbanizációnak egy szerényebb változatát fejezték ki szabályai és szervezeti keretei.

A vármegyékben vizsgálva a *városok súlyát* a „város-vidék” viszonya az alábbiakban alakul. 1910-ben négy vármegyében egyáltalán nincsen város, egy város van 26, két város 15 megyében. A másik póluson öt város 2, hat 3 és hét város található 1 vármegyében. Kilenc város volt Pest-Pilis-Solt-Kiskún vármegyében. A vidékkel szembeni súlyt jelzi, milyen a viszonya a vármegyék községeinek és az ott elhelyezkedő városok lakosságszámának. A már említett négy vármegyében nem volt város, 45 vármegyében a községck lakosságának 25%-a alatt maradt a városok népessége, 9 megyében volt 26–50%. Ugyanakkor a magyar nagyvárosok vármegyéiben Csongrád megyében (188%), Pest-P.S. –Kiskún megyében (139%), Hajdú megyében (154%) meghaladta a községek összlakosságát a megye nagyvárosának és kisvárosainak népessége.

Egy-egy falusi településsel szemben azonban *a város jelentősen kiemelkedett*. 1908-ban például Pécs thj. város vagyona 675-szerese volt az átlagos Baranya megyei községi vagyonnak, az egy lakosra jutó vagyon pedig a 11-szerese volt.

A magyar városoknak az urbanizáció terén nem kevés *pótolnivalójuk volt*. A magyar városok statisztikai évkönyvének összeállítói 1910-ben kérdőívet küldtek szét a városokba, s más adatkérés mellett *jövőbeli* céljaikat is kérdezték. A beérkezett válaszokban egyértelműen első helyen a *kommunális létesítmények építése* szerepel; vagy azok bővítése; messze vezet a vízvezeték és a csatornázás, követi a kövezés, a közlekedési hálózatba való jobb csatlakozás lehetővé tétele. Hátrébb kerültek az egészségügyi és közellátást javító tervek és a városi épületek emelésére irányuló szándék. Ugyanakkor a *szociális létesítmények* emelése, a *városrendezés* a célok között az *utolsók* között szerepel.

A világháború előtt a magyar városok mégis optimistán nézhettek a jövőbe. Nem a magyar városi önkormányzatok belső törvényszerűségeiből következett az a katasztrófa, amely a világégés után szétzúzta a dualista

államgépezetet, és új fejezetet nyitott a megmaradt országterület városi önkormányzatai számára.

Az 1848–1918 közötti városi önkormányzatok élete minden lemaradása és korlátai ellenére *európai típusú* városi élet volt. Bizonyíték arra, hogy lehetséges a helyi közösségek önkormányzata, lehetséges saját vagyonnal, önszabályozással, saját szervezettel és tisztviselőkkel a városi célokat előrevinni. A városi önkormányzattörténet ezen szakaszának minden bizonyonnyal ez a legfontosabb hagyatéka.

IRODALOM

- ÁDÁM A. – BENEDEK F. – SZITA J. (szerk.) 1980: *Jogtörténeti tanulmányok. Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára*. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 95. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Aidinger János Pécs szab.kir. város polgármesterének évi jelentése. Felolvasatott Pécs sz.kir. város köztörvényhatósági bizottságának 1879-ik évi szeptember 19-ikén (1880-ig augusztus hó 16-án) tartott közgyűlésén. Pécsen, 1879. 1880. Nyomatott Taizs Mihály nyomdájában.
- Arad szab.kir. város hatósági szervezetének alapszabályai. Arad, Réthy Lipót, 1873.
- ASZTALOS M. 1924: Pécs költségvetése a szabadságharc alatt. – *Dunántúl*. december 25.
- Az 1843–1844. évi országgyűlés alsótáblájának írásai. I–IV. kötet. Pozsony, Landerer és Heckenast. 1843–1844.
- Az 1847–1848-as országgyűlés alsótáblájának írásai. I. k. Pozsony, Landerer és Heckenast. 1847–1848.
- Az 1843/44. évi országgyűlés főrendi táblai naplója. III – IV. k. Pozsony, Landerer és Heckenast. 1843–1844.
- Az 1869–1872-es országgyűlés képviselőházi naplója. Bp., Légrády ny.
- Az 1875–1878-as országgyűlés képviselőházának irományai. Bp., Pesti ny.
- Az 1875–1878-as országgyűlés képviselőházának naplója. Bp., Pesti ny.
- Az 1884–1887-es országgyűlés képviselőházának naplója. Bp., Pesti ny.
- BABICS A. 1937a: A kamarai igazgatás Pécs városában 1686–1703. Pécs, Dunántúl.
- BABICS A. 1937b: Pécs város szabad királyi rangra emelésének története. (Sopron), Rábaközi ny.
- BACHMANN, A. 1904: *Österreichische Reichsgeschichte*. Prag, Rohlicek-Sievers.
- BÁCSKAI V. – NAGY L. 1984: *Piackörzetek, piacközpontok és városok Magyarországon 1828-ban*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- BALÁZS P. 1980: Győr a feudalizmus bomlása és a polgári forradalom idejében. Győr.
- BALTL, H. 1972: *Österreichische Rechtsgeschichte*. Graz, Leykam-Verlag.
- BÁNK E. 1914: *A szabad kir. városok kérdése az 1843–1844. országgyűlésen*. Bp., Bichler ny.
- BARMEYER, H. – WALLTHOR, V.H. 1984: *Der Entwurf einer Städteordnung für Preussen, 1876, im politischen Meinungsstreit*. – NAUNIN, H. (szerk.): pp. 203–232.
- BARTA I. 1951: *Kossuth Lajos az utolsó rendi országgyűlésen 1847/48*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- BAYER M. 1842: *A városok rendeztetése iránt*. Pécsen, Lyceum ny.
- BEÉR J. – CSIZMADIA A. 1954: *Az 1848/49. évi népképviseleti országgyűlés*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- BÉLI G. 1987: Vármegyei statutmalkotás a XVI–XVIII. században. – *Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből* XVIII. Pécs, JPTE Állam- és Jogtudományi Kar. pp. 69–84.
- BELOW, V.G. 1923: *Territorium und Stadt*. München, Berlin, Oldenbourg.
- BÉRDI GY. 1977: Pécs legnagyobb adófizetői 1887–1901. – *Janus Pannonius Múzeum Évkönyve* (1975–1976). Pécs, pp. 113–125.
- BLAZOVICH L. 1989: *Tanulmányok Csongrád megye történetéből* XIV. Szeged, Csongrád Megyei Levéltár.
- BONCZ F. 1876: *A magyar közigazgatástudomány kézikönyve*. I–III. Bp., Athenaeum.

- BÓNIS GY. – DEGRÉ A. (szerk.) 1971: *Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BÓNIS GY. 1975: Városigazgatás, várospolitikai. – NAGY L. – BÓNIS GY. (szerk.): pp. 159–190.
- BORNIAK, C. 1885–1886: *Geschichte des Preussischen Verwaltungsrechts*. I–III. Berlin, J. Springer.
- BORNIAK, V. 1903: *Preussische Staats- und Rechtsgeschichte*. Berlin, C. Heymanns Verlag.
- BOROVSKY S. (szerk.) 1896: *Szatmár vármegye és Szatmár-németi*. – Magyarország vármegyei és városai. Bp., Országos Monográfia Társaság.
- BOROVSKY S. (szerk.) 1901: *Bihar vármegye és Nagyvárad*. – Magyarország vármegyei és városai. Bp., Apolló.
- BOROS I. (szerk.) 1961: *Vidéki városaink*. Bp., Közgazdasági Kiadó.
- BRAUNEDER, W. – LACHMAYER, F. 1976: *Österreichische Verfassungsgeschichte. Einführung in Entwicklung und Strukturen*. Wien, Manz.
- BROCKHAUSEN, C. 1905: *Die österreichische Gemeindeordnung. Grundgedanken und Reformideen*. Wien, Manz.
- BRUNNER, O. 1955: *Städtische Selbstregierung und neuerzeitlicher Verwaltungsstaat in Österreich*. – *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*. Neue Folge. pp. 221–249.
- Budapest főváros törvényhatósága által alkotott szabályrendeletek, szabályzatok és utasítások gyűjteménye. I–VI. Bp., Budapest főváros kiadása.
- A budapesti városi jog előzetes tartalomjegyzéke. Kiadja Sipőcz J. Bp., 1922. Székesfőváros Házinyomda.
- Budapest székesfőváros törvényhatósága által alkotott szabályrendeletek jegyzéke. Bp., 1930. Budapest Székesfőváros Házinyomda.
- Codex der neuen Gesetze, der vorzüglichsten diplomatischen Aktenstücke und gesetzlichen Verordnungen... für das Kronland Ungarn*. I. Bd. Pest, Landerer und Heckenast.
- COING, H. 1973, 1976: *Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechtsgeschichte*. I–II/2. München, Beck.
- COCHA GY. 1869: A municipális rendszer jelen állása Európában. *Hatvan év tudományos mozgalmak között*. Bp., 1928. Magyar Tudományos Akadémia.
- CSIZMADIA A. 1941: *A magyar városi jog. Reformtörvények a magyar városi közigazgatásban*. Kolozsvár, Győregyházmegei Alap Könyvnyomdája.
- CSIZMADIA A. 1960: A kormánybiztosi intézmény 1848–1849-ben. – *A Budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Actái*. 2.k. 1–2. füzet. Bp., pp. 3–32.
- CSIZMADIA A. 1962: *Az egyházi mezővárosok jogi helyzete és küzdelmük a felszabadulásért*. – *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs, Publicata* 24. Bp., Tankönyvkiadó.
- CSIZMADIA A. 1968: A „közigazgatási bizottság” a polgári állam szervezetében. – CSIZMADIA A. (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok II*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, pp. 117–138.
- CSIZMADIA A. 1976: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- CSIZMADIA A. 1977: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*. Bp., MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.

- CSIZMADIA A. – KOVÁCS K. – ASZTALOS I. 1978: *Magyar állam- és jogtörténet*. Bp., Tankönyvkiadó.
- CSIZMADIA A. 1979a: A törvényhatósági városok első szervezkedése Győrött. – *Győri tanulmányok* 4. Győr, pp. 105–124.
- CSIZMADIA A. 1979b: *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Bp., Gondolat.
- CSIZMADIA A. 1982a: A városi törvényhozás a dualizmus korában és az 1918. évi városi törvénytervezet. – *Állam és Igazgatás*. 11. sz. pp. 988–998.
- CSIZMADIA A. 1982b: Pécs városjoga a város felszabadulásakor. – SÁNDOR L. (szerk.) pp. 30–42.
- CSIZMADIA A. (szerk.) 1983a: *Jogtörténeti tanulmányok V. Bp.*, Tankönyvkiadó.
- CSIZMADIA A. 1983b: *A kormányzás egyes kérdései a felszabadulás előtt*. – A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata. Bp., Kiadja a Főirány Programirodája.
- DEÁK É. 1979: *Das Städtewesen der Länder der Ungarischen Krone (1780–1918)*. I. Wien, Österreichische Akademie der Wissenschaften.
- Debrecen város beligazgatási rendezését tárgyaló szabályok. Debrecen, nyomtatott a város könyvnyomdájában. 1861.
- Debrecen sz.k. város hatósági szervezete 1872. Debreczen, nyomtatott a város könyvnyomdájában. 1872.
- Debrecen sz.kir. város érvényben levő szabályrendeleteinek gyűjteménye. Kiadja a városi tanács Debrecen, Debrecen sz.kir. város könyvnyomda vállalata. 1908.
- DEGRÉ A. 1972: Nagykanizsa önkormányzata a XVIII. században. – *A nagykanizsai Thury György múzeum jubileumi emlékkönyve*. Nagykanizsa, Kiny. pp. 103–120.
- ECKHART F. 1946: *Magyar alkotmány és jogtörténet*. Bp., Politzer Zs. és fia.
- Eger rendezett tanácsú város szabályrendeletei. Eger, nyomtatott az érseki lyceumi könyvnyomdában. 1903.
- EGYED I. 1912: Törvényhatósági szabályrendeletek megerősítése. – *Jogállam*. pp. 543–547.
- EGYED I. 1916: *Önkormányzati közigazgatás a német államokban*. – Magyar Jogászegyleti Értekezések. Új folyam. XI. 72–73. sz., Bp., Franklin.
- EGYED I. 1936a: A székesfőváros szabályrendeletei. – *Jogállam*. pp. 338–343.
- EGYED I. 1936b: A szabályrendelet záradéka. – *Városi Szemle*. pp. 872–884.
- ÉHEN GY. 1903: *A városok I.k. Szombathely*, Seiler.
- ELVERT, D. CH. 1880: *Zur Österreichischen Verwaltungs-Geschichte, mit besonderer Rücksicht auf die böhmischen Länder*. Brünn, (utánnymás 1979. Geyer).
- EMBER GY. 1946: *Az újkori magyar közigazgatás története Mohácsiól a török kiűzéséig*. Bp., Magyar Országos Levéltár.
- EMBER GY. – HÜCKENAST G. (szerk.) 1989: *Magyarország története 1686–1790*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- ENGELI, CH. – HAUS, W. 1975: *Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland*. Mainz, W. Kohlhammer.
- ENGELMANN, B. 1986: *Poroszország a lehetőségek hazája*. Bp., Gondolat.
- ENGELMANN, J. 1889: *Das Staatsrecht des Kaiserthums Russland*. – MARQUARDSEN, H. (szerk.) IV. Bd. II. Hlbd. 1.
- EREKY I. 1932: *Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata*. – Statisztikai Közlemények 67.k. 4.sz. Bp., Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala.

- Esztergom városa közgyűlése által 1868-ik évi március hó 17-ik napján 1322.sz. alatt megállapított közgyűlési Házsabályok. Esztergomban nyomtatott Horák Egyednél. 1868.
- Évi jelentése Kristó-Nagy István, Szentes város polgármesterének, Szentes város önkormányzati, anyagi- és szellemi állapotáról az 1875-ik évben. Szentesen nyomtatott Cherrier Jánosnál, 1876.
- Évi jelentés Pozsony szab.kir. városa állapotáról 1880. Pozsony, 1881. Nyomtatott Angermayer Károlynál.
- Évi jelentés Simon Elek kir. tanácsosnak mint Kolozsvár szab.kir. város polgármesterének Kolozsvár szab.kir. város önkormányzati igazgatásáról, anyagi és szellemi állapotáról az 1878. évben. Kolozsvárott nyomtatott Stein János M.K. Egyetemi nyomdásznál, 1879.
- FEHR, H. 1925: *Deutsche Rechtsgeschichte*. Berlin, Leipzig, Gruyter.
- FELHŐ I. 1946: A szabad királyi városok és a magyar kamara a XVII. században. – *Levéltári Közlemények*. pp. 209–267.
- FÉSŰS GY. 1880: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Eggenberger.
- FLAXMAYER J. 1936: *Budapest közigazgatási szervezete és alkalmazottai 1686-tól 1872-ig*. – Statisztikai Közlemények 79.k.4. Bp., Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala.
- GAÁL J. (szerk.) 1898: *Arad vármegye és Arad szabad királyi város közgazdasági, közigazgatási és közművelődési állapotának leírása*. Arad, kiadja a Monográfia Bizottság.
- Gebhardt József Sopron sz.kir. város polgármesterének 1899-ik évi jelentése a városi közigazgatás összes ágairól. Sopron, 1900. Nyomtatott Röttig Gusztáv kő- és könyvnyomdájában.
- GEREVICH L. – KOSÁRY D. (szerk.) 1975: *Budapest története a későbbi középkorban és a török hódoltság idején*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- GERŐ J. 1940: *A királyi könyvek*. Az I. Ferenc József és IV. Károly király által 1867-től 1918-ig adományozott nemességek, főnemességek, előnevek és címerek jegyzéke. Bp., Debreczeni ny.
- GIERKE, O. 1868–1913: *Das deutsche Genossenschaftsrecht*. I–IV. Berlin, Wiedmann.
- GNEIST, R. 1860: *Die heutige englische Communalverfassung und Communalverwaltung, oder das System des Selfgovernment in seiner heutigen Gestalt*. Berlin, Springer.
- GNEIST, R. 1863: *Die Geschichte des Selfgovernment in England, oder die innere Entwicklung der Parlamentsverfassung bis zum Ende des achtzehnten Jahrhunderts*. Berlin, Springer.
- GRANASZTÓI GY. 1980: *A középkori magyar város*. Bp., Gondolat.
- GROSSCHMID B. 1905: *Magánjogi előadások*. Jogszabálytan. Bp., Athenaeum.
- GRÜNWARD B. 1889: *A törvényhatósági közigazgatás kézikönyve*. I–IV. Bp., Franklin.
- GRZYBOWSKY, K. 1959: *Galicja 1848–1914*. Kraków–Wrocław–Warszawa, Polska Akademia Nauk.
- GYIMESI S. 1975: *A városok a feudalizmusból a kapitalizmusba való átmenet időszakában*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- GYIMESI S. 1984: *Városi önkormányzat és állami centralizáció Közép-Kelet- Európában a 18–19. században*. – *Történelmi Szemle*. 1–2. sz. pp. 112–124.
- GYIMESI S. 1985: *Die Ostmitteleuropäischen Städte und die Modernisierung im 19. Jahrhundert*. – *Études Historiques Hongroises* I. Bp., Akadémiai Kiadó, pp. 335–345.
- Győr szabad királyi város tisztikara, törvényhatósági bizottsága, tanácsa, állandó árvaszéke és szakválasztmányai 1872. évben*. Győr, ny. Czeh S.
- Győr sz. kir. város törvényhatóságának szervezete*. Nyomtatott Czeh Sándornál, 1872.

- Győr szab. kir. város szabályrendeletei. Hivatalos kiadás, kiadta Győr szab. kir. város közönsége, Győr, Nyomatott Heckenast György könyvnyomdájában. 1902.
- Gyula rendezett tanácsú város polgármesterének zárójelentése 1891., 1892., 1894., 1899., 1900., 1901., 1903., 1904. évről. Szerkesztette Dutkay Béla polgármester. Gyulán, nyomatott Dobay János könyvnyomdájában.
- HAJDÚ L. 1982: *II. József igazgatási reformjai Magyarországon*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- HALÁSZ I. 1914: A közigazgatási eszmék fejlődése Magyarországon. – *Nyugat* II. pp. 4–14, 79–89.
- HANÁK P. – MUCSI F. (szerk.) 1978: *Magyarország története 1890–1918*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- HARRER F. 1910: *A német városi szervezet kifejlődése és mai szervezete*. Bp., Grill K.
- HÁRSFALVI P. 1982: *Az önkormányzat Nyíregyházán a XVIII–XIX. században*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- HATSCHKE, J. 1913: *Englische Verfassungsgeschichte bis zum Regierungsantritt der Königin Victoria*. München–Berlin, Oldenbourg.
- HEFFTER, H. 1950: *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert*. Stuttgart, K.F.Kochler.
- HEGEDŰS A. (ford., kísérő szöveget írta) 1983: *Népélet és jogalkotás a középkori Újlakon*. Újvidék, Fórum.
- HELLBLING, E.C. 1984: The creation of an urban local government system in England and Wales. – NAUNIN (szerk.), pp. 19–43.
- Hódmezővásárhely törvényhatósági joggal felruházott város polgármesterének évi jelentése az 1900/1913, 1916 évről. Hódmezővásárhely, „Részvény-Nyomda”, Roth Antal, 1901, 1914, 1917.
- HOFMANN, W. 1984: Aufgaben und Struktur der kommunalen Selbstverwaltung in der Zeit der Hochindustrialisierung. – JESERICH, K.G.A. – POHL, H., UNRUH V.G.-CH. (szerk.) III.k., pp. 578–644.
- Hof- und Staats-Handbuch des Kaiserthumes Österreich für das Jahr 1856*. IV. Theil. Wien, Hof- und Staatsdruckerei. 1856.
- HÓMAN B. – SZEKIŰ GY. 1936: *Magyar történet V. k.* Bp., Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- HORVÁTH P. 1971: Szombathely város képviselőtestülete és bizottságai 1860–1944. – BÓNIS GY. – DEGRÉ A. (szerk.): pp. 335–364.
- HORVÁTH J. 1907: *Az 1905-1906. évi vármegyei ellenállás története*. Bp., „A Vármegye”.
- HORVÁTH M. 1886: *Huszonöt év Magyarország történetéből 1823–1848*. II–III. k. Bp., Ráth.
- HORVÁTH P. 1979: *Bevezetés az összehasonlító jogtörténet alapelemeibe*. Bp., Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- HUBER, A. – DOPSCH, A. 1901: *Österreichische Reichsgeschichte*. Prag–Wien–Leipzig, Tempsky-Freytag.
- ILLÉSY J. – PETKÓ B. 1895: *A királyi könyvek. Jegyzéke a bennük foglalt nemesség, cím, címér, előnév és honosság adományozásoknak*. 1527–1867. Bp., Franklin.
- Jelentés Szentes város képviselőtestületéhez az 1895-ik közigazgatási év lefolyásáról*. Beterjeszti: Burián Lajos polgármester. Szentes, Nyomatott „Szentesi könyvnyomda részvénytársaság”.
- Jelentés Szentes város képviselőtestületéhez az 1900-ik közigazgatási év lefolyásáról*. Beterjeszti Dr. Lakos Imre polgármester. Szentes, 1901. Nyomatott a „Szentes és Vidéke” könyvnyomdában.

- Jelentés Szentes r.t. város képviselőtestületéhez az 1905.(1910., 1913.) közigazgatási év lefolyásáról. Beterjeszti Dr. Mátéffy Ferenc polgármester. Szentes, nyomtatott: „Alföldi Ellenzék” könyvnyomdájában (én.), ill. Szentes és vidéke könyvnyomda (1911.), ill. Vajda Bálint utóda (én.).*
- JESERICH, K.G.A. – POHL, H. – UNRUH V.G.-CH. (szerk.) 1984: *Deutsche Verwaltungsgeschichte. Band III. Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie.* Stuttgart, Deutsche Verlag.
- KAJTÁR I. 1975: *Pécs szabad királyi város tanácsának működése 1848–1849-ben.* – A Pécsi Tudományegyetem jogtörténeti tanszékének Kiadványai. 1.sz. Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar.
- KAJTÁR I. 1980: A városi önkormányzat közigazgatásának társadalmi és személyi környezete az Októberi Diploma időszakában. Pécs szabad királyi város példáján. – ÁDÁM A. – BENEDEK F. – SZITA J. (szerk.): pp. 169–181.
- KAJTÁR I. 1982: A városigazgatás demokratizmusa Pécsen 1780–1848. – SÁNDOR L. (szerk.): pp. 105–111.
- KAJTÁR I. 1983: Pécs szabad királyi város választott polgárságának szószólója a rendiség utolsó évtizedeiben (1828–1848). – CSIZMADIA A. (szerk.): pp. 115–127.
- KAJTÁR I. 1986a: Übertretungen in den Statuten der Stadt Pécs, im bourgeoisen Zeitalter. – MÁTHÉ G. – RÉVÉSZ T. (szerk.): pp. 195–208.
- KAJTÁR I. 1986b: Az európai városjog fejlődése a feudalizmus idején és hatása a XIX. századi burzsoá városi jogra. – *Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből XVII.* Pécs JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, pp. 164–184.
- KAJTÁR I. 1987a: A burzsoá városi jog kialakulása Magyarországon. Kandidátusi értekezés. Pécs, Kézirat.
- KAJTÁR I. 1987b: A burzsoá városi jog kialakulása Közép- és Kelet-Európában. – *Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből XVIII.* Pécs, JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, pp. 106–127.
- KAJTÁR I. 1988: A burzsoá városigazgatás jogi rendjének kialakulása Európában és Magyarországon. – MEZEY B. (szerk.) *Jogtörténeti előadások I. Bp., Tankönyvkiadó,* pp. 85–99.
- KAJTÁR I. 1989: Az osztrák jog magyarországi recepciójának érdéseihez. (Jogexport – adaptáció – jogi identitás). – ÁDÁM A. (szerk.) *Tanulmányok Szamel Lajos tiszteletére.* Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 118. Pécs, JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, pp. 107–119.
- KÁLLAY I. 1971: A városi igazgatás reformja az osztrák örökös tartományokban és Magyarországon Mária Terézia korában. – *Levéltári Közlemények.* 2. sz. pp. 115–133.
- KÁLLAY I. 1972: *Szabad királyi városok gazdálkodása Mária Terézia korában.* Bp., Akadémiai Kiadó.
- KÁLLAY I. 1989: *A városi önkormányzat hatásköre Magyarországon 1686–1848.* Bp., Akadémiai Kiadó.
- Kassa szab. kir. város összes érvényben levő szabályrendeletei.* Kassa, Werfel K. acad. könyv- és könyomdájában. 1898.
- Kecskemét szabad királyi város törvényhatóságának szervezete.* Kecskeméten, nyomtatott Tóth Lászlónál. 1872.
- KIRÁLY J. 1894: *Pozsony város joga a középkorban.* Bp., MTA.
- KISS L. 1981: *A tanácsrendelet-alkotás alapproblémái.* Kandidátusi értekezés, Pécs.
- KISS M. 1971: Szombathely püspöki mezőváros tanácsa a XVII–XIX. században. – BÓNIS GY. – DEGRÉ A. (szerk.): pp. 117–143.

- KLABOUCH, J. 1968: *Die Gemeindefelbstverwaltung in Österreich 1848–1918*. Wien, Verlag für Geschichte und Politik.
- KLABOUCH, J. 1975: *Die Lokalverwaltung in Cisleithanien*. – WADRUSZKA, A. – URBANITSCH, P. (szerk.) II. pp. 270–305.
- KNEMEYER, F.L. 1970: *Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts*. Köln-Berlin, Grote.
- KOLOSVÁRI S. – ÓVÁRI K. 1885–1904: *Corpus Statutorum Hungariae Municipalium*. I–V/2.k. Bp., Magyar Tudományos Akadémia.
- KOMORÓCZY GY. 1969: *Városigazgatás Debrecenben 1848-ig*. Debrecen.
- KOPASZ G. 1976: Mohács város igazgatásának fejlődése. – SZITA L. (szerk.) *Baranya Helytörténetírás*. Pécs, Baranya Megyei Levéltár, pp. 275–309.
- KOSÁRY D. 1971: *Bevezetés Magyarország történetének forrásaiba és irodalmába*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- KOVÁCS F. (szerk.) 1984: *Gyöngyös város becsületes tanácsa elhatározta ... 1659–1848. Válogatás két évszázad városi határozataiból*. Eger, Heves Megyei Levéltár.
- KOVÁCS E. – KATUS L. (szerk.) 1979: *Magyarország története 1848–1890*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- KOVÁCS F. (szerk.) 1894: *Az 1843/44. évi magyar országgyűlési alsó tábla kerületi ülésének naplója*. I–VI. k. Bp., Franklin Társulat.
- KOVÁCS K. – MÁTHÉ G. (szerk.) 1978, 1979: *Entwicklung der städtischen und regionalen Verwaltung in den letzten 100 Jahren in Mittel- und Osteuropa*. I–III. Bp., ELTE.
- KRISTÓ GY. (szerk.) 1983: *Szeged története I.k.* Szeged, Szegedi Nyomda.
- KRUZSLICZ I. 1989: Adatok Hódmezővásárhely városigazgatásának történetéhez (1848–1893). – BLAZOVICH L. (szerk.): pp. 221–254.
- KUBINYI A. 1975: Buda története a későbbi középkorban Buda elestéig (1541). – GEREVICH L. – KOSÁRY D. (szerk.): pp. 7–240.
- LÁBADI L. 1989a: Szentés az 1861. évi alkotmányosság idején. – Kiny. Móra Ferenc Múzeum Évkönyve 1988-1. Szeged, pp. 177–286.
- LÁBADI L. 1989b: Szentés város közigazgatása 1849 és 1860 között. – BLAZOVICH L. (szerk.): pp. 197–220.
- LADIK G. 1912: *A szabályrendeletek. (Önkormányzati testületeink szabályrendelet-alkotási jog.)* Bp., Pesti Könyvnyomda Rt.
- LEBON, A. 1886: *Das Staatsrechts der französischen Republik*. – MARQUARDSEN (szerk.) IV.B. I.Hb.6.
- LUSCHIN v. EBENGREUTH, A. 1896: *Österreichische Reichsgeschichte*. Bamberg, Buchner.
- A magyar Kir. Belügyminisztérium, annak felügyelete alatt álló intézetek és törvényhatóságok tisztii névtára az 1873-dik évre. Budán, 1873., Magyar Királyi Államnyomda 1873.
- MAITLAND, F.W. 1908: *The Constitutional History of England*. Cambridge, Univ. Press.
- MAKKAI L. 1961: A magyar városfejlődés történetének vázlata. – BORSOS I. (szerk.) pp. 25–75.
- MANNLICHER, E. 1949: *Gemeinde und Staat*. – *Österreichische Gemeindezeitung* 6. sz. p. 10.
- MARAUSCHEK, G. 1978: *Vom Stadtmagistrat zur Stadtgemeinde*. Graz 1848–1850. – STEINBÖCK, W. (szerk.): pp. 223–246.
- MARQUADSEN, H. (szerk.): *Handbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien*. Freiburg i.B. – Tübingen, J.C.B. Mohr.

- MÁTHÉ G. 1971: Székesfehérvár szabad királyi város közigazgatásának kérdései 1848/49-ben. – *ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Actái* XIII. pp. 281–288.
- MÁTHÉ G. 1979: Zur Frage der Aufsicht über die Städte (1870–1937). – KOVÁCS K. – MÁTHÉ G. (szerk.) III.: pp. 197–205.
- MÁTHÉ G. 1982: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875.* Bp., Akadémiai Kiadó.
- MÁTHÉ G. – RÉVÉSZ T. (szerk.) 1986: *Entwicklung der Verwaltungsstrafgerichtbarkeit in den vergangenen 100 Jahren.* Sammelband. (Bp.) Igazságügyi Minisztérium Tudományos és Tájékoztatási Főosztálya kiadványai 17.
- MATZERAETH, H. 1974: Von der Stadt zur Gemeinde. Zur Entwicklung des rechtlichen Stadtbegriffe im 19. und 20. Jahrhundert. – *Archiv der Kommunalwissenschaften.* 1.sz. pp. 16–45.
- MAY, O.G. 1864: *Die Verfassungs-Geschichte Englands seit der Thronbesteigung Georg's III. 1760-bis 1860.* Leipzig, Mandelsohn.
- MELICHAR, E. 1978: Die Entwicklung der städtischen und regionalen Verwaltung in den vergangenen 100 Jahren in Österreich. KOVÁCS K. – MÁTHÉ G. (szerk.) I.: pp. 67–90.
- MÉREI GY. – VÖRÖS K. (szerk.) 1980: *Magyarország története 1790–1848.* Bp., Akadémiai Kiadó.
- MITTEIS, H. – LIBERICH, H. 1966: *Deutsche Rechtsgeschichte.* München-Berlin, Beck.
- MOLLAY K. 1959: *Das Ofner Stadtrecht.* Bp., Akadémiai Kiadó.
- MUMFORD, L. 1985: *A város a történelemben. Létrejötté, változásai és jövőjének kilátásai.* Bp., Gondolat.
- MÜLLER-MERTENS, E. 1981: Bürgerlich-städtische Autonomie in der Feudalgesellschaft. – *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft* 3.sz. pp. 205–225.
- Münster Tivadar Kassa sz. kir. város polgármesterének 1884. évi jelentése a törvényhatóság működése és a város vagyoni állapotáról. A bizottsági tagok és szakosztályok névjegyzékével. Kassa, 1885. nyomtatott Ries Lajos könyvnyomdájában.
- Nagy József szabad kir. Pécsvárosa polgármesterének évi jelentése a lefolyt 1857. (1858, 1863-dik évre. Pécs, 1858, 1859, 1864. Nyomtatott a Lyceum nyomdájában.
- NAGY L. – BÓNIS GY. (szerk.) 1975: *Budapest története a török kiűzésétől a márciusi forradalomig.* Bp., Akadémiai Kiadó.
- NAGY F. 1912: *A magyar városi jog.* Bp., kn.
- Nagy-Kőrös város tisztelt képviselőtestületéhez hivatalos jelentése Póka Kálmán polgármesternek az 1888 (1889, 1890) évben felmerült főbb mozzanatokról. Nagy-Kőrösön, 1889, 1890, 1891. Nyomtatott Ottinger Ede gyorsajtóján.
- Nagy-Kőrös város tisztelt képviselőtestületéhez hivatalos jelentése Ádám László polgármesternek az 1881, 1882, 1883, 1884, 1885, 1886, 1887. évben felmerült főbb mozzanatokról, a pénztárak állásáról és egyéb adatokról. Nagy-Kőrösön, 1882–1891. Nyomtatott Ottinger Ede gyorsajtóján.
- Nagy-Kőrös város tisztelt képviselőtestületéhez hivatalos jelentése Ádám László polgármesternek az 1880. év második felében felmerült főbb mozzanatoknak, egyéb adatoknak és a pénztárak állásának kitüntetése tárgyában. Nagy-Kőrös, 1881. Nyomtatott Ottinger Edénél.
- NAUNIN, H. (szerk.) 1984: *Städteordnungen des 19. Jahrhunderts. Beiträge zur Kommunalgeschichte Mittel- und Westeuropas.* Köln-Wien, Böhlau.
- NIEDERHAUSER E. 1981: *A dualista állam és a kelet-európai államtípusok.* – PÖLÖSKEI F. – RÁNKI GY. (szerk.): pp. 162–194.

- OGRIS, W. 1984: Die Stadt in der österreichischen Gemeindegesetzgebung des 19. Jahrhunderts. – NAUNIN, H. (szerk.): p. 103–134.
- OSZETZKY, D. 1935: *A hazai polgárság társadalmi problémái a rendiség felbomlásakor*. Bp., Egyetemi ny.
- OTTE, E. 1875: *Preussisches Stadtrecht*. Berlin, C. Heymann.
- PACE, A. (szerk.) 1896: *E. Mayrhofer's Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern*. 5. bővített és javított kiadás I–VII.k. Wien, Manz.
- Pálffy Ferenc polgármesternek évi jelentése. Fölolvastatott Szeged szab. kir. város köztörvényhatósági bizottságának 1873-ik évi január hó 5-én tartott rendszerinti közgyűlésében. Szeged, 1873. Nyomatott Burger Zsigmond könyv- és könyomdájában.
- Pálffy Ferenc polgármesternek évi jelentése. Fölolvastatott Szeged szab. kir. város köztörvényhatósági bizottságának 1882. január 22-én tartott rendszerinti közgyűlésében. Szeged, 1882. Nyomatott Endrényi Lajos és társánál.
- PATZE, H. 1955: *Recht und Verfassung Thüringischer Städte*. Weimar, Böhlau.
- Pécs sz. kir. város szervezkedési munkálata. Pécsen, nyomtatott ifj. Madarász Endrénél, 1872.
- Pécs szab. kir. város önkormányzati szabályrendelete. Pécsen nyomtatott a Ramazetter-féle könyvnyomdában, Koller Lipótnál, 1888.
- Pécs szab. királyi város törvényhajtósági szervezete. (Önkormányzati szabályrendelete). Pécsen, Irodalmi és Könyvnyomdai részvénytársaság, 1900.
- PETERKA, O. 1923, 1928: *Rechtsgeschichte der böhmischen Länder*. I–II. Reichenberg, Stiepel.
- PLANITZ, H. 1965: *Die deutsche Stadt in Mittelalter*. Graz, Köln, Böhlau.
- Polgármesteri jelentés Karcag rendezett tanácsú város 1901 (1902) évi közigazgatási állapotáról. Karcag, nyomtatott Szódi S. könyvnyomdájában. 1902, 1903.
- PÖLÖSKEI F. – RÁNKI GY. (szerk.) 1981: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Bp., Tankönyvkiadó.
- PREUSS, H. 1906: *Die Entwicklung des deutschen Städtewesens. Band I. Entwicklungsgeschichte der deutschen Städteverfassung*. Leipzig, Teubner.
- RÁCZ I. (szerk.) 1981–1984: *Debrecen története* I–II. Debrecen, Alföldi ny.
- RÉDEI M. 1892: *Magyarország rendőrsége és annak újjászervezése tekintettel a közigazgatás államosítására*. Győr, Surányi.
- REIZNER, J. 1884–1887: *A régi Szeged* I–II. Szeged, Burger.
- RICHARDS, P. G. 1973: *The reformed local government system*. London, Allen and Unwin.
- RUSZOLY J. 1983: *Városi közgyűlési házszabályok (1861–1867)*. – CSIZMADIA A. (szerk.): pp. 283–304.
- RUSZOLY J. 1984: *A szegedi népképviselői közgyűlés 1848–1871*. Szeged, Somogyi-könyvtár.
- RUSZOLY J. 1987: *Közigazgatási és igazságszolgáltatási szervezet Szegeden. 1849–1918*. Szeged. Kézirat.
- Sammlung der Ortsgesetze, Regulativen und wichtigeren Polizeiverordnungen für die Grossherzogth. Sächs. Haupt- und Residenzstadt Weimar*. I–II–III. Folge. Weimar, 1885, 1897, 1910. Böhlau, Böhlau Nachfolger.
- SÁNDOR L. (szerk.) 1982: *Tanulmányok Pécs város történetéből. Pécs város szabad királyi rangra emelésének 200. évfordulója alkalmából rendezett II. várostörténeti konferencia előadásai 1980. november 14.* Pécs, kiadja a Baranya Megyei Levéltár.
- SÁNDORFY K. 1936: *Törvényhozásunk hőskora. Az 1825–1848. évi reformkorszak törvényeinek története*. Bp., a szerző kiadása.

- SARLÓS B. 1976: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- SARLÓS B. 1981: A közigazgatás polgári jellegéről. – PÖLÖSKEI F. – RÁNKI GY. (szerk.): pp. 275–303.
- SAS A. 1927: *Szabadalmas Munkács város levéltára 1376–1850*. Munkács, Kn.
- SASHEGYI O. 1965: *Az abszolútizmus kori levéltár*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- SASHEGYI O. 1979: *Ungarns politische Verwaltung in der Ära Bach 1849–1860*. Graz, Institut für Geschichte der Universität Graz.
- SASHEGYI O. 1981: A neoabszolútizmus rendszere. – PÖLÖSKEI F. – RÁNKI GY. (szerk.): pp. 81–139.
- SCHMALL L. 1899: *Adalékok Budapest székesfőváros történetéhez*. I–II. Bp., Budapest székesfővárosi nyomda.
- SCHNEIDER M. 1971: Szentess rendezett tanácsú város képviselőtestülete (1872–1944). – BÓNIS GY. – DEGRÉ A. (szerk.): pp. 365–394.
- SCHWANEBACH, P. 1874: *Die russische Städteordnung vom 16. Juni 1870*. St. Petersburg, H. Schmitzdorff, C. Röttger.
- SCHWIERIN, V.C. 1934: *Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte*. München–Leipzig, Duncker-Humblot.
- Selmecz és Bélabánya törvényhatósági joggal felruházott sz. kir. város szervezési szabályrendelete. Selmecbányán nyomtatott Joerges Á. özv. és fiánál, 1890.
- SIMONFYI E. 1971: Zalaezerszeg képviselőtestülete és tanácsa a polgári kor első évtizedeiben (1848–1872). – BÓNIS GY. – DEGRÉ A. (szerk.): pp. 235–286.
- SIROTKOVIC, H. 1975: *Verwaltung im Königreich Kroatien und Slawonien 1848–1918*. – WADRUSZKA, A. – URBANITSCH, P. (szerk.): pp. 469–498.
- SOMOGYI ZS. (szerk.) 1903: *Magyarország főispánjainak története 1000–1903*. Bp., ifj. Kellner E. Kő- és Könyvnyomdai Műintézete.
- Sopron szabályrendeleteinek gyűjteménye. Összegyűjtötte és jegyzetekkel ellátta Heimler Károly, hivatalos kiadás. Röttig-Romwalter nyomda bérlői, Sopron. 1937.
- SPIRA GY. – VÖRÖS K. (szerk.) 1978: *Budapest története a márciusi forradalomtól az őszirózsás forradalomig*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- Statute der kgl. Freistadt Bistritz*. Bistritz, Verlag des Stadtmagistrates. Druck von C. Csallner. 1898.
- STEINBÖCK, W. (szerk.) 1978: *850 Jahre Graz 1128–1978*. Festschrift. Graz, Wien, Köln, Styria.
- STEEGER, V.J. 1834: *Darstellung der Rechte und rechtlichen Gewohnheiten der königlichen freyen Städte in Ungarn*. I–II. Wien. Bauer.
- STOBBE, O. 1864: *Geschichte der deutschen Rechtsquellen*. II. k. Leipzig, Duncker und Humblot.
- STUNDNER, F. Die Entwicklung der Städtewesen in Österreich im 19. Jahrhundert. – W. RAUSCH (szerk.): *Die Städte Mitteleuropas im 19. Jahrhundert*. Linz, Donau.
- SZABAD GY. 1967: *Forradalom és kiegyezés válaszfútján (1860–1861)*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- Szabad's királyi Győr városának az 1848-ik évi május hó 22-dik és többi utánna következő napjain tartott tisztújítási közgyűlésen megválasztott tisztikarának ... a képviselőknek ... névjegyzéke ...* Győr, özv. Streibig K. betűivel 1848.
- Szabad's királyi Győr városának az 1861. évi február 4-dik és több utánna következett napjain ... tartott tisztújítási közgyűlésen megválasztott tiszti-karnak ... a képviselőknek ... névjegyzéke*. Győr, ny. Sauervein G. 1861.

- Szabad's királyi Győr városának az 1867-ik évi ápril 23-dik és több utánna következett napjain ... tartott tisztújítási közgyűlésen megválasztott tiszti-karnak... a képviselőknek... névjegyzéke.* Győrött, ny. Sauervein G. 1867.
- SZABO I. 1928: *Debrecen 1848–1849-ben.* Debrecen, a Debreceni Tisza István Tudományegyetem Magyar Történelmi Szeminárium.
- SZÁVAY GY. 1896: *Győr. Monográfia a város jelenkoráról a történelmi idők érintésével.* Győr, Győr sz. kir. város.
- Szeged szab. kir. város hatóságának szervezete.* Szeged, nyomtatott Burger Zs. könyv- és könyvnyomdájában.
- Szeged szab. kir. város törvényhatóságának szabályrendeletei.* Kiadja Szeged szab. kir. város közönsége. Szeged, Engel Adolf könyv- és könyvnyomdájából. 1890.
- Székesfehérvár 1868-ban. Elnöki jelentés a szabad királyi város törvényhatósága működésének főbb mozzanatairól.* Írta s kiadta a városi közgyűlés megbízásából Drucker József köz- és váltóügyvéd, Székesfehérvár sz. kir. város ez időbeni polgármestere. (én., hn.)
- Szekszárd rt. város szabályrendeletei.* Szekszárd, kiadja Kaszás Sándor könyv- és papírkereskedése, 1914.
- Szentes város közgyűléséhez jelentése Balogh János polgármesternek az 1881-diki közigazgatási év lefolyásáról.* Szentesen, 1882. Nyomatott Cherrier János könyvnyomdájában.
- Szentes város képviselőtestületéhez jelentése Sarkadi Nagy Mihály polgármesternek az 1887. (1890-diki) közigazgatási év lefolyásáról.* Szentes, 1888, 1891. Sima Ferenc könyvnyomdaja.
- SZIKLAY J. – BOROVSZKY S. (szerk.) 1896: *Abauj-Torna vármegye és Kassa.* Magyarország vármegyéi és városai. Bp., Apolló.
- SZINNYEI J. 1891–1914: *Magyar írók élete és munkái.* I–XIV. Bp., Hornyánszky V.
- SZITA J. 1976: *A burzsoá pénzügyi jog és pénzügyigazgatás kezdete Magyarországon (1848–1867).* Kandidátusi értekezés. Pécs, kézirat.
- SZÚCS I. 1872: *Szabad királyi Debreczen város történelme.* III. k. Debrecen, Csáthy. *Temesvár sz. kir. város szabályrendeleteinek és alapító-levelleinek gyűjteménye.* III. kötet, kiadja a városi tanács. Temesvár, Csendes Jakab könyvnyomdája, 1911.
- THIRRING G. (szerk.) 1912: *A magyar városok statisztikai évkönyve I. évfolyam.* Bp., Budapest székesfőváros házi nyomdaja.
- TILL, R. 1957: *Geschichte der Wiener Stadtverwaltung in letzten zweihundert Jahren.* Wien, Jugend-Volk.
- TOCQUEVILLE, A. 1867: *Der alte Staat und die Revolution.* Leipzig, Wigand.
- TÓTH, A. 1973: *Parteien und Reichstagswahlen in Ungarn 1848–1892.* München, R. Oldenbourg.
- Törvényjavaslat a szab. kir. városok törvényhatóságainak rendezéséről.* Kassán, Werfer K. 1870.
- UNGÁR L. 1934: *Pécs 1848–1849-ben.* Pécs, Pécsi Egyetemi K.
- UNRUH, v.G.CH. 1984: *Die normative Verfassung der kommunalen Selbstverwaltung.* – JESERICH, K.G.A. – POHL, H. – UNRUH, v.G.CH. (szerk.): pp. 560–578.
- VAUTHIER, A. 1882: *Das Staatsrecht des Königreichs Belgien.* – MARQUARDSEN, II. (szerk.) IV.B. I.Hb.5.
- VARGA J. 1980: *A kormánysszervek előkészületei az 1843. évi diétára.* – *Századok.* 5. sz. pp. 727–751.

- VERBŐCZI I. 1864: *Hármaskönyv: Az MDXVII-ki eredeti kiadásra ügyelve magyarul kiadta a Magyar Tudományos Akadémia*, Pest.
- VIROZSIL, V.A. 1865: *Das Staats-Recht des Königreichs Ungarn, vom Standpunkte der Geschichte, und der vom Beginn des Reiches bis zum Jahre 1848. bestandenen Landes-Verfassung*. I–II. Pest, Heckenast.
- VÖRÖS K. 1976: *Budapest legnagyobb adófizetői 1873–1917*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- WADRUSZKA, A. – URBANITSCH, P. (szerk.) 1975: *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band II. Verwaltung und Rechtswesen*. Wien, Österreichische Akademie der Wissenschaften.
- WALTER, F.: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte von 1500–1955*. Wien, Böhlau.
- WARNKOENIG, L.A. 1875: *Französische Staats- und Rechtsgeschichte*. I–III. Basel, Richter.
- WEISS, G. 1977: *Die russische Stadt zwischen Auftragverwaltung und Selbstverwaltung. Zur Geschichte der russischen Stadtreform vom 1870*. Bonn, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität.
- WERUNSKY, H. 1894: *Österreichische Reichs- und Rechtsgeschichte*. Wien, Manz.
- WILDNER Ö. 1936: *Pest és Buda közigazgatásának története az 1848–1849-i szabadságharc alatt*. – Statisztikai Közlemények 86.k.3. Bp., Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala.
- WILDNER Ö. 1939a: *Buda és Pest közigazgatásának története az 1849–1865. évi abszolutizmus és provizórium alatt*. – Statisztikai Közlemények 87.k.3., 88.k.1. Bp., Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala.
- WILDNER Ö. 1939b: *A főváros közigazgatásának története a kiegyezéstől a millenniumig*. – Statisztikai Közlemények 91.k.4. Bp., Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala.
- WÖBLING, P. 1911: *Berliner Stadtrecht*. Ein Handbuch des Verwaltungsrechts der Stadt Berlin. Berlin, J. Guttentag.
- ZYCHA, A. 1937: *Deutsche Rechtsgeschichte der Neuzeit*. Weimar, Böhlau.
- ZSUPPÁN, F.T. 1980: *A helyi kormányzat újjászervezése 1871/72.-ben*. – *Századok*. 2. sz. pp. 260–280.

István Kajtár

Hungarian Municipal Governments (1848-1918)

(Summary)

The rebirth of the Hungarian local governments has commenced with the making of Act 65 of 1990 and other related laws. This process should draw on the endowments of the present political-economic situation, the European requirements as well as on the historical experience of the past local governments. The present work is intended to help this by examining the pre-history of the Hungarian bourgeois municipal governments and their European background, presenting their multi-stage evolution and adaptation to the Dualist political system. Besides legal regulation it also deals with the transformation of the network of the Hungarian towns, local law-making, the international organization and administrative staff of the towns, the police of the local governments and the issues of the town property. In the concluding part of the book the definition of the Hungarian-type municipal government, the evaluation of its achievements and limits are discussed in comparison with the European development.

I

The chapter discussing the 19th century modernization of the European municipal governments makes possible comparison with the towns of the larger spaces. First it summarizes the mediaeval antecedents of modern municipal law. The autonomy of the flourishing mediaeval towns, however, was crushed by absolutism in the 16th-18th centuries and which also modernized certain partial areas of municipal governing while patronizing over them. This deforming impact was particularly asserted in certain elements of the municipal law. As a result of all this modern municipal law could adopt only certain public administrative institutions of the former municipal law. With a view to constitutional law the bourgeois municipal governments had to be re-established.

The study gives an outline of the basic model of the European municipal law. The English model was established by the town act of 1835, the local government was legitimated in a democratic way, a peculiar feature was the outstanding role of the committees, the control of norms by the courts, a number of new powers granted by local acts.

The French model was formed by Bonapartism. The uniform communal organization integrated into the central state apparatus is known, the decentralization of which started only in the period of the Third Republic.

The Prussian model exercised a great influence all over Eastern and Central Europe. After the defeat suffered from Napoleon, in 1808 *Stein's* reform made it possible for the urban bourgeoisie to intervene in the local government and thereby it felt more and more to be part of the state. At this point political-strategic significance was attributed to the modernization of the towns. In spite of this, *Stein's* model did not become general in Prussia either, on the other hand, no liberal state was built upon it in the end. In 1853 the town regulations issued for the eastern provinces institutionalized the three-class election system which attached value to the votes in proportion to the amount of the taxes paid and had been present in the Prussian law also before. Thus the social base of the municipal government was narrowed down. In the last third of the century, the Prussian model came to a crisis,

which was also reflected by the fact that the effort to enact the modernization of the municipal law was unsuccessful.

The Austrian communal self-government model was created by the provisional communal act of March 17, 1849, with the liberal slogan "the basis of a free state is the free community". It was characterized by the uniform regulation of the communities including the villages and towns alike, which was mitigated only partly by the fact that some towns were granted a separate statute. In the Austrian communities the natural (autonomous) powers were separated from the ones delegated by the state. The number of the voters was narrowed down by the curial suffrage following the Prussian model. In the period of neoabsolutism the regulation of 1849 changed in a retrograd direction, this process was summed up by the community act of 1859 which was not enforced in reality. The imperial communal act of 1862 and the crown-land laws issued subsequently returned to the foundations of 1849. By the end of the century the Austrian communal law came to an institutional, political and financial crisis.

The crisis of the municipal law of the German spece was connected with the fact that the old municipal organization concentrating on office work for the authorities was not always able to cope with the new communal tasks and the development of servicing administration.

II

The Hungarian municipal governments were in an archaic state having characterized the period prior to the bourgeois revolution of 1848. The liberal reform-politicians recognized this and in Parliament did their best to transform the organization of the towns in the modernization process of the society, state organization and legal system of Hungary.

From among the Hungarian towns the free royal boroughs had a power of representation in Parliament, they were independent municipalities. We cannot regard them, however, as democratic institutions, because the power was in the hand of the magistrates and narrow groups. The matters were administered slowly, jursidiction and public administration were not separated, corruption was wide-spread, there were strifes between the different interest groups.

The smaller towns (oppidums) were in the power of the landlords, only the most developed ones tried attain the status of a free royal borough.

In the struggle of the estates and the Austrian absolutism Vienna did not manage to gain such lasting predominance which might have enabled it to crush the local governments and the autonomy of the free royal boroughs in addition to that of the counties. At the same time it did not modernize public administration either, for this reason the free royal boroughs were formulations with a relatively wide-based self-government but of archaic character.

At the national assembly of 1843-44 a comprehensive bill was brought in to settle the situation of the free royal boroughs. The draft bill of European level also drew on *Stein's* 1808 reform, bringing about a number of liberal institutions: thus the number of the inhabitants actively involved in municipal matters increased, government control was not strictly determined. The conservative higher court and the liberal lower court were having a dispute about these solutions for several months, but did not reach an agreement.

In 1847 the matter of the towns was brought before Parliament again, this time the liberal motions brought forward were accompanied by a conservative government proposal again. The revolution of 1848, however, shaped the course of events in a different way.

III

Until the statutory regulation of the Hungarian municipal governments taking place from 1848 to 1870 a diversified course had been taken in accordance with the great political events.

At the time of the bourgeois revolution Act 23 of 1848 put the modern system of the free royal boroughs on an organized base. Nevertheless, the regulation of the towns put on a representative basis contained only broad objectives owing to lack of time, it was not possible to adopt the detailed rules of the draft bills of the Reform Era. It would have been necessary to develop further the modern municipal law by means of new statutory provisions, but this could not occur because of the military events. The modernization process of the towns was not concluded in 1848-49.

The Austrian neoabsolutism attempted to introduce the Austrian communal acts of 1849 and 1859 subsequently, but this did not take place. The system of the Hungarian towns was regulated by the provisional instruction of 1851. After the loss of the national independence the towns became part of a foreign, centralized and bureaucratic state apparatus, in some regions, however, modernization took place.

Between 1861 and 1869 Act 23 of 1848 was enforced again. This period, however, can be divided into several phases. In 1861 constitutional order was restored, in 1862-65 appointed town leaders functioned again, at the end of 1865 the elected senior civil servants returned, but it was only in 1867 that the legitimate representative organs were set up.

Act 23 of 1848 was not detailed. At this time its gaps were filled in by the so-called "Rules of Procedure", that is regulations, organizational and operational statutes of the towns, the most important of which were that of Pest. During these years some towns made an attempt to obtain an archaically worded privilege-charter.

IV

The regulation of the municipal governments took place by means of two acts. Act 42 of 1870 regulated the towns given priority as county boroughs together with the counties, while the other towns were defined as corporate towns by the communal act (Act 18 of 1871). The capital Budapest was established by Act 36 of 1872. This divided regulation in Hungary was peculiar, because neither uniform communal law, nor independent municipal law came into being like in other spaces. The tripartite regulation had power-political reasons connected with the protection of the Austro-Hungarian Compromise. The political stratum of leaders protecting the Compromise of 1867 wanted to maintain the constitution-protecting role of the bigger towns in addition to that of the counties. The smaller towns could not play such a role, therefore, they were regulated by the communal act.

The political considerations impeded not only the existence of an independent municipal law but also forced out the communal respects. As regards the other side of its outstanding political powers, the government in office wanted to prevent the oppositional action of the municipalities. Therefore, governmental control over them became strong which was directly exercised by the Lord Lieutenant in the county boroughs, while the smaller towns were subordinated to the counties.

As opposed to the democratic principles, in the representative organs of the towns only half of the members were elected, the other half automatically came from among the citizens paying the highest amounts of taxes (virilism). The towns, the parliamentary opposition argued in favour of an independent municipal law, without any result.

The capital of Budapest was established from the towns of Pest, Buda and Óbuda by the provisions of Act 36 of 1872, so that it could become the centre translating into practice the conception of the state. In fact, Budapest can be regarded as an outstanding variant of the county boroughs.

The stabilization of the Dualist municipal law occurred by means of Acts 21 and 22 of 1886 which modified the former rules in several places, extending at the same time the licences of the central power.

V

The towns took all opportunities to achieve a uniform municipal law for all the categories of towns. Several draft bills were born in connection with the reform of the towns being supported also by the representative organs of the towns. The government made a promise again to introduce the municipal law (1891, 1912), but such a law was not issued either in the era of Dualism, or subsequently.

The units of the historical network of the Hungarian towns were the free royal boroughs and the markettowns. In 1870 some of these were requalified generously as county boroughs. At the same time, because a lot of them did not meet the requirements, Act 20 of 1876 deprived the towns with a population below 12,000 of the higher legal status.

At this time there was fluctuation in the number of the towns. Between 1869 and 1900 it decreased from 175 to 130, then until 1910 it increased to 139, as pointed out by *E. Deák*. Characteristically, two-fifths of the former free royal boroughs became county boroughs permanently, the legal status of only one-third of the corporate towns was stable.

The legal system of the Hungarian towns was not affected by the urbanization processes. A lot of county boroughs stagnated, but their legal status remained. As opposed to this, on the basis of a complex urbanistic indicator at least 25 corporate towns surpassed the values of the weakest county boroughs. In our opinion out of these at least 6 corporate towns would have been able and willing to apply for a higher status. To achieve this, however, an act should have been made, which occurred only in the case of Miskolc in the era of Dualism. In this respect the Dualist municipal law became rigid.

VI

The legislation, statute-making of the Hungarian municipal governments obtained an outstanding role in the whole Hungarian legal history - concerning both continuity and comprehensiveness. The municipal statute-making was also regulated by *István Werbőczy's* "Tripartitum". This issue obtained special significance in the municipal bill of 1843-44.

In accordance with Act 42 of 1870 the statutes were practically revalued, because the internal relationships of the county boroughs handled together with the counties were not regulated by the law but were left to the towns' own ordinances.

In accordance with Act 42 of 1870 the general assembly was entitled to make statutes within the competence of the local government only if they did not contradict the law, the governmental regulation. The citizens had the right to appeal against the statute, and in this case the minister made a resolution with reasons adduced after the hearing of the town. It was usual practice that the statutes to be made compulsorily in accordance with the law had to be submitted for approval, on the other hand, the ones made on local initiative did not. Act 21 of 1886 provided that the minister should endorse every statute with a "presentation clause". This obscure wording was becoming more and more the control of expediency beyond that of lawfulness.

The law-making of the Dualist era resulted in rich experience. In the preparation of the statutes different committees, the chief commissioner of police, the municipal attorney, the town clerk and the representative organs took part and discussed them in great detail at the general meetings. Among the laws published on posters, in newspapers and included in collections, there were also lengthy norms, the breaking of which was punished. The palette of the statutes is very rich. The author exposes them with regard to the county boroughs and corporate towns under the following headings: organization, personnel of the local government, the police, the finances of the local government, the regulation of construction, communal facilities, transportation, practice of industry, trade, agriculture, public health, social welfare matters.

The municipal law-making accompanied the citizen from the cradle to the grave.

The organizational framework of the county boroughs is shown by the example of the 1896 organization of Debrecen based on Act 21.

Among the corporate organs the municipal board had a central role. Its general assembly made principled and strategic decisions in connection with the life of the town in organizational, personnel and economic issues. The rules of procedure of the general assembly regulated the order of dispatching invitations, drawing up of the agenda, holding the sessions, discussion, voting and taking down the minutes. These rules are noteworthy even today.

The interpellation to the town management, to the mayor above all, was diversely regulated in the towns. The majority of the questions comments on local problems, but there were also interpellations in connection with nation-wide and municipal political issues.

The functioning of the municipal board of Budapest between 1887 and 1918 is also illustrated by figures.

Among the corporate organs the most important is the administrative board which was set up in 1876 and coordinated the functioning of the organs of the local government and of the state organs functioning on its area. The setting up of other standing committees was prescribed for the towns by central law, or the towns set them up of their own decision. There were ad hoc committees as well.

The standing committees prepared the sessions of the general assembly, gave expert opinions and brought forward motions. Numerous rules of their functioning can be used even today. The present book gives an outline of the standing committees of Pest in 1871 and those of Budapest in 1912.

The operative organ of municipal administration was the council with multi-directional competence. The first official of the town, the mayor also had an outstanding role in the administration of the municipal government.

VII

The personnel of the municipal governments is characterized by statistical data. It is shown that in 1908 out of the county boroughs the total personnel in service of the towns was the highest in Budapest (10,989 persons) and in Temesvár (946 persons), while out of the corporate towns Brassó (326 persons) and Nyíregyháza (273 persons) maintained the largest apparatuses. At the same time the number of the personnel in the smallest towns was around 10-30. The number of personnel per 1,000 inhabitants is also a relevant figure. The number of the personnel of the plants and institutions engaged in servicing activities in the towns is also given great detail. The concrete personnel structure of a town is illustrated by

the 1910 condition of Temesvár. The data of the officials' salaries in 1910 are shown by the example of two towns.

Because of the repeated political changes between 1848 and 1872 the stability of the town administration did not correspond to the relationships of balanced public administration. After the changes of the sample years 1848, 1849 and those of absolutism, 1861, 1862, 1865 and 1867 the situation became normal again after 1872. It can be also observed that the conformity of town management to the government is greater than in the case of the counties.

At the top of the bureaucratic elite of the town was the mayor. He was usually elected at the age of 40-50, after a long period of service for the town. Besides financial dotation in his life and death he enjoyed moral appreciation (ennoblement, awards, having his portrait painted, naming streets after him, honorary grave). In a number of cases he could become an M.P. but his career was restricted to the city walls as a rule.

On the area of the towns the police of the local governments had a central role in ensuring legal order, enforcing the statutes, maintaining public order and security.

The head of police was the chief commissioner whose tasks had already been formed in the Middle Ages. In the middle of the 19th century according to the evidence of the documents in the free royal borough of Pécs his duties included criminal investigation, the management of prisons, the protection of forests, meadows, surveillance of aliens, fire-protection, the supervision of trade and the guilds, the control of prostitution, public health, taking measures against epidemics and pests, the control of poisons and gunpowder, to mention only the most important ones.

In the era of Dualism the idea of transforming the local police into a state organ emerged on several occasions. This took place in Budapest in 1881, the other towns maintained their own police until 1919. Up to that time the municipal police had had diverse tasks, the 1899 regulation of the county borough of Pécs is cited as an example. The municipal police dealt with matters in the field of public administrative law as well. Offences could be formulated by the law and ministerial decrees as well as by municipal ordinances. The authorities took strict measures against the offenders who disturbed the life of the town.

The organization and operation of the municipal police is shown in several tables. The police of the town of Debrecen is described in great detail relating to the year 1896. The figures of 1908 are given with regard to the police of the country boroughs and the smaller towns given priority. The numbers of the police staff are given per 1,000 inhabitants and 10,000 cadastral acres. The criminality of the county boroughs is illustrated in a separate table.

VIII

The chapter dealing with the functioning of the property funds of the municipal governments spells out the rules connected with the property management of the towns on the basis of Acts 21 and 22 of 1886. Property management was supervised by the minister and in the case of the corporate towns by the county. Because of its slowness, it could impede the business flexibility of the towns. In 1912 this was moderated to some extent. Disposal over the initial funds, the conclusion of significant contracts required qualified majority at the general meeting. It was possible to appeal against such resolutions to the Minister of the Interior.

The towns possessed significant landed property. For example, in 1908 Debrecen owned around 84,500 cadastral acres of landed property, Budapest owned 874 and Debrecen 633

buildings. A table provides information about the total property of the towns and property per inhabitant, complementing it with data on the indebtedness of the county boroughs.

The revenues of the municipal property, however, proved to be insufficient to cover expenditures, therefore local taxes and surtaxes had to be imposed. Consequently, municipal property is a necessary but not sufficient prerequisite of the self-governing of the towns.

IX

The final conclusion reached is that the Hungarian municipal governments were not in accordance with the Prussian and Austrian types. In the course of the drawn-out bourgeois transformation the modernization of the towns also took place in phases. Their legal system and regulation was recorded in 1870-72. The Dualist political relations did not make possible the issuance of a uniform municipal law. This circumstance and virilism (the direct participation of the inhabitants paying the highest amount of local tax at the general meeting), which limited the democratic basis of the towns, gave a peculiar character to the Hungarian towns having significant competence in self-governing – including local law-making – even by European standards.

In the field of urbanization the Hungarian towns fell behind Europe in comparison. Out of the 63 counties there were not any towns in 4, 26 had only 1 town each. The urban population amounted only to less than 25% of the rural population in 45 counties. Naturally the towns were of much greater significance than the rural settlements.

In 1910 the towns determined their development objectives in their replies given to a questionnaire. The most important objectives included drainage, the building of watermains, road and pavement, the improvement of transportation. Public health and public supply did not have such a prominence and town planning was confined to the last place.

The development of the Hungarian towns was drastically interrupted by World War I. With this the 1848-1918 phase of the Hungarian municipal governments came to an end. Despite the limits of urban life they were of European type, which proves that the local governments are able to fulfil the objectives of the towns by means of their own property, laws and personnel.

Иштван Кайтар

Самоуправление венгерских городов с 1848 г. до 1918 г.

(Резюме)

Созданием закона No 65/1990. г. и связанных с ним других законов в Венгрии началось возрождение местных самоуправлений. Этот процесс черпает из условий настоящей политической и экономической обстановки, из европейских потребностей, так же, как из исторического опыта самоуправлений прошлого. Настоящая научная работа намеревается оказать помощь в этом. В ней рассматривается предистория самоуправлений венгерских гражданских городов, их соотношения с Европой, представляется их многофазовое формирование и приспособление к политической системе дуализма. При юридическом регулировании исследуются и перестройка сети венгерских городов, местное законодательство, также, как внутренняя организация и личный состав городов, полиция самоуправления и городское имущество. Книга заканчивается определением типа самоуправлений венгерских городов - имея в виду и европейское развитие - и оценкой их достижений и недостатков.

I

Глава, трактующая модернизацию городских самоуправлений в Европе в XIX-м веке позволяет сопоставление с городами крупных пространств. Сначала суммируются средневековые предпосылки современного городского права. Однако в XVI-XVIII. веках автономия цветущих средневековых городов была разрушена абсолютизмом, в то же время некоторые частичные области городского управления стали более современными. Это деформирующее влияние осуществлялось своеобразно в случае некоторых элементов городского права. В результате этого современное городское право могло принимать из прежнего городского права лишь некоторые учреждения административного права. С точки зрения государственного права самоуправления гражданских городов должны были воссоздаваться.

В научной работе обрисовывается формирование основных моделей европейского городского права. Английская модель основана городским законом 1835-го года, самоуправление было демократично легитимным, специфичными чертами появились выдающаяся роль комитетов, нормативная проверка судов, относительно слабый надзор за городами и ряд новых компетенций.

Французская модель создана бонапартизмом. Суть ее заключается в единой коммунальной организации, входящей в центральный государственный

аппарат. Демократизация этой модели началась только во время третьей республики.

Прусская модель оказывала большое воздействие на всю Восточную и Среднюю Европу. После поражения, которые страны потерпели от Наполеона, реформа Штейна 1808-го года позволяла городскому гражданству вмешиваться в дела самоуправления, и таким образом оно в значительной мере считало себя принадлежащим государству. Модернизация городов в это время приобретала политическое-стратегическое значение. Несмотря на это, модель Штейна не становилась всеобщей даже в Пруссии, и в конце концов на ней не строилось либеральное государство. В 1853-м году городское положение, изданное для восточных провинций учреждало трехклассовую избирательную систему, известную и раньше в прусском законодательстве, которая определяла ценность голосов на основе выплаченной суммы налогов. Таким образом общественная база городского управления сузилась. В последней трети прошлого века прусская модель попадала в критическое положение, этот факт выразился и тем, что в 1876-м году не удалось кодифицировать усовершенствование городского права.

Австрийская коммунальная модель самоуправлений учреждена временным муниципальным законом 17-го марта 1849-го года, провозгласив лозунг либерального характера „Основой свободного государства является свободное село“. Этот закон характеризовался тем, что регулирование охватывало одинаковым образом города и села, одновременно некоторые города получили отдельный устав. В австрийском селе отграничивались природные (автономные) компетенции и компетенции, передаваемые государством. Круг избирателей сокращался курialesным избирательным правом, подражая прусским моделям. Регулирование 1849-го года во время неоабсолютизма сдвинулось в регрессное направление. Этот процесс подытоживался коммунальным законом 1859-го года, который не вступал в силу. В 1862-м году Имперский муниципальный закон и изданные законы коронных земель вернулись к базе 1849-го года. В конце прошлого столетия австрийское муниципальное право переживало учрежденский, политический и финансовый кризис.

Кризис городского права немецкого региона был связан с тем, что старая городская организация, сосредоточивая свое внимание свое внимание на ведомственной администрации, не всегда умела справляться с новыми коммунальными задачами, созданием государственного управления обслуживающего характера.

II

Венгерские городские самоуправления до гражданской революции 1848-го года были в состоянии архаизма. Либеральные реформисты осознали это, и на государственных собраниях они боролись для того, чтобы организация городов

была перестроена вместе с модернизацией общества, государственного устройства и правового режима Венгрии.

Из венгерских городов вольные королевские города имели право депутата на государственном собрании, они были самостоятельными муниципалитетами. Однако нельзя их рассматривать как демократические учреждения, так как власть принадлежала магистрату и узким группам. Делопроизводство проходило медленно, правосудие и администрация не разделялись, коррупция была распространена и между разными кликами состоялись распри.

Небольшие города находились под властью помещиков, самые развитые из них старались достигнуть ранга вольного королевского города.

В борьбе сословий и австрийского абсолютизма роль Вены не преобладала в такой степени, чтобы она могла разрушать самоуправление комитатов и автономию вольных королевских городов. В то же время модернизация государственного управления не состоялась, поэтому до 1848-го года вольные королевские города имели сравнительно широкую автономию, но они были архаичными учреждениями.

На государственном собрании 1843-44. гг. приготовлено обширное предложение для урегулирования вольных королевских городов. Проект на европейском уровне исчерпал из реформы Штейна 1808-го года, и создал ряд либеральных учреждений: возросло число населения, вовлеченного в делопроизводство городов, городское законодательство приобретало широкие возможности, правительственный надзор определялся не строгим образом. Консервативная верхняя палата и либеральная нижняя палата обсуждали эти вопросы целыми месяцами, однако соглашение не было достигнуто.

В 1847-м году государственное собрание вновь обсуждало дело городов, на этот раз кроме предложения либералов, внесенного повторно в повестку дня было включено и консервативное предложение правительства. Однако революция 1848-го года изменяла ход событий.

III

Судьба венгерских городских самоуправлений с 1848-го года до канонизации в начале 70-х годов сложилась разнообразно, под влиянием значительных политических событий.

Во время гражданской революции 1848-49 гг. артикулом 23/1848. г. определялся современный порядок вольных королевских городов. Однако регулирование городов, основанных на представительных началах за недостатком времени носило общий характер, и подробные правила, разработанные в эпоху реформ не могли осуществляться. Было бы необходимо дальнейшее обогащение современного городского права новыми правовыми нормами, однако военные события воспрепятствовали этому. Процесс модернизации городов еще не завершился в 1848-49. гг.

Австрийский неоабсолютизм старался ввести Муниципальный закон Австрии 1849-го и 1859-го гг, однако это не состоялось. Правовой режим венгерских городов регулировался временной инструкцией 1851-го года. После утраты национальной независимости города стали частями чужого, централизованного и бюрократического государственного аппарата, однако в некоторых областях произошла модернизация.

С 1861 г. до 1867 г. артикул 23/1848. г. опять имел действие. Однако этот период делился на несколько этапов. В 1861-м году восстановлен конституционный строй, с 1862. г. до 1865. г. возвратились избранные старшие чиновники, но только в 1867-м году учреждены законные представительные органы.

Закон № 23/1848. г. не был подробным. В это время его пробелы заполнялись уставами городов, среди которых имело особое значение Пештский устав. В эти годы некоторые города старались добиться письма о привилегиях с архаичным текстом.

IV

Регулирование городских самоуправлений состоялось в трех законах. В артикуле 42/1870 выделенные города вместе регулировались с комитатами в качестве городов с муниципальным правом, остальные города определялись Муниципальным законом (18. артикул 1871. г.) как города с устроенным советом. Столица Будапешт создана артикулом 36/1872. Это разделенное регулирование было специфичным в Венгрии, так как ни единого муниципального закона, ни самостоятельного городского закона не было, в отличие от других местностей. Тройное регулирование имело причины властной политики, связанные с защитой компромисса между Австрией и Венгрией. Ведущий политический слой, охраняющий компромисс 1867-го года, кроме комитатов намеревался сохранять функцию крупных городов, защищающую конституцию. Такой функции у небольших городов не было, поэтому они регулировались муниципальным законом.

Политические соображения препятствовали не только созданию самостоятельного городского закона, но отодвигали на второй план и коммунальные аспекты. Служебное правительство хотело воспрепятствовать оппозиционному выступлению со стороны местных управлений. Поэтому укреплялся за ними правительственный надзор, осуществляемый в городах с правом местного управления губернатором. Небольшие города подчинялись комитатам.

В представительных органах городов в противоположность демократическим принципам избиралась лишь половина членов, другая половина составлялась автоматически из тех, которые заплатили высшую сумму налогов (вирилизм). Города, парламентская оппозиция уже не раз выступали за самостоятельный городской закон, однако безуспешно.

Артикулом 36/1872. г. создана столица Будапешт из соединения городов Пешт, Буда и Обуда, чтобы она стала цветущим центром венгерского королевства, воплощающим идею государства. Будапешт по существу считается одним из выделенных вариантов городов с муниципальным правом.

Окончательное укрепление городского права дуализма состоялось артикулом 21-22/1886. г. модифицировавшим некоторые прежние правила и увеличившим права центральной власти.

V

Города пользовались каждым случаем, чтобы добиться единого городского закона для всех категорий городов. Много законопроектов создано о реформе администрации городов, которые поддерживались и представительными органами городов. Хотя правительство несколько раз обещало вносить городской закон (1891, 1912), однако это не состоялось ни в эпоху дуализма, ни позже.

Большой королевский город и сельский городок составляли единицы исторической сети городов Венгрии. В 1870-м году некоторые из них слишком широким охватом переквалифицированы в города с муниципальным правом. Однако многие из них не соответствовали потребностям администрации, поэтому артикул 20/1876. г. отнял высшее юридическое положение у городов, население которых не превышало 12.000 человек.

Число городов в это время колебалось. С 1869. г. до 1900. г. оно сократилось с 175 до 130, потом до 1910 г. оно повысилось до 139, как это Э. Деак подчеркнул. Характерно, что только 2/5 старых вольных королевских городов стало городом с коммунальным правом продолжительно, и 1/3 городов с устроенным советом распоряжалось стабильным юридическим положением.

Правовой режим венгерских городов не был затронут процессами урбанизации. Многие города с муниципальным правом переживали застой, но их юридическое положение сохранилось. С другой стороны, на основе комплексного урбанистического показателя ценности по крайней мере 25 городов с устроенным советом превышали ценности самого слабого города с муниципальным правом. На мой взгляд из них по крайней мере 6 городов с устроенным советом было намерено выставить свою кандидатуру с целью повышения ранга. Однако к этому было необходимо создать закон, и это состоялось в эпоху дуализма только раз, в случае Мишкольца. Городское право дуализма стало жестким и с этой точки зрения.

Законодательство самоуправлений венгерских городов и создание обязательных постановлений играли определяющую роль в истории права Венгрии. Благодаря своей непрерывности и обширному регулированию они были в первых рядах Европы. Создание городских уставов урегулировано и „Трипартитум"-ом Иштвана Вербэци. Этот вопрос приобретал огромное значение и в городском законопроекте 1843-44. гг.

По смыслу артикула 42/1870 значение обязательных постановлений возросло, так как внутренние условия городов с муниципальным правом не регулировались самим законом, это предоставлено собственным юридическим нормам городов.

По смыслу артикула 42/1870. г. общее собрание могло создавать обязательное постановление в компетенции самоуправления таким образом, что оно не могло противоречить закону и постановлению правительства. Граждане имели право подавать апелляцию против обязательного постановления, в этом случае прослушав город министр принес решение за обоснованием. В большинстве случаев приходилось представлять на одобрение обязательные постановления, создаваемые по смыслу закону в обязательном порядке, это не касалось обязательных постановлений, создаваемых по собственной инициативе. Артикулом 21/1886. г. предписано, что министр должен намечать все обязательные постановления „заключительной статьей о предъявлений“. Эта неясная формулировка кроме проверки правомерности становилась все больше и больше проверкой целесообразности.

В результате создания обязательных постановлений в эпоху дуализма накоплен богатый опыт. В подготовке обязательных постановлений участвовали различные комитеты, начальник городской полиции, прокурор, главный нотариус, представительные органы, и эти вопросы тщательно обсуждались на общих собраниях. Местные правила опубликованы на афишах, в газетах и в сборниках, среди них были и длинные нормы, нарушение которых было наказано. Обязательные постановления были очень разнообразными. Автор перечисляет их с точки зрения городов с муниципальным правом и городов с уросенным советом в следующем порядке: органы и персонал самоуправления, органы охраны, финансы самоуправления, строительство, коммунальные услуги, транспорт, занятие ремеслом, торговля, сельское хозяйство, здравоохранение, социальные вопросы.

Гражданин сопровождался законодательством от колыбели до могилы.

VI

Организационные рамки городов с муниципальным правом представлены в качестве модели организацией Дебрецена в 1896-м году, которая основана на артикуле 21/1886.

Среди корпоративных органов центральное место имел муниципальный комитет, общее собрание которого принимало принципиальные и стратегические решения, связанные с жизнью города, по политическим, организационным, персональным и экономическим вопросам. Распорядком общего собрания регулировались правила посылки извещений, составления повестки дня, проведения заседания, выступления, голосования и ведения протокола. Эти правила заслуживают внимания и в настоящее время.

Интерпретации к руководителям города, прежде всего к бургомистру регулировались в городах различным образом. Большинство вопросов

поставлены местные проблемы, но говорились интерpellации также по общегосударственным вопросам и по вопросам городской политики.

Функционирование муниципального комитета Будапешта с 1887. г. до 1918. г. представляется и цифровыми данными.

Среди других корпоративных органов самым важным является муниципальный комитет, созданный в 1876-м году и координировавший работу органов самоуправления и находящихся на его территории государственных органов. Формирование остальных постоянных комитетов городов или предписывалось центральной правовой нормой, или они созданы городом добровольно. Сформированы также специальные комитеты.

Постоянные комитеты подготавливали заседания общего собрания, производили экспертизы, внесли предложения. Многие правила их работы могут применяться и в наши дни. В научной работе перечисляются постоянные комитеты Пешта (1871. г.) и Будапешта (1912. г.).

Функцию оперативного органа городской администрации исполнял совет, обладающий многосторонней компетенцией. Первый чиновник города, бургомистр играл тоже ведущую роль в администрации городского самоуправления.

VII

Персонал городских самоуправлений характеризуется статистическими данными. Из них выясняется, что в 1908-м году число личного состава, служившего в городах с муниципальным правом было самым большим в Будапеште (10.989 человек) и в Темешваре (Тимишоаре) (946 человек), в то же время из городов с устроеным советом самым большим аппаратом располагали Брашью (Брашов) (328 человек) и Ньиредьхаза (273 человека). Одновременно персонал самых маленьких городов составлял с 10 до 30 человек. Характерным является также число городского персонала, приходящегося на каждую тысячу человек населения. Число служащих городских заводов и институтов, ведущих деятельность обслуживающего характера также подробно намечается. Конкретный личный состав данного города представляется примером Темешвар в 1910-м году. Данные заработных плат чиновников в 1910-м году иллюстрируются примером двух городов.

С 1848-го до 1872-го гг. в результате повторных политических изменений стабильность руководителей городской администрации не соответствовала условиям уравновешенного государственного управления. После выделенных лет (1848, 1849, годы самодержавия, 1861, 1862, 1865, 1867) в 1872-м году положение нормализовалось. Одновременно наблюдается, что приспособление городского руководства к правительству было больше, чем в случае комитатов. На верху бюрократической элиты городов стояли бургомистры, они избраны вообще в возрасте 40-50 лет, после длительной городской службы. Кроме материального финансирования, при жизни и после смерти они получали большое моральное признание (возведение в дворянство,

награждения, приготовление портрета, название улицы в их честь, почетное место погребения). Во многих случаях они избирались членами парламента, но обычно их карьера проходила в стенах города.

На территории городов в обеспечении правового порядка и в рамках этого в осуществлении обязательных постановлений, в сохранении общественной безопасности исполняли значительную роль полиции самоуправлений.

Во главе полиции стоял начальник полиции, его задача сложилась уже в эпоху средневековья. В середине XIX-го века в вольном королевском городе Пече по свидетельству документов в круг деятельности начальника полиции входили уголовное преследование, тюремное дело, охрана лесов и полей, огнезащита, надзор за торговлей и цехами, за иностранцами, за нравственностью, здравоохранение, борьба против эпидемий и вредителей, наблюдение за порохом и ядом и т.д.

В эпоху дуализма не раз возникала необходимость преобразования полиции самоуправлений в государственный орган. В Будапеште это состоялось в 1881-м году, другие города сохраняли свою полицию до 1919-го года. До этого времени городская полиция исполняла разнообразные задачи, в качестве примера представляется устав Печа, города с муниципальным правом в 1899-м году. Городская полиция принимала меры в области административного уголовного права. Кроме закона и постановления министра городское обязательное постановление также имело право излагать формулу нарушения. Местные власти поступали решительно против нарушителей жизни города.

Организация и функционирование городских полиции представляются некоторыми таблицами, так напр. о полиции Дебрецена в 1896-м году. Цифровые данные полиции 1908-го года публикуются относительно городов с муниципальным правом и выделенных небольших городов. Дается также состав полиции, приходящийся на каждую тысячу человек и на 10.000 катастрофальных холдов, в отдельной таблице представляется криминальность городов с муниципальным правом в 1908-м году.

VIII

Во главе, занимающейся имущественными фондами функционирования городских самоуправлений на основе артикулов 21 и 22/1886. г. излагаются правила, связанные с управлением имуществом городов. За управлением имуществом надзирали министерства, а в случае городов с устроенным советом за ними надзирали комитаты, медленность которых препятствовала деловой гибкости городов. В 1912-м году это немного уменьшалось. Распоряжение постоянным имуществом и заключение важных договоров требовали квалифицированного большинства на общем собрании. В случае таких решений можно было приносить апелляцию министру внутренних дел.

Города обладали значительным недвижимым имуществом. В 1908-м году напр. Дебрецен располагался земельным владением 84.580 к. х. Будапешт обладал 874, а Дебрецен 633 зданиями. О валовом имуществе городов и об имуществе на душу населения информирует таблица, дополняя представлением величины задолженности городов с муниципальным правом.

Однако доход городского имущества оказался недостаточным для покрытия расходов, было необходимо облагать население налогами и добавочными налогами. Средовательно городское имущество является необходимой, однако само по себе недостаточной предпосылкой жизни самоуправления городов.

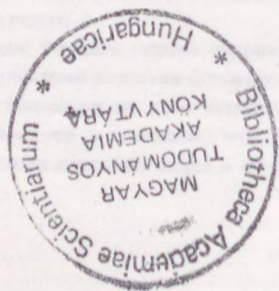
IX

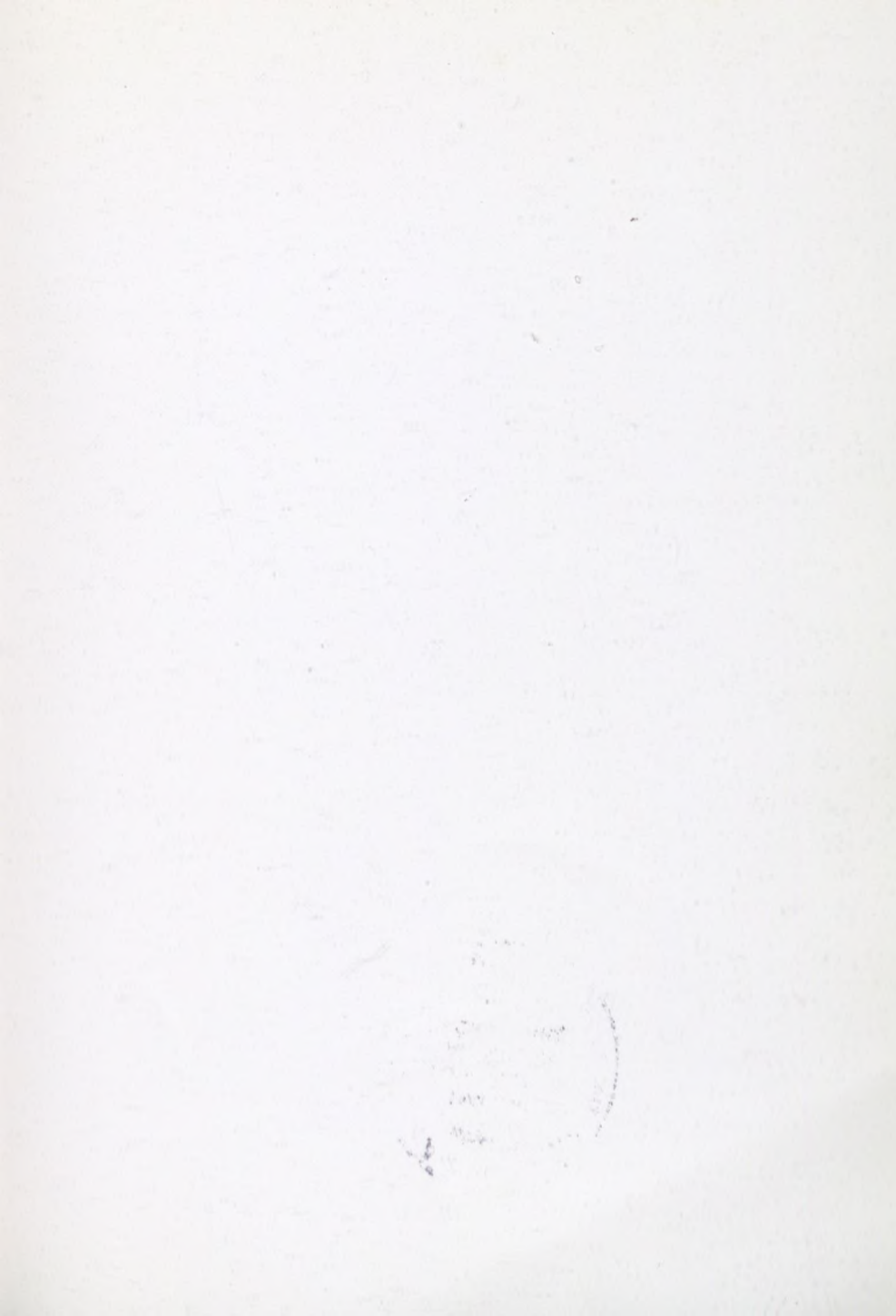
В заключение можно прийти к выводу, что самоуправления венгерских городов гражданской эпохи соответствуют прусскому и австрийскому типам. В ходе затяжного гражданского преобразования модернизация городов проходила также стадияльно. Их правопорядок закреплялся в 1870-72 гг. Политические условия дуализма не позволяли издавать единый городской закон. Это обстоятельство и вирилизм (непосредственное участие плативших максимальные налоги в общем собрании), ограничившие демократические основы городов, дали венгерским городам специфичный оттенок самоуправления которых - включая местное законодательство - имело значительную компетенцию даже с точки зрения европейских норм.

В области урбанизации венгерские города по сравнению с Европой отставались. Из 63 комитатов четыре не располагал городом, и в 26-и комитатах был только один город. Население городов в 45-и комитатах составляло меньше чем 25% численности населения сел. Разумеется, напротив отдельных сельских поселений города значительно выделялись.

В 1910-м году отвечая на анкету города намечали свои целевые установки развития. Среди них важное место занимали канализация, развитие водопроводной сети, замощение дорог и тротуаров, улучшение транспорта. Меньше внимания обращалось на здравоохранение и коммунальное обслуживание, на создание социальных учреждений, а благоустройство города отступало на последнее место.

Развитие венгерских городов сурово прервано первой мировой войной. Таким образом закончился этап развития самоуправлений венгерских городов с 1848-го до 1918-го гг. Несмотря на свои ограничения, эта городская жизнь носила европейский характер и доказала, что самоуправление способно с помощью имущества, своих правовых норм и своего персонала осуществлять цели города.





1989

150,-