

PAPP CSABA ISTVÁN*

A községek feletti felügyeleti jog gyakorlása Csanád vármegyében a dualizmus időszakában (1886–1900)

I. Bevezetés

A kiegyezéssel Magyarország belügyi intézésére szabad cselekvési lehetőséget kapott, ugyanakkor nem szabad megfeledkezni 1848 örökségéről sem. „A nemzeté válás (a polgári reformok sikere) érdekében hangsúlyozták az ország függetlenségét, ami akkor azt jelentette, hogy a törvények végrehajtását minden idegen beavatkozástól mentes független kormányra bízák.”¹ Ez a gondolat az 1867:XII. tc.-nek köszönhetően valósulhatott meg.

Deák Ferenc a közös ügyek létét és a reálunió megalapozottságát a Pragmatica Sanctioból levezetve megalkotta a dualizmus közjogi keretét, de ezáltal meg is merevítette azt.² Az 1867:XII. tc. a Magyarország és Ausztria között fennálló közös ügyek viszonyát rendezte, de meg kell említeni azt is, hogy az osztrák fél a dualista államkonstrukció létét eltérő szemszögből közelítette meg.³ Ebben az értelmezésben a nemzetállami jelleg főlé emelt ún. „Oberstaat” dominált, ami kifelé a teljes birodalmi egység képében jelent meg. A magyar álláspont ezzel szemben kizárólag a közös ügyek rendszerét fogadta el. Az ezeket meghaladó hatásköröket már a nemzet ügyének tekintették, s e köré szervezték meg a hatalomgyakorlás intézményeit.⁴

* SZTE Állam- és Jogtudományi Kar

¹ MARJANUCZ LÁSZLÓ: *Mit tartok időszerűnek 1848-ból?* Belvedere meridionale 1998/3-4. 102. p.

² RUSZOLY JÓZSEF: *Máig élő alkotmánytörténelem. Írások és interjúk.* Bába, Szeged, 2002. 13. p.; KAJTÁR ISTVÁN: *A 19. századi modern magyar állam- és jogrendszer alapjai.* Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2003. 190–191. pp.; Lásd bővebben: MÁTHÉ GÁBOR: *Közjogi argumentáció. Gondolatok a Lustkandl-Deák vitához.* Jogtörténeti Szemle 2007/3. 58–63. pp.; RUSZOLY JÓZSEF: *Két adalék az újabb magyar alkotmánytörténelemhez. Az 1849. évi nemzetiségi törvényről és az 1867. évi osztrák-magyar kiegyezésről – a külföldnek is.* Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica Tomus LXVI. (2004) Fasc. 18. 25–43. pp.

³ MIRU GYÖRGY: *A dualizmus kori közigazgatás politikai kontextusai. Kossuth az autokratikus hatalom ellen.* Századok 2016/5. 1260. p.

⁴ VIETOR, MARTIN: *Az önkormányzat a dualizmus magyar államszervezetében és gyakorlatában.* Jogtudományi Közlöny 1965/11. 570–571. pp.

A kiegyezés után hivatalba lépő kormányok feladata volt hatalmuk megszilárdítása, de ezen felül is a kiegyezés által megteremtett államszervezet fenntartása. E feladat gyakran nehéz helyzet elé állította őket. A vármegyékben még erősen élt az abszolutista kormányzat iránt érzett ellenszenv.⁵ Hiába adott ki a kormány körözüvényt, amelyben részletekbe menően magyarázta el a helyi közegek számára a hatalommegosztás és a kormányvaló együttműködés fontosságát. A kormány elfogadottságának növelése érdekében kedvezni kellett mind a régi jogokat védő municipalistáknak, mind a reformokat sürgető centralistáknak a közigazgatási reformok során.⁶ Emellett a minisztériumi szervezetrendszer megerősítésére is szükség volt, melynek érdekében a vármegyék ellenállási potenciáljának kiépülését végképp meg kellett akadályozni.⁷

Az új típusú közigazgatás kiépítése érdekében megalkotásra került a köztörvényhatóságokról szóló 1870:XLII. tc., majd ezt követte a községekről szóló 1871:XVIII. tc. Az újabb reform jegyében született meg a törvényhatóságok és községek helyzetének újbóli rendezésére az 1886:XXI. tc. és az 1886:XXII. tc. A kormány és az önkormányzatok egymáshoz való viszonyának vizsgálata mindig hordoz magában aktualitást. Dolgozatom célja az olvasót a feldolgozott levéltári dokumentumok alapján megismertetni azzal, hogy Csanád vármegye törvényhatósági bizottsága miként alkalmazta a felügyeleti jogköröket a gyakorlatban. A szakirodalmi források elemzésénél tapasztaltam, hogy a korabeli és a kortárs szerzők e témával viszonylag keveset foglalkoztak, és a levéltári kutatásokon alapuló részletes feldolgozás is az eddigiekben elmaradt.

Az általam vizsgált korszakban a felügyeleti jogkör gyakorlásának alapját az 1886:XXII. tc. jelentette, ezért éreztem szükségét, hogy röviden kitérjek a tc. országgyűlési vitájának ismertetésére, amiben a minisztertanácsi ülésen elfogadott szabályozási alapelveket, valamint a vitában elhangzott érveket és ellenérveket foglaltam össze.

A levéltári forrásanyag bemutatásának gerincét 299 törvényhatósági bizottsági közgyűlési határozat adja, amiből a dolgozatban 141-et dolgoztam fel, valamint 11 községi hatósági felügyelete alkalmával felvett vizsgálati jegyzőkönyvén alapszik.

II. Község, autonómia, önkormányzat

A dualizmus községeinek kapcsolatát az állammal csak úgy érthetjük meg, ha a község, az autonómia, az önkormányzat fogalmát és a korabeli értelmezését megismerjük.

⁵ A neoabszolutizmushoz való viszonyulásra lásd: SZABÓ ISTVÁN: *Közjogi hagyományok és jogtörténet*. Jogtörténeti Szemle 2016/3. 21. p.; A vármegyei, a szolgabírói szervezet előzményeire, az alsó középszintű közigazgatás reformjára bővebben lásd: PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A szolgabírói hivatal: Hid a rendi világ és a polgári államszervezet között*. In: Fejes Zsuzsanna (szerk.): *Jog határok nélkül*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged, 2018. 275–287. pp.

⁶ VARGA NORBERT: *A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában*. In: Radics Kálmán (szerk.): *Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve*. XXXI. Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, Debrecen, 2009. 228–229. pp.; *Magyarországi törvények és rendeletek tára. 1867*. Pesti Könyvnyomda, Pest, 1868. 87–90. pp.; Lásd bővebben: MIRU 2016, 1263–1268. pp.

⁷ CIEGER ANDRÁS: *Kormány a mérlegen a múlt században. A kormány helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében, 1867–1875*. Századvég 1999/14. 79–107. pp. URL: <http://www.c3.hu/scripta/szazadvég/14/cieger.htm> Utolsó letöltés: 2021. április 30.

1. A község

A községre sokféle meghatározás létezhet. *Csekey István* szerint „[a] törvényhatóságok és a községek az állampolgároknak területileg szervezett önkormányzati testületei.”⁸ *Bartha Béla* ezt a megfogalmazást adta: „Az államterület meghatározott részének s a rajta levő lakosságnak községi hatáskörrel felruházott szervezete.”⁹ *Csizmadia Andor* a következőképpen definiálta: „[Község alatt] meghatározott területen szervezeten élő és helyhatóságot gyakorló közösséget értünk.”¹⁰ *Fritz Stier-Somlo* megfogalmazás szerint „A község olyan közjogi jellegű testület, mely egyes személyekből áll és saját ügyeinek önkormányzatát a törvényes rendelkezések szerint ellátja.”¹¹ Egyet kell viszont érteni *Csizmadia Andor* azon megállapításával, hogy e fogalom-meghatározások hiányosak. Mindkettő csak a helyi közügyekre koncentrált, hanyagolta az állami végrehajtó szerepkört, amely szintén jelentős hatáskörös csoport volt a dualizmus korában. A helyes terminus technicus tehát a következő: „A község az államterület egy meghatározott részén élő népességnek szervezett jogi közössége, mely e területen az államcélok s ezen belül a községi célok megvalósítása érdekében hatósági jogkört gyakorol.”¹²

Az „államcélok” kifejezés nem más, mint a központi államigazgatás akaratának kifejeződése, amíg a végrehajtói feladatok ellátása, „a községi célok” pedig a helyi autonómia, a helyi önkormányzati belügyek intézését jelentette.

Az 1886:XXII. tc. háromféle községtípust különböztetett meg: *kisközség*, *nagyközség*, és a *rendezett tanáccsal bíró város*.¹³ A törvény szövege pontosan nem határozta meg, mit is jelentenek az egyes kategóriák. Elhatárolási szempontként azt jelölte meg mindössze, hogy képesek voltak-e a törvény adta feladataikat önerőből ellátni. A kis- és nagyközségek között különbség jogosultságaik tekintetében nem jelentkezett. A nagyközségek viszont anyagi erőforrásaik miatt képesek voltak önálló községi jegyzőt tartani, a kisközségeknek körjegyzőséget kellett létrehozniuk.¹⁴

⁸ CSEKEY ISTVÁN: *Magyarország alkotmánya*. Renaissance, Budapest, 1943. 197. p.

⁹ BARTHA BÉLA: *A magyar közjog (Alkotmányjog) és belügyi közigazgatási jog tankönyve*. Szerző, Debrecen, 1908. 251. p.

¹⁰ CSIZMADIA ANDOR: *A község*. Székesfővárosi Irodalmi és Művészeti Intézet, Budapest, 1947. 5. p.

¹¹ Uo. 5. p.

¹² *Csizmadia Andor* községre vonatkozó fogalom-meghatározása. In: *Csizmadia* 1947, 6. p.

¹³ A települések tipizálásáról, a városiasodásról és a városok szervezetéről lásd bővebben: KAJTÁR ISTVÁN: *A magyar városigazgatás modernizációja a 19. században. Tekintettel az európai fejlődésre*. In: Herta Éva (szerk.): *A kulturális térségek szerepe a regionális fejlesztésben*. Székelyföld 2000 Munkacsoport, Csíkszereda, 2002. 361. p.; KAJTÁR 2003, 116–117. pp.; ANTAL TAMÁS: *Régiók Magyarországon egykor és most. Két adalék*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica Tomus LXVIII. (2006) Fasc. 1. 4–22. pp.; ANTAL TAMÁS: *A szabad királyi városokról szóló javaslatok az utolsó rendi országgyűlésen és az 1848:XXIII. tc. keletkezése*. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. SZTE-ÁJTK, Szeged, 2013. 21–40. pp.; VARGA NORBERT: *A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban*. Pro Publico Bono. Magyar Közigazgatás 2018/1. 180–199. pp.; VARGA NORBERT: *A városi tanács működése a magyar közigazgatási rendszerben*. Forum. Acta Juridica et Politica 2018/2. 443–471. pp.; VARGA NORBERT: *A polgármester hatásköre az 1870:XLII. tc. alapján*. Pro Publico Bono. Magyar Közigazgatás 2020/3. 260–275. pp.

¹⁴ GRÜN WALD BÉLA: *A törvényhatósági közigazgatás kézikönyve. Második rész: A közigazgatás közegei a törvényhatóság tükrében*. Franklin Társulat, Budapest, 1889. 1–2. pp.; *Grünwald* bővebb megállapításaira lásd: MIRU 2016, 1268–1270. pp.

A község jogi személyiséggel bírt, ami közjogi és magánjogi elemekből állt. *Grünwald Béla* azon megállapításával, amely szerint a községek szervezetét a törvényhozó hatalom szabta meg,¹⁵ csak részben lehet egyetérteni. Az 1871:XVIII. tc., majd azt követően az 1886:XXII. tc. a képviselő-testület és az előljáráóság szervezetéről rendelkezett, de a munkájukat segítő segédszemélyzetre vonatkozó szabályok már helyi szinten kerültek meghatározásra, a község szervezési szabályrendeletében. A község egyben hatóság is volt, hiszen a reá ruházott közhatalom gyakorlása az államtól származott. Magánjogi szempontból önálló vagyona lehetett.¹⁶ „Közjogi szempontból a község oly jogokkal van felruházva a törvény által, melyek a közélet minden egyéb tényezőjétől megkülönböztetik, s teljesen önálló közjogi személyiséggé teszik.”¹⁷

Grünwald Béla megállapítása alapján a község autonómiával és önkormányzattal bírt, e kettő azonban nem volt azonos egymással. Az autonómia a községi törvény rendelkezéseinek tükrében a saját belügyeire vonatkozó szabályrendelet és határozat megalkotásának jogára terjedt ki. Önkormányzaton pedig azt értette, hogy az államhatalmi és a helyi döntéseket a saját választott közegei, testületei által hajthatta végre az adott község. Az autonómia a saját belső ügyek intézését, míg az önkormányzat a végrehajtásra való jogosultságot jelentette. Az önkormányzat fogalma tágabb körű volt, mint az autonómia.¹⁸

2. Az autonómia

A Pesti Napló 1869. október 26-i lapszámában beszámolt arról, hogy a községrendezés tárgyában az igazságügyi miniszternél tett látogatást a ráckevei választókerület több községének képviselője. A miniszter válaszában hangsúlyozta: „A község önkormányzata általában alapfeltétele a szabad államnak. [...] Hazánk ujjá szervezésének alapkövét az autonóm községek felállításában kell letennünk. Az autonóm megyének autonóm községekkel kell állnia. Jelszavunk ez legyen: szabad község a szabad megyében.”¹⁹

Az autonómia eredeti görög jelentése: a saját törvények szerint való együttélés.²⁰ A községek vonatkozásában az autonómia önálló rendelkezési jogot jelenthetett, mely törvény adta korlátok között a döntéstől a végrehajtásig terjedhetett.²¹

Az eredeti jelentésből viszont feltétlen ki kell zárni az „öntörvényűséget”, hiszen ennek elfogadása messzemenőig szemben állna az alkotmányos alapkövetelményekkel, s az abból fakadó törvényi garanciákkal.

Az autonómia: „valamely közösség önrendelkezési joga, minden idegen, külső hatalomtól való függetlensége,”²² tehát valamilyen közös cél érdekében történő együttműködése egy bizonyos létszámú közösségnek. A cél sokféle lehet, nem is lehetséges átfogóan

¹⁵ GRÜNWALD 1889, 2. p.

¹⁶ KMETY KÁROLY: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Politzer Zsigmond, Budapest, 1897. 447. p.

¹⁷ GRÜNWALD 1889, 7. p.

¹⁸ Uo. 7–9. pp.

¹⁹ *Pesti Napló* 1869/246. 107. p.

²⁰ GERGELY JENŐ: *Az autonómiákról általában*. In: Gergely Jenő (szerk.): *Autonómiák Magyarországon 1848–2000*. I. k. L'Harmattan, Budapest, 2005. 19. p.

²¹ TOMCSÁNYI MÓRICZ: *Önkormányzat és decentralizáció*. Athenaeum, Budapest, 1911. 41. p.

²² GERGELY 2005, 19. p.

meghatározni. Nagyon fontos követelmény, hogy az adott célnak és a megvalósítására alkotott saját szabályoknak mindig az állam által alkotott törvények keretei között kellett maradnia.²³ Az autonómia ebben az értelmezésben egy közösség meghatározott területen való saját igazgatása volt a helyi közügyek érvényesülése érdekében.

Az autonómia terjedelmének meghatározásakor a következő kérdések segítenek eligazodni:

- az állam milyen jogosítványokat, milyen feladatokat ruházott át,
- az átadott feladatok megvalósítására biztosított-e anyagi forrást,
- a létrehozó személyek önkéntesen vagy valamely kényszer alapján hozták-e létre,
- milyen az autonómia szervezete,
- ezzel összefüggésben offenzív vagy defenzív-e, azaz jogosítványait hathatósan fel tudja-e használni, vagy azokat saját védelme érdekében alkalmazza-e?²⁴

Ahhoz, hogy egy kormányzat megfelelő hatékonysággal tudjon működni, stabil és kiépített szervezetre volt szüksége. A kiegyezés után megalakult kormányok legelső feladata volt ennek szilárd alapokon nyugvó kiépítése. Nagyban nehezítette a munkát a történeti örökséggel való „küzdelem”. Az autonómiának teljesen új jelentést kellett adni. 1867 után már nem az alkotmányvédő szerepkörön volt a hangsúly. *Eötvös József* államberendezkedési elképzelése, amely szerint az állam biztonságos működéséhez az erőt a polgárok önszerveződése – autonómiája adta, egyelőre kivitelezhetetlennek tűnt. Még akkor is, ha Eötvös egyetértett az állam „szükséges mértékig” való beavatkozásával, szakítva a klasszikus liberális felfogás „éjjeliőr” szerepkörével.²⁵

A község hatásköreinek lényege az önkormányzati és az átruházott hatáskörben kereshető. „[M]eg kell különböztetni a helyi önkormányzati közigazgatást az állami közigazgatás közvetítésétől. Ez helytelen, osztrák közigazgatási jogi nézet, ui. a közigazgatás, akár központi, akár helyi szervek látják el, az mindig állami jellegű. Magyarországon azonban kísértett a múlt: a 400 éves Habsburg-uralom fő jellemzője: a központ és az önkormányzatok ellentéte.”²⁶

²³ GERGELY 2005, 19. p.

²⁴ Uo. 21–22. pp.

²⁵ CIEGER ANDRÁS: *A hatalomra jutott liberalizmus és az állam a dualizmus első felének magyar politikai gondolkodásában*. Századvég 2001/6. 95–118. pp. URL: <http://www.c3.hu/scripta/szazadvég/20/cieger.htm> Utolsó letöltés: 2021. április 30. Eötvös József állammal, önkormányzattal, valamint az állam és a szabad egyén viszonyával kapcsolatos nézeteinek elemzésére lásd: STIPTA ISTVÁN: Eötvös József önkormányzatvédő centralizmusa. *Napjaink* 1988/9. 3–7. pp.; MIRU GYÖRGY: *Államközpontú gondolkodás a dualizmuskori Magyarországon*. Kiadó nélkül, Budapest, 1998. 7–10. pp.; STIPTA ISTVÁN: *Eötvös József a célszerű központosításról és önkormányzatok szükségességéről*. *Jogtörténeti Szemle* 2014/2. 8–19. pp.; STIPTA ISTVÁN: *Adalékok Eötvös József önkormányzatvédő felfogásához*. In: Varga Norbert (szerk.): VI. Szegedi Jogtörténeti Napok báró Eötvös József születésének 200. évfordulója alkalmából. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2014. 157–164. pp.

²⁶ MARJANUCZ LÁSZLÓ: *A járás a magyar történelemben*. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára. SZTE-ÁJTK, Szeged, 2013. 449. p.

Az állam a törvényi keretek között biztosította a szükséges határcöröket a helyi közügyek intézésére, viszont amint az állam átengedett határcöröket, meg is valósult az autonómia, „az azzal rendelkezörök önkormányzása”.²⁷ Emellett megmaradt a központi akarat kifejeződése, a végrehajtási szerepkör is, amely miatt nem lehetett összevegyíteni az autonómiát a közigazgatás egészével.

Alkotmányos kötelezettség volt az állami egység biztosítása, s ennek érdekében alkalmazták a felügyeleti jogosítványokat. A parlamentáris elveket követör államban a kormányzat alapvetör jogosultsága volt, hogy a működésére irányuló jogszabályokat megalkossa és e jogszabályok által azt befolyásolja.²⁸

3. Az önkormányzat

„Szabad egyén, a szabad államban ennek a jelszónak a megvalósítása képezi a politikai tudomány végcéljät. És ebben a jelszóban az önkormányzati kérdés lényege fekszik.”²⁹ *Tóth Károly* szerint ez teljes egészében megfelelt a dualizmus idöszakában vallott liberális elveknek.

A „szabad államban” a „szabad egyének” létrehozták azokat az intézményeket – a népképviselőt elve alapján, melyek rendezték a társadalmi együttélés normáit. Ezek az intézmények megjelentek országos és helyi szinten is. Az önkormányzat szintén erre az alapelvre épült.³⁰ „El kell fogadnunk, hogy úgy az egyeseknek, mint a nemzeteknek van szabad akaratuk”.³¹

Az önkormányzat kérdéskörén belül szükséges külön választani, mit értettek önkormányzaton a rendi és mit a polgári korszakban. „Régibb önkormányzatunk teljesen azon az alapon áll, hogy az önkormányzat minden ügye egyuttal az állam ügye. [...] Az önkormányzat állami igazgatás, az állami végrehajtó hatalom része és nemcsak helyi ügyeknek a szomszédos körökben élör állampolgárok általi intézése. Az önkormányzat az állami végrehajtó hatalom szervezete a helyi végrehajtásra.”³²

Tóth Károly különféle szerzör megközelítését idézte, amely mentén jutott el az önkormányzat fogalom-meghatározásához.³³ E szerzör az önkormányzatban látták a szabadság és alkotmányosság garanciáit, de új elemként megjelent a helyi ügyek intézése is. *Tóth Károly* megállapítása szerint léteznek országos és helyi szintü önkormányzatok. E két szint megkülönböztetésre került, azonban az önkormányzat fogalom-meghatározása relatív maradt. Nem mindegy, hogy melyik irányból közelítünk.³⁴

²⁷ GERGELY 2005, 20. p.

²⁸ Uo. 22. p.; CIEGER ANDRÁS: *A közigazgatás autonómiájának nézőpontjai 1848–1918*. In: Gergely Jenö (szerk.): *Autonómiák Magyarországon 1848–2000*. I. k. L'Harmattan, Budapest, 2005., 32. p.

²⁹ TÓTH KÁROLY: *Önkormányzat*. Hornyánszky, Budapest, 1904. 6. p.

³⁰ Uo. 10. p.

³¹ Uo. 10. p.

³² BALOGH ARTHUR: *Törvényhatósági önkormányzatunk határcörö*. Singer és Wolfner, Budapest, 1902. 20. p.

³³ Bővebben lásd: TÓTH 1904, 26–33. pp.

³⁴ Uo. 26–33. pp.

„[A]z emberi élet alanyainak osztozkodását jelenti az emberi feladatok, célok tekintetében.”³⁵ Minél több feladatot szeretett volna magának az állam, annál kevesebb végrehajtandó feladat maradt volna helyi szinten. Ezzel együtt a „szabad ember” és az ő akarata veszett el. „A hol csak országos önkormányzat van, de az egyeseknek, mint nemzettagoknak állami célú localis közületei önkormányzati jogokkal nem bírnak: ott az önkormányzati elv tökéletlenül valósul és fennállása e tökéletlen formában is kevésbé biztosított. Tökéletlenül valósul: mert a nemzet egész egységes nagy organizmusa nem lesz képes a vidékek, megyék, községek specialis helyi viszonyaihoz [...] simulni.”³⁶

A helyi ügyek intézésének gyakorlása nem lehetett korlátlan. Nemcsak a „szabad egyénnek” létezett akarata, hanem a „szabad államnak” is. Ha csak az egyén akarata érvényesült volna, igen hamar az egyének között konfliktus alakult volna ki, ezért az állam mint rendező jelent meg.³⁷

„A helyi önkormányzat az a nélkülözhetetlen láncszem, mely az egyén suverenitását egybekapcsolja az állam suverenitásával”.³⁸ Az önkormányzat fogalmába mindazon jogok tartoztak, melyeket a törvény és a kormány rendeletben a végrehajtás során megállapított. Ehhez társult a polgárok egymásközi és az állam felé létrejövő ügyeik intézésére való képessége, az adott területen élők saját szervezetei által a törvény korlátai között. De egyértelmű határvonalat kellett meghúzni az önkormányzati és az államigazgatási hatáskörök között. A túl általános megfogalmazás nem tekinthető szerencsésnek.³⁹

Az önkormányzat hatalomgyakorlásába nemcsak a közigazgatási feladatok elintézése tartozott bele, de mindvégig megmarad a végrehajtói ágon belül. Az önkormányzat a maga formájában csak ún. műfogalom.⁴⁰

Az önállóság mellett „[a]z önkormányzat kérdése tehát: a függés kérdése.”⁴¹ A község nem működhetett csak és kifejezetten a saját szabályai szerint. A községek mint települések az ország kötelékébe tartoztak. Ez az egyik indok, hogy a községek felett kontrollt kívánt a kormányzat gyakorolni. Másfelől ezt a jogszerű működés biztosítása követelte meg, de csak eddig terjedhetett volna a függőségi viszony.

III. Az 1886:XXII. tc. parlamenti vitája

A törvényhozás 1886-ban fogadta el az 1886:XXII. tc.-et, az ún. II. községi törvényt.⁴² A Budapesti Hírlap 1885. június 8-án számolt be először rövid tudósításában, hogy a kormány a köztörvényhatósági és a községi törvény módosítására készül.⁴³ Tisza Kálmán miniszterelnökké kinevezése előtt ígéretet tett a közigazgatás átfogó reformjára. Az ígéret

³⁵ TÓTH 1904, 33. p.

³⁶ Uo. 75. p.

³⁷ Uo. 33. p.

³⁸ Uo. 76. p.

³⁹ BALOGH 1902, 35–36. pp.

⁴⁰ TOMCSÁNYI 1911, 7. p.

⁴¹ TÓTH 1904, 36. p.

⁴² CSIZMADIA 1947, 8–10. pp.

⁴³ A belügyminisztérium nyári munkaprogramja. *Budapesti Hírlap* 1885/156. 2. p.

megvolt, a gyakorlati megvalósítás azonban elmaradt.⁴⁴ A minisztertanács 1885. augusztus 7-ei ülésén tárgyalta meg a készülő törvényjavaslatot. Itt kerültek elfogadásra azok az alapelvek, melyeket a végső törvényjavaslatba beépítettek.⁴⁵ A képviselő-testületi tagok választásánál nagyobb befolyást kívántak adni a törvényhatóság és a belügyminiszter számára törvénysértés esetén. Erősíteni akarták a belügyminiszter jogkörét oly esetben is, ha valamely község a felsőbb rendeleteket nem kívánta végrehajtani.⁴⁶

A törvényjavaslatához fűzött indokolás megfogalmazása szerint elérkezett az idő a gyakorlatban megmutató hibák javítására és kiigazítására, egyes esetekben szigorúbb szabályok alkalmazására.⁴⁷ Az ellenzéki képviselők túlláttak az indokoláson.

Nem sikerült megnyugtató választ adni a kis- és nagyközségek, valamint a rendezett tanácsú városok közötti tipizálás kérdéskörének feloldására. A szabályozás e tekintetben továbbra is követte az 1871:XVIII. tc. által „kitaposott” utat.⁴⁸

A parlamenti vita során *Dárdai Sándor* előadó hangsúlyozta, hogy alapvető újításra nincs szükség, csak a gyakorlat által megmutatott problémák orvoslására.⁴⁹ Az ellenzék viszont sokkal inkább a kormány községek feletti gyámkodásának még szorosabbra fűzését vélte felfedezni.

A legfontosabb változások az alábbiak következtek voltak. Amennyiben egy elfogadott szabályrendeletet a törvényhatóság jóváhagyott (akár hallgatásával is), de a későbbiek folyamán bebizonyosodott, hogy rendeltetésének betöltésére alkalmatlan vagy törvénnyel (vagy más magasabb szintű jogszabállyal) ellenkezik, bármikor megsemmisíthetővé vált.⁵⁰ Emellett újra napirendre került a virilizmus kérdése. A törvényjavaslat kiterjesztette a legtöbb adót fizetők jogát, és azt a földbirtok fekvéséhez igazította. A legtöbb adót fizető földbirtokos mindazon község képviselő-testületének tagjává válhatott, amely községek közigazgatási határán belül birtokkal rendelkezett.⁵¹

⁴⁴ STIPTA ISTVÁN: *A vármegyei szervezet átalakítása Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica Szeged Tomus LXVI. (1995) Fasc. 5. 3–8. pp.

⁴⁵ *Minisztertanács jegyzőkönyvek (1867–1944). Jegyzőkönyve az 1885. évi augusztus hó 7-én Budapesten tartott ministeri értekezletnek*. MNL OL MTJK: Magyar Nemzeti Levéltár. Országos Levéltár. Digitális másolatok gyűjteménye. Miniszterelnökségi levéltár. URL: <https://www.eleveltar.hu/digitalis-tartalom?source=preservica&ref=preservica::29a64773-97f3-44d8-8695-6c1c4d0e0c05> Utolsó letöltés: 2021. április 30.

⁴⁶ Uo. Vö. ezt azzal a ténnyel, hogy a kormány a végrehajtást uralni akarta, amelyet közvetlen befolyás útján érhetett csak el. Bővebben lásd: MIRU GYÖRGY: *Kísérlet az állam körül. Schvarcz Gyula reformtervei a dualizmuskori alkotmányosság továbbfejlesztésére*. Aetas 1999/1-2. 104–107. pp.

⁴⁷ *Az 1884. évi szeptember hó 25-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai*. IX. k. Pesti Könyvnyomda, Pest, 1886. 273. p.

⁴⁸ A községek rendezéséről szóló törvényjavaslat vitájáról szóló híradás „A képviselőházból” című rovatban. *Budapesti Hírlap* 1886/94. Melléklet a Budapesti Hírlap 94-dik számához. 2. p.; Emellett fontosnak tartom a törvényjavaslat és az 1808-as Stein-féle városi törvényjavaslat összevetését. Erre bővebben lásd: STIPTA ISTVÁN: *A porosz városi önkormányzat a XIX. században. Az 1808-as Stein-féle városi rendelet*. In: Mezey Barna (szerk.): *Jogtörténeti előadások I.* Tankönyvkiadó, Budapest, 1988. 73–84. pp.

⁴⁹ SZATHMÁRY KÁROLY (szerk.): *Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója*. XI. k. Pesti Könyvnyomda, Pest, 1886. (továbbiakban: KN.XI.) 49. p.

⁵⁰ A megsemmisítésre vonatkozó szabályozás itt valójában csak pontosításra került, így bármikor észlelték a jogsértő állapotot, a községi szabályrendelet megsemmisíthető volt.

⁵¹ A virilizmussal kapcsolatos érvek és ellenérvek összevetésére lásd: VARGA NORBERT: *A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) létrejötte*. Debreceni Jogi Műhely 2007/4. 1–12. pp. URL: http://www.debreceni-jogimuhely.hu/archivum/4_2007/a_koztorvenyhatosagi_torveny_lerejotte Utolsó letöltés: 2021. április 30.; VARGA NORBERT: *A virilizmus bevezetése és a cégek virilis jogának megítélése Szegeden*. Jogtörténeti

A községi tisztviselők, és elöljáróság tagjai választásának korlátozását jelentette a jelölési rendszer bevezetése. A községekben a bírói, a jegyzői, az orvosi állásokra a főszolgabíró (mint a tisztújító szék elnöke) tett jelölést, s a három lehetséges jelölt közül lehetett megválasztani a tisztviselőt. A segéd- és a kezelőszemélyzet tagjaira vonatkozó kijelölést a képviselő-testület végezte, a tisztújító szék elnökének vezetésével. Rendezett tanácsú városokban továbbá a rendőrkapitányt az alispán nevezte ki élethossziglan. A tisztújító széken történt a községi elöljáróság és a segéd- és kezelőszemélyzet választása. Főszabály szerint a tisztújító szék elnöke a főszolgabíró volt a kis- és nagyközségekben, a rendezett tanácsú városokban az alispán.⁵²

A törvényhatóság a község külön kérelme nélkül is beavatkozhatott a község belügyeibe, ha azt a közbiztonság, vagy a közérdek úgy kívánta.⁵³ E kettőnek a jogalkotó pontos fogalmát nem határozta meg. Ennek kimunkálása a gyakorlatra hárult. Az ellenzék ezért is vélt ebben különös veszélyt, hiszen erre hivatkozva a vármegye bármikor közbeavatkozhatott, sőt a kis- és nagyközségek belügyeibe sokkal jelentékenyebb módon, mint a rendezett tanácsú városéba. *Grünwald Béla* szerint pontos meghatározás nélkül a közérdekre, és a közbiztonságra való hivatkozással történő beavatkozás viszont sértette volna a községek autonómiáját.⁵⁴

Új elemként jelent meg a törvényjavaslatban az a rendelkezés, amely alapján, ha a képviselő-testület olyan eljárást folytatott, mely az állam érdekeit vagy a község jólétét veszélyezteti, a belügyminiszter jogosult a törvényhatóság előterjesztésére vagy annak meghallgatása mellett a képviselő-testületet felosztatni. A vitában e § kapcsán hangzott el, hogy *Tisza Kálmán* miniszterelnök „kedvezőtlen bizonyítványt” állított ki a községekről, „s bizalmatlansággal viseltetik Magyarország községei iránt”.⁵⁵ A nem kormánypárti képviselők e szabály mögött is a gyámkodás erősítésének szándékát látták.

Noha a módosítások a közigazgatás reformját is szolgálták, pontosan megfeleltek a kormányzópárt elképzeléseinek. Sikerült továbbfolytatni azt az utat, ami *Deák Ferenc* „örökségét” jelentette. Minden, ami az 1886:XXII. tc.-ben megjelent, alárendelődött a hatalmi egyensúly megőrzésének.⁵⁶ *Tisza Kálmán* 1875-ös miniszterelnökké való kinevezésével a liberális állam fogalma is jelentősen módosult. Azok a társadalmi önszerveződő közösségek, autonóm szervezetek, melyekre a modern polgári államot építeni lehetett volna, nem riadtak vissza attól sem, hogy magát a kormánypárt legitimitását és magát a kiegyezés létét is vitassák. Ilyen bizonytalan légkörben csak egy lehetőség maradt, a

Szemle 2011/1. 43–47. pp.; A virilisták körére, a törvényhatósági és a községi virilisták összehasonlítására lásd: BARTHA 1908, 261. p.; A virilizmussal kapcsolatos aggodalmak sajtó általi kifejtésére lásd: A városok értekezletéről szóló híradás. *Budapesti Hírlap* 1886/57. 3. p.

⁵² SZABÓ PÁL CSABA: *Községi igazgatás és önkormányzati autonómia a késő-dualizmus kori Magyarországon*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta historica Szeged Tomus 123. (2005) 27. p.

⁵³ KN.XI. 53–54 pp.; SARLÓS BÉLA: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Akadémiai, Budapest, 1976. 165–167. pp.

⁵⁴ KN.XI. 113–116. pp.

⁵⁵ KN.XI. 154–155. pp.

⁵⁶ CSORBA LÁSZLÓ: *A dualizmus rendszerének kiépülése konszolidált időszaka (1867–1890)*. In: Gergely András (szerk.): *Magyarország története a 19. században*. Osiris, Budapest, 2005. 362–365. pp., 372–373. pp.

központi akarat kiteljesítése a közjogi rend védelme érdekében, melyet a kormány kitűnően használt ki centralizációs törekvései kiteljesítéséhez.⁵⁷

IV. A községek feletti törvényességi felügyelet

„A községek szintén önkormányzati közönségek, a melyek a helyi érdekek megvalósítására és a végrehajtó hatalomnak legalsó fokon való érvényesítésére törvényben rájuk ruházott hatósággal bírnak, de országos ügyekkel nem foglalkozhatnak.”⁵⁸ A községek feletti a felügyeleti jogokat a törvényhatóság gyakorolta, végső soron pedig a kormányt képviselve a belügyminiszter. A törvényhatóság közvetítő szereplőként volt jelen.⁵⁹

A községek különfélék lehetnek. Valódi különbség csak a rendezett tanáccsal bíró városok és a községek egyéb fajtái között állt fenn. A kis- és nagyközség között egyedüli különbség csupán a fenti anyagi feltételek biztosításában mutatkozott. Ennek a gyakorlati érvényesülése a kisközségek részéről a körjegyzőségek fenntartását eredményezte, a nagyközségek megengedhették azonban azt, hogy önálló jegyzőt alkalmazzanak.⁶⁰ A területi önkormányzatok ezen elv alapján történt kategóriákba sorolása igencsak általános jellegű volt, ami számos problémát felvetett.⁶¹

Egyetértek Grünwald Béla azon megállapításával, hogy az autonómia fogalma és a községi hatáskörök között a határvonalak nem estek egybe. A hatáskörébe nemcsak a saját belügyekben meghozott szabályrendeletek és határozatok tartoztak. Sokkal bővebb volt annál, mivel ide tartozott a törvény vagy törvényhatósági szabályrendelet útján megállapított feladatok ellátása is.⁶²

A saját belügyek intézése az önkormányzati, a végrehajtási és az átruházott hatáskörök gyakorlását jelentette. Az önálló szabályalkotás – saját belügyekben – jelentette az autonómiát, a saját választott szervek általi végrehajtás pedig az önkormányzatiságot.⁶³

A község saját belügyére pontos fogalmat a községi törvényben nem találunk. Azt elsősorban a törvény, a törvényhatósági szabályrendelet, valamint a község saját szabályrendelete állapította meg.⁶⁴ A végrehajtás eredményessége érdekében a községi törvény a községeket közhatalommal ruházta fel, „mely az államalkotmányból eredőleg illeti a községet”⁶⁵, s mely „közhatalom az államhatalom része”.⁶⁶

⁵⁷ CIEGER 2001, 95–118. pp.

⁵⁸ FERDINANDY GEJZA: *A magyar alkotmányjog tankönyve*. Franklin, Budapest, 1911. 263. p.

⁵⁹ SARLÓS 1976, 97. p.

⁶⁰ GRÜNWARD 1889, 1–2. p.; CSEKEY 1943, 204. p.; RUSZOLY JÓZSEF: *Alkotmánytörténeti tanulmányok. Önkormányzat és hagyomány*. Jatepress, Szeged, 1993. 239. p.

⁶¹ SZABÓ 2005, 29. p.

⁶² GRÜNWARD 1889, 7. p.

⁶³ Uo. 7. p.

⁶⁴ KMETY 1911, 448. p.

⁶⁵ KMETY 1911, 447. p.

⁶⁶ Uo. 447. p.

1. A községek feletti felügyeleti jog gyakorlása

A községek autonómiája a helyi közügyek intézése révén érvényesülhetett. Nem létezett általános fogalom a helyi közügyre, ennek ellenére erre épült a felügyelet egész rendszere. Mivel az önkormányzatiság és a decentralizáció is általános hatállyal bírtak, s a decentralizáció következtében az állam felügyelni kívánta a törvényes működést, szükségszerűen ki kellett építenie saját felügyeleti rendszerét.⁶⁷

A községeket közvetlenül a törvényhatóságnak rendelték alá, és a kormánnyal közvetlen módon tudtak érintkezni. A felügyeletet a törvényhatóság gyakorolta.⁶⁸

A törvényességi felügyelet az alábbiakra terjedt ki:

1. A községi szabályrendeletre, határozatra,
2. a községi háztartás ellenőrzésére,
3. a fellebbezett községi határozatok felülvizsgálatára,
4. a községi előljárók felett gyakorolt fegyelmi hatóságra és
5. általában a községi szintű közigazgatás ellenőrzésére.⁶⁹

A törvényességi felügyelet ellátása során garanciális szabályként hatott, hogy „a törvény azzal korlátozta a megyék jogait, hogy a törvényben felsorolt eseteken kívül és jogorvoslat beadása nélkül, tehát hivatalból nem avatkozhattak a községek belügyeibe.”⁷⁰

2. A szabályrendeletek feletti felügyelet gyakorlása

A helyben megalkotott szabályrendeletek igencsak tárgy-, és helyspecifikusak voltak. A sokszínűség az egyik fő érv, amiért minden esetben a törvényhatósághoz kellett felterjeszteni a községi szabályrendeletet. A másik, hogy az adott szabályrendelet ne legyen ellentétes a jogforrási hierarchia magasabb szintjén álló jogszabállyal.⁷¹

A községi szabályrendelet mindaddig nem léphetett hatályba, és ezt megelőzően nem lehetett kihirdetni, amíg a törvényhatóság azt jóvá nem hagyta.⁷² A felterjesztés előtt meg kellett várni a harminc napos fellebbezési határidőt is. Amíg e folyamat nem ért végére, még ideiglenes jelleggel sem lehetett alkalmazni a szabályrendeletet.⁷³ A gyakorlatban ez lassította a jogalkotási és a végrehajtási folyamatot.

⁶⁷ TOMCSÁNYI 1911, 41–42. pp.

⁶⁸ Uo. 43. p.; RUSZOLY 1993, 293. p.

⁶⁹ GRÜNWARD 1889, 45. p.

⁷⁰ SARLÓS 1976, 101. p.

⁷¹ Uo. 101. p.

⁷² A kihirdetés módjára nézve az adott község helyben szokásos gyakorlat volt az irányadó. FERDINANDY 1911, 295. p.

⁷³ KAMPIS JÁNOS: *A községek önkormányzati igazgatásának összes szabályai*. Pesti Könyvnyomda, Budapest, 1909. 83–84. pp.

Ha a törvényhatóság a szabályrendelettel kapcsolatban azt állapította meg, hogy a községi szabályrendelet nála magasabb rendű jogszabályba ütközött, akkor a szabályrendeletet megsemmisítette. A törvényhatóságnak nem volt mérlegelési jogköre a jogegység biztosítása érdekében.

Külön esetként képezett az a szabályrendelet, amelyet ugyan a megye törvényhatósága jóváhagyott, s így hatályossá vált, annak ellenére, hogy a magasabb rendű jogszabályba ütközése megállapítható volt. Ekkor már a törvényhatóság – az érintett község előzetes meghallgatása mellett – a későbbiekben bármikor megsemmisíthette azt, itt tehát már lehetőséget biztosítottak a mérlegelésre. Ugyancsak megsemmisíthette a szabályrendeletet, ha az rendeltetését nem tudta betölteni.

3. A községi határozatok feletti felügyelet gyakorlása

A községi határozatok két részre oszthatók. Egyrészt azokra, amelyeket a közügyek intézése érdekében hoztak, másrészt azokra, amelyek egyedi ügyben születtek.

Az első csoport tovább bontható aszerint, hogy jóvá kellett-e hagyatni vagy sem a törvényhatósággal. A jóváhagyást nem igénylő határozatokat azért nem kellett felterjeszteni, mivel azokat a főszolgabíró a képviselő-testületi jegyzőkönyvből közvetlen módon megismerte.⁷⁴ A jóváhagyást igénylő határozat csak olyan lehetett, amit törvény vagy községi szabályrendelet ide sorolt.⁷⁵ Ha a törvényhatóság e jóváhagyást megtagadta, a község a belügyminiszterhez fordulhatott jogorvoslatért.⁷⁶ A közügyek érdekében hozott határozatok ellen magánfelek is felléphettek, ha a fél egy sérelmesnek vélt szabályrendelet megváltoztatása végett folyamodott a községhez, azonban a község ezt határozatával elutasította; vagy egyes megállapított tárgyakra nézve hozott határozatok elleni jogorvoslat esetében. A közérdeket érintő határozatok ellen emellett bárki benyújthatott fellebbezést, aki a község lakója vagy birtokosa volt. Meg kell azonban jegyezni, hogy speciális esetekben a közérdekű jelleg ellenére előfordulhatott, hogy csak bizonyos személyi kör élhetett fellebbezési joggal. Példaként megemlíthető, hogy a községi vagyont vagy a községi háztartást érintő ügyekben az 1886:XXII. tc. 125. § alapján e jog csak a községi adófizetőket illette meg.⁷⁷

A másik nagy csoportot a „magánosok” ügyeiben hozott községi határozatok képezték. Ezek ellen csak az ügyben érdekelt felek nyújthattak be fellebbezést. Mindkét esetben elmondható, hogy a fellebbezés rendszerint halasztó hatállyal bírt. A község képviselő-testülete azonban indokolt esetben a meghozott határozatában kinyilváníthatta, hogy a fellebbezés nem bír halasztó hatállyal. A fellebbezéseket közérdekű ügyek esetében, a

⁷⁴ KAMPIS 1909, 76. p. Az 1886:XXI. tc. 71. §-a értelmében a főszolgabíró a járás első számú tisztségviselője volt, valamint a hatósága alá tartozó községek felügyeletét látta el. A községi határozatok vizsgálatát illetően felügyelettel rendelkezett, de közbeavatkozási joga itt nem volt, ezt a törvényhatóság tehetette meg. GRÜNWARD 1889, 216–217. pp.; A községek és a szolgabírák közötti hatásköri kapcsolat elemzésére lásd: PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A szolgabírák hatáskörének bemutatása az 1870:XLII. tc. rendelkezései alapján*. Pro Publico Bono. Magyar Közigazgatás 2020a/3. 244–246. pp.

⁷⁵ KMETY 1897, 169. p.

⁷⁶ KMETY 1897, 170. p.; GRÜNWARD 1889, 46–47. pp.

⁷⁷ KMETY 1897, 171. p.

községi vagyont érintően, vagy amelyek a törvényhatóság jóváhagyását igényelték, a törvényhatósági bizottság közgyűlése; a magánfelek konkrét ügyében meghozott határozatokat a közigazgatási bizottság tárgyalta meg. A törvényhatósági bizottság közgyűlésének határozata ellen az egyes magánfelek vagy a község maga a belügyminiszterhez nyújthatott be fellebbezést. A közigazgatási bizottság döntése ellen azonban már nem lehetett minden esetben a belügyminiszterhez fellebbezést benyújtani csak akkor, ha a közigazgatási bizottság határozata eltért a község képviselő-testülete által meghozott határozatától.⁷⁸

4. Rendkívüli beavatkozás a község belügyeibe

A rendkívüli beavatkozásra okot adó körülmények az 1886:XXII. tc.-ben taxatív felsorolás formájában jelentek meg. Általánosságban a törvényhatóság beavatkozott a község belügyeibe, ha a község maga kérte annak közbenjárását és segélyét, vagy ha azt a közigazgatás vagy a közbiztonság érdeke megkövetelte.⁷⁹

A község vagyoni jogainak megvédése címén való beavatkozás már specialitásnak minősült.⁸⁰ A következő beavatkozási terület szintén speciális jellegű volt, hiszen a község költségvetéséhez kapcsolódott. Ha a község megtagadta a szabályszerű költségvetés elkészítését, akkor a törvényhatóság állapította meg az adott község költségvetését.⁸¹ Az utolsó, ultima ratio típusú beavatkozás a törvényhatóság részéről a községi képviselő-testület feloszlata volt. A belügyminiszter a képviselő-testületet feloszlathatta, ha az oly eljárást követett, mely az állam érdekeit vagy a község jólétét veszélyeztette.⁸²

V. A községek korabeli állapota

Csanád vármegye törvényhatósági felügyeleti jogkörének gyakorlását a járási főszolgabírók által felvett vizsgálati jegyzőkönyvek segítették.⁸³ Formáját tekintve előre szerkesztett és meghatározott tematika szerinti kérdések összességét tartalmazta.⁸⁴ Az egyes fejezeteken belül irányított kérdések segítették az ellenőrzés gördülékeny voltát. A vizsgálatot a járási főszolgabíró folytatta le a községi bírónak, a jegyző és rendszerint néhány képviselő-testületi megbízott tag jelenlétében, ami nemegyszer nagyközségek esetén több napot is igénybe vett. A jegyzőkönyv felépítése két fő egységre bontható, az általános és a szakigazgatási kérdéseket tárgyaló részre. Az általános részt további négy nagy egységre tagolhatjuk.

⁷⁸ Uo. 171–172. pp.

⁷⁹ 1886:XXII. tc. 26. §

⁸⁰ 1886:XXII. tc. 115., 116., 117. §

⁸¹ KMETY 1911, 450. p.

⁸² 1886:XXII. tc. 61. §

⁸³ Az 1886:XXI. tc. 71. §-a alapján (korábban az 1870:XLII. tc. 61. §-a) a főszolgabíró felügyelete csak a községekre terjedt ki, a rendezett tanácsú városokéra nem, ezek az 1886:XXII. tc. 31. §-a szerint az alispán közvetlen felügyelete alatt álltak. PÉTERVÁRI 2020a, 244. p.

⁸⁴ *Csanád vármegye alispánjának iratai*. MNL CSCSML KHJK: Magyar Nemzeti Levéltár. Csongrád-Csanád Megyei Levéltár (Makó). IV.B.408. b./ Közigazgatási iratok 191. d. Községek hatósági felügyelete – jegyzőkönyvek.

Ennek első részében került feltüntetésre a község lakosainak száma, az általuk használatos anyanyelv, a község nagysága, közigazgatásának száma, valamint, hogy folytattak-e helyben valamilyen ipari tevékenységet.

A második rész a képviselő-testület és az eljárás az 1886:XXII. tc. szerinti szabályozáshoz kapcsolódott: volt-e virilis névjegyzék összeállítva és szabályszerűen vezetve, a választói névjegyzék szabályszerűen kifüggesztésre került-e⁸⁵, rendelkezett-e szabályszerű szervezési szabályrendelettel, valamint tanácskozási üggyrenddel. Fel kellett még tüntetni, hogy a képviselő-testület egy évben mennyi rendes és rendkívüli ülést tartott, a jegyzőkönyveket az előírásoknak megfelelően vezették-e, a felterjesztési kötelezettségnek eleget tettek-e. Az eljárás a községi törvénynek és a helyi szervezési szabályrendeletnek megfelelően lett-e megszervezve.

A harmadik rész a gazdálkodás körét érintette. Mikor fogadták el az adott évi költségvetést és zárszámadást? Ez határidőben teljesült-e? A felterjesztésüknek szabályszerűen eleget tettek-e, ha nem, akkor ennek okát kellett kifejteni. Ezen szabályrendeletek megfelelő őrzéséről gondoskodtak-e? A költségvetések és a zárszámadások visszakereshetőek-e? A bevételek fedezték-e a kiadásokat, pótdót milyen mértékben kellett kivetni és mi indokolta a kivetését, más adókat kivetett-e, vagy a község szedett-e be bírságokat?

A negyedik rész a jegyző feladatainak teljesítésére vonatkozott. Önálló jegyzőt tudott-e a község alkalmazni vagy körjegyzőséget tartott-e fenn, ez utóbbi esetén a jegyző milyen gyakran teljesített szolgálatot az illető községben. A jegyző milyen képesítéssel rendelkezett, s milyen régóta volt pozíciójában, mennyi szakmai tapasztalattal bírt.

Az ügyviteli kérdések között az iktatásra, az ügyintézés gyorsaságára, az iratok kezelésére, a határidők megtartására irányuló kérdések szerepeltek. Ide tartozott az is, mely szerint az adott község nyomtatott formában rendelkezik a legfontosabb – hatáskörét és szervezetét – érintő törvényi és jogszabályi gyűjteménnyel. A vizsgálat befejeztével a főszolgabíró lezárta a jegyzőkönyvet, s a vizsgálatban részt vevő tagokkal együtt aláírta. Ezután a kíséreléssel együtt küldte meg az alispáni hivatalnak.

Az alispáni hivatalban járasonként készítették egy összegző táblázatot, amelyben szerepeltették, mely községben és mikor folyt le a vizsgálat. Ezután községenként összefoglalták a vizsgálat eredményét, amennyiben releváns volt, feltüntették a hiányosságokat, és a főszolgabíró erre tett intézkedési javaslatát. Majd következett az alispáni intézkedés összegzése. Végezetül, ha indokolt volt, a belügyminiszterhez való felterjesztés tényének feltüntetése szerepelt. Ha az alispán valamely intézkedést elrendelt, ennek eredményéről a főszolgabírónak jelentést kellett küldenie.

Mindegyik községben megtalálható volt az alábbi három típusú szabályrendelet: a szervezési, a költségvetési és a zárszámadási szabályrendelet.⁸⁶ Egyedi tárgykört illetően szabályrendelettel csak néhány községben találkozhatunk. Ilyen volt például Makó szabályrendelete a pénzkezelésről, Magyardombegyház szabályrendeletei a sertéshízlalásról és a vágóhidkezelésről, Apátfalva szabályrendelete a szülésznői teendőkről, a vadászati jog hasznabérbe adásáról, a közsegélyezésről, Magyarbánhegyes az utcák „töltögetése”

⁸⁵ Bővebben lásd: 1886:XXII. tc. 33. §.

⁸⁶ MNL CSCSML KHJK. Battonya, Mattenchloit-Dombegyház, Református-Dombegyház, Kunágota, Magyarbánhegyes, Lele, Apácza, Kevermes, Apátfalva, Magyarcsanád, Földeák vizsgálati jegyzőkönyvei.

tárgyában, Földeák nagyközség az éjjeli őrség szervezéséről, Magyarcsanád a marhalevel-kezelés, a közsegelezés és a szabadkikötő-használata tárgyában alkotott szabályrendeletet.⁸⁷ Ezzel teljesen ellentétes képet mutatott Mattencloit-Dombegyház⁸⁸ jegyzőkönyve, ahol ennél a kérdésnél ez állt: „a megye területén érvényben lévő összes szabályrendelettel”⁸⁹ rendelkezett. Lele községnél a következő olvasható: „szervezési szabályrendelete terjeszkedik ki egyebekre is”.⁹⁰

A képviselő-testület szabályszerű működésére vonatkozóan a vizsgált községekben a közgyűlések száma nagyjából a törvény által megkövetelt kötelezően magtartandó ülések száma körül határozható meg. Negatív ellenpéldaként említhető Mattencloit-Dombegyház, ahol a vizsgálat évében (1892) mindössze három közgyűlést tartottak. Az ügyintézés hatékonyságára és a szakszerűsége kihatással volt, hogy a kisebb községek körjegyzőségeket voltak kénytelenek fenntartani. Ennek legnagyobb hátránya ott kereshető, hogy a jegyző az adott településen általában csak havonta egy-két alkalommal tudott jelen lenni az adott településen. (Például Magyar-Dombegyháza és Református-Dombegyháza esetében)⁹¹

A költségvetési és zárszámadási rendeleteket általában a törvényi határidőben elfogadta a képviselő-testület, néhány esettől eltekintve, amikor csak több hónap késéssel történt ez meg.⁹² Ennek okát a jegyzőkönyvek nem említették. Mindössze annyit jegyeztek meg, hogy felterjesztésük megtörtént vagy a már felterjesztettek jóváhagyásra várnak.

A jegyzőkönyvekben a vizsgáló (főszolgabíró) által tett intézkedési javaslatok is helyet kaptak. Ezek többsége a szakigazgatás valamely részéhez kötődött, többnyire kisebb-nagyobb hiányosságokra hívta fel a figyelmet. Ilyen volt például Magyarbánhegyes esetében, mint közegészségügyet érintő intézkedés, hogy a belvízelvezetést az utcákon és a köztereken minél előbb meg kell oldani, a szükséges intézkedéseket ennek érdekében mielőbb meg kell tenni.⁹³

VI. A felügyeleti jogkörök érvényesítése a gyakorlatban

A törvényhatósági bizottság hatáskörébe tartozott a községek által felterjesztett határozatok és szabályrendeletek vizsgálata, de önmagában a törvényhatósági bizottság kevésnek bizonyult volna, ha nincs megfelelő módon kiépített szervezetrendszere. Kiemelhető az

⁸⁷ Magyarcsanád szabályrendeleteihez lásd: MARJANUCZ LÁSZLÓ: *Magyarcsanád*. Száz magyar falu könyvesháza, Budapest, 2000. 73. p.

⁸⁸ A báró Mattencloit családról, származásukról lásd: BARNA JÁNOS – SÜMEGHY DEZSŐ: *Nemes családok Csanád vármegyében*. Gaál, Makó, 1913. 130. p.

⁸⁹ MNL CSCSML KHJK. Mattencloit-Dombegyház vizsgálati jegyzőkönyve. 1892. augusztus 10.

⁹⁰ MNL CSCSML KHJK. Lele vizsgálati jegyzőkönyve. 1897. október 20.

⁹¹ MNL CSCSML KHJK. Magyar-Dombegyház vizsgálati jegyzőkönyve 1892. augusztus 11.; Református-Dombegyház vizsgálati jegyzőkönyve 1892. augusztus 12.

⁹² MNL CSCSML KHJK. Battonya, Kunágota, Apácza, Kevermes vizsgálati jegyzőkönyveiben található.

⁹³ MNL CSCSML KHJK. Magyarbánhegyes vizsgálati jegyzőkönyve. 1896. november 24. Makón közegészségügyi szempontból tartották veszélyesnek, hogy a lakók a csatornába mindenféle szennyvizet beleengedtek. Felhívták a figyelmet, hogy oda csak kútvíz és esővíz vezethető be. *Maros* 1898/19. 5. p.

állandó választmány szerepe.⁹⁴ Ez a szerv találkozott először a községeket érintő ügyekkel, amikor a döntés-előkészítő munkát végezte. Az alapos döntés-előkészítéshez és az ügy körülményeinek minél részletesebb ismeretéhez szükség volt még a járásokban tevékenykedő szolgabírói személyzetre is. A törvényhatóság a főszolgabíró rendszeres jelentéseiből értesült.⁹⁵

1. Szervezési szabályrendeletek

Az 1886:XXII. tc. 64. §-ából következően a korábbi szervezési szabályrendeleteket a községeknek módosítani kellett.⁹⁶ A törvényhatóságnak felügyelnie kellett e szabályrendeletek új törvénnyel ellentétes rendelkezéseinek megváltoztatását.⁹⁷ A végrehajtásra kiadott miniszteri rendelet a jogharmonizáció határidejének végét 1887. március 31. napjában szabta meg. Az eredményről a törvényhatóságnak a belügyminisztert június 30-áig kellett tájékoztatnia.⁹⁸

Csanád vármegye törvényhatósági bizottsága később, 1887. december 22-i közgyűlésén határozott a megyebeli községek szervezési szabályrendeletei felől, s a dombegyházi körjegyzőség három kisközségének szervezési szabályrendeletét nem is tudta megtárgyalni, hiszen azok nem készültek el.⁹⁹

Teljes egészében, minden változtatás nélkül csupán Reformátuskovácsháza szervezési szabályrendeletét hagyta jóvá.¹⁰⁰ Kunágota község figyelmét viszont felhívta, hogy formailag is javítsa szabályrendeletét, mert azt sem fejezetekre, sem §-okra nem tagolták.¹⁰¹

A törvényhatóság a jóváhagyást megelőzően az 1886:XXII. tc.-nek való megfelelés biztosításának érdekében különféle eszközöket alkalmazott. Szövegcsere módosításokat

⁹⁴ Az állandó választmány feladatáról és szervezetéről az 1886:XXI. tc. 48. §-a rendelkezett. Tagjait a vármegye közgyűlése választotta meg, saját tagjai közül. A tagok megbízatása öt évre szólt. Az állandó választmány elnöke a főispán volt, akadályoztatása esetén az alispán, vagy annak helyettese, a főjegyző. Alelnökeit maga választotta meg, szervezetét és ügyrendjét maga alakította ki. Üléseit együttesen vagy ún. szakosztályonként tartotta.

⁹⁵ A szolgabíró látta el a vármegyén belül a járás vezetését. Szerepét felértékelte, hogy közvetlen munkatársait saját maga nevezhette ki. PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A szolgabírói hivatal az 1870. évi XLII. törvénycikk alapján*. Pro Publico Bono. Magyar Közigazgatás 2018/3. 59–61. pp. Az osztrák modellel szemben a szolgabírói szervezet a történeti hagyományokra tudott épülni, de az átalakítás a központi kormányzati célok megvalósításának végrehajtása érdekében történt. PÉTERVÁRI MÁTÉ: *Die Bezirkshauptmannschaft und das Stuhlrichteramt – Vergleichende Prüfung der Bezirksverwaltung in der Österreichisch-Ungarischen Monarchie*. Forum. Acta Juridica et Politica 2018/2. 315. p.

⁹⁶ A megyéhez tartozó községek szervezési szabályrendeleteit a közgyűlés 1887. december 22-i ülésnapján tárgyalta 342-től 368-ig terjedő határozati számok alatt. In: *Csanád vármegye törvényhatósági bizottságának iratai*. MNL CSCSML KGYJK: Magyar Nemzeti Levéltár. Csongrád-Csanád Megyei Levéltár (Makó) IV.B.402. a./ Közgyűlési jegyzőkönyvek. 14. k.

⁹⁷ 38506/1886. (VII.8.) BM körrendelet a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk végrehajtása tárgyában. Magyarországi rendeletek tára 1886. 578. p.

⁹⁸ Uo. 580. p.

⁹⁹ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 368/1887. kgy. határozat.

¹⁰⁰ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 361/1887. kgy. határozat.

¹⁰¹ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 366/1887. kgy. határozat.

csak kisebb pontosítások esetén alkalmazott.¹⁰² Amennyiben nem a tárgykörhöz illő, vagy külön szabályozandó tárgyat vélt felfedezni, ezt az „elhagyandó”, „törlendő”, „kihagyandó” kifejezések használatával jelezte.¹⁰³ Más esetekben egyes §§-t hatályon kívül helyezett vagy törvénysértő voltára tekintettel megsemmisített.¹⁰⁴ Egyes esetekben csak felhívta a figyelmet a módosítandó jogszabályi helyekre, de túlnyomórészt konkrét normaszöveget beillesztve, lényegében újraszabályozta a vitás kérdéseket.¹⁰⁵

A törvényhatósági határozatok végén megtaláljuk azt a záradékot, ami az alispánt felhatalmazta, ha a község a kapott módosítások szerint javította szabályrendeletét, jóváhagyási záradékkal lássa el az új szervezési szabályrendeletet. Ezzel is valamelyest könnyíteni igyekezett munkatérhén a törvényhatósági bizottság.

A szervezési szabályrendeletek elkészítéséhez az alispán ún. mintaszabályzatot adott ki. Ez hasznosnak bizonyulhatott, legfőképpen a körjegyzőséget fenntartó kisközségek esetén, de megmutatkozott annak hibája is. Egészében nem lehetett alkalmazni minden községre azonos módon, de a törvényhatósági határozatok alapján arra lehet következtetni, hogy sok esetben – akár változtatás nélkül – fogadták el a képviselő-testületek.¹⁰⁶

A legtöbb módosításra a következő okok szolgáltattak indokot. Egyes községek az előjárósági tagok vagy az esküdtek létszámát a törvényben előírtaknál kisebb számban határozták meg.¹⁰⁷ Emellett többször figyelmeztette a mulasztó községeket, hogy a községek szervezéséről szóló megyei szabályrendelet alapján rendszeresítsék a rendőri (mezőőri) és éjjeliőri állásokat.¹⁰⁸ Az előbbihez hasonló módon, néhány község a képviselő-testület létszámát is a törvénnyel ellenkező módon állapította meg.¹⁰⁹ Kiskirályhegyes szervezési szabályrendeletéből törölte azt a rendelkezést, ami alapján, ha valamely képviselő három egymást követő alkalommal a képviselő-testületi ülésen nem jelent meg, mandátumát elveszti.¹¹⁰ Találkozhatunk olyan esettel is, hogy a törvényhatósági bizottság a községi képviselő-testületi ülések időpontját saját maga határozta meg.¹¹¹ A törvényhatóság több község esetében visszautalt a megyei szabályrendeletére, melyben meghatározta, milyen pénztárak kezelendők a községi pénztárnok által. Módosításra hívta fel a figyelmet az esetben is, ha a pénztár kezelését más személyre kívánták bízni, mint a pénztárnok, vagy a pénztárnoki tisztséget más elnevezéssel akarták illetni.¹¹² A számadások elkészítési határidejét

¹⁰² Pl. MNL CSCSML KGYJK 14. k. 344/1887. kgy. határozat, 346/1887. kgy. határozat, 349/1887. kgy. határozat, 355/1887. kgy. határozat.

¹⁰³ Pl. MNL CSCSML KGYJK 14. k. 344/1887. kgy. határozat, 346/1887. kgy. határozat, 349/1887. kgy. határozat, 355/1887. kgy. határozat.

¹⁰⁴ Pl. MNL CSCSML KGYJK 14. k. 343/1887. kgy. határozat.

¹⁰⁵ Pl. MNL CSCSML KGYJK 14. k. 345/1887. kgy. határozat, 346/1887. kgy. határozat, 347/1887. kgy. határozat.

¹⁰⁶ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 356/1887. kgy. határozat; 364/1887. kgy. határozat; 367/1887. kgy. határozat.

¹⁰⁷ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 345/1887. kgy. határozat; 346/1887. kgy. határozat; 347/1887. kgy. határozat; 348/1887. kgy. határozat; 349/1887. kgy. határozat; 367/1887. kgy. határozat.

¹⁰⁸ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 349/1887. kgy. határozat; 354/1887. kgy. határozat.

¹⁰⁹ 345/1887. kgy. határozat; 348/1887. kgy. határozat; 349/1887. kgy. határozat; 354/1887. kgy. határozat.

¹¹⁰ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 349/1887. kgy. határozat.

¹¹¹ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 346/1887. kgy. határozat; 352/1887. kgy. határozat; 360/1887. kgy. határozat.

¹¹² MNL CSCSML KGYJK 14. k. 344/1887. kgy. határozat; 345/1887. kgy. határozat; 354/1887. kgy. határozat; 358/1887. kgy. határozat.

egységesen, a községek szabályrendeletében minden év március 10. napjában kívánta meghatározni, a költségvetését pedig augusztus 10. napjában.¹¹³ Egyes szabályrendeletekben tipikus hibaként volt említendő az előjáróság hatáskörébe utalt beltelkek ún. szétdarabolásának engedélyezése,¹¹⁴ ugyanis ez ügyben csupán véleményt nyilváníthatott volna. A jogsértés orvoslására a törvényhatóság önmaga újraalkotta e rendelkezéseket. A gazdálkodással összefüggésben, ahol nem rendelkeztek kellőképpen a kiküldetési útiköltségek és napi-díjak mértékéről, ott a törvényhatóság visszaautalt a megyei mintaszabályzatban leírtak átvételére. Olyan hiányosság is felmerült, hogy az érintett községek nem megfelelő módon vagy egyáltalán nem állapítottak meg díjazást valamely tisztség után. Legtöbbször ez a probléma az orvos díjazásának esetében merült fel. A törvényhatóság az ún. látogatási díjak kiszabását (a beteglátogatások után járó díjazást) szabta feltételül.¹¹⁵

Néhány község szervezési szabályrendeletében önálló írnoki állást is rendszeresített, a jegyző munkájának segítése érdekében. A törvényhatóság legtöbbször ezt a község anyagi helyzetére hivatkozással megtagadta, helyette az időszakosan előforduló többletmunkák elvégzésére díjnokok alkalmazását engedélyezte. Az írnoki állás mellett az adóvégrehajtói pozíció megtagadása volt még jellemző, hasonló indokokkal.¹¹⁶ Az írnoki álláshellyel kapcsolatosan Sajtény szervezési szabályrendeletének vizsgálatakor fogalmazta meg a törvényhatóság, hogy az ő munkakörük nem önálló, mindig a jegyző irányítása alatt kellett dolgozniuk.¹¹⁷

Egyes szervezési szabályrendeletekben egyedi szabályozásokat is meg kellett vizsgálnia a törvényhatóságnak. Ilyen volt a pitvarosi szabályrendelet, melyben jogsértőnek találta a közgyűlés azon §-t, mely az éjjeliőröket kötelezte a jegyzőnél favágási munkára. Elvi éllel utasította el, hogy az éjjeliőrök magántevékenységet is végezzenek.¹¹⁸ Szintén a pitvarosi szabályrendeletben olvasható, de ugyanezen törvénysértő rendelkezés az ambrózfalvi szabályrendeletben is megtalálható, mely szerint egyes okmányokat a bíró nem állíthat ki, nem írhat alá, s nem szedhet érte díjazást, ez a jegyzőtől való hatáskörelvonás lenne.¹¹⁹ Pénzügyi vonatkozásban az ambrózfalvi és magyarcsanádi esetben állapította meg a törvényhatóság az utalványozási jogkörök szabálytalanságát. Egyértelműen felhívta a képviselő-testületek figyelmét arra, hogy a bíró és a jegyző képviselő-testületi határozat nélkül vagy költségvetési előirányzat hiányában utalványozásra nem jogosult, ezeket kihagyni utasította a községet.¹²⁰

¹¹³ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 345/1887. kgy. határozat; 347/1887. kgy. határozat.

¹¹⁴ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 345/1887. kgy. határozat; 346/1887. kgy. határozat; 347/1887. kgy. határozat; 348/1887. kgy. határozat; 352/1887. kgy. határozat.

¹¹⁵ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 344/1887. kgy. határozat; 347/1887. kgy. határozat; 352/1887. kgy. határozat.

¹¹⁶ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 342/1887. kgy. határozat; 346/1887. kgy. határozat; 348/1887. kgy. határozat; 350/1887. kgy. határozat; 353/1887. kgy. határozat; 354/1887. kgy. határozat; 362/1887. kgy. határozat; 365/1887. kgy. határozat.

¹¹⁷ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 353/1887. kgy. határozat.

¹¹⁸ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 345/1887. kgy. határozat.

¹¹⁹ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 347/1887. kgy. határozat.

¹²⁰ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 344/1887. kgy. határozat.

2. Tisztségviselők választása

Az 1886:XXII. tc. a képviselő-testület, valamint az előljáróság tagjainak választására vonatkozóan anyagi és eljárási szabályokat is magában foglalt.¹²¹ A törvényhatósági bizottság döntéseiben mindig visszautalt ezekre.

Apátfalván 1890-ben képviselő-testületi választás zajlott le. Az 1886-ban megválasztott képviselők közül kettő elhalálozott (akiknek a mandátumát a háromévenkénti kötelező rotáció nem érintette), ezért két póttagot hívtak be. A törvényhatóság a kérdést az 1886:XXII. tc. 42. §-a alapján rendezte. Ha a megválasztott képviselő meghalt, helyére a megtartott választás alkalmával a legtöbb szavazatot kapott póttagot kellett behívni, sorrend szerint, ezért nem kellett új választást tartani.¹²²

Marczibányi-Dombegyházán¹²³ községi körjegyző választás történt, de ennek eredményét a törvényhatóság megsemmisítette. 1890-ben ugyanis képviselő-testületi választást tartottak, valamint az 1886:XXII. tc. 33. § előírásainak eleget téve megállapították a virilis jogú képviselő-testületi tagok névsorát is. A törvényhatóság ezzel kapcsolatosan fejezte ki aggályát, mivel három virilis tag megbízottját később jelentette be a főszolgabíró számára, mint ahogy a törvényi határidő azt megkövetelte. A törvény szerint a virilisek megbízottjait 15 nap alatt jelenthették volna be a közzétett névjegyzék jogerőssé válását és annak kézhezvételét követően. Egy választott képviselőt ráadásul előljáróvá is választottak. A törvényhatósági bizottság ennek tanúságát levonva, az előljáróvá választott képviselőt, valamint a határidőn túl bejelentett megbízottakat a körjegyző választás alkalmával képviselőnek nem tekinthette, a választás eredményét ezért megsemmisítette.¹²⁴

Az 1891-es battonyai bíróválasztás eredménye ellen egy helyi képviselő fellebbezett. Az ügy kivizsgálása érdekében a törvényhatóság elrendelte, hogy az alispán szerezzék be a választói névjegyzéket, valamint járjon utána annak, hogy a megválasztott bíró és annak helyettese, a törvénybíró között állt-e fenn sógorsági kapcsolat.¹²⁵ A vizsgálat eredményeként megállapították, hogy a sógorsági kapcsolat fennállt. Ennek ellenére a törvényhatóság a választás eredményét helybenhagyta, mivel az 1886:XXII. tc. 75. §-ban szabályozott összeférhetlenségi okok között e kitétel nem szerepelt.¹²⁶

Kevermesen az 1894-ben lezajlott bíróválasztás eredménye ellen történt fellebbezés. A kérelmezők előadták, hogy nem azt a bírót választották meg, akit a választók többségi akarata szeretett volna. Ennek oka az volt, hogy két igen hasonló, sőt azonos nevű jelöltről volt szó, ez pedig megtévesztette a választóközöniséget. A fellebbezést elutasították annak elkésettsége miatt, mivel nem a választás alkalmával nyújtották be, emellett a név szerinti

¹²¹ Vö. a kormány minisztertanácsi ülésen megfogalmazott alapelvével, ahol nagyobb befolyást akart érvényesíteni a választásra. MNL OL MTJK.

¹²² MNL CSCSML KGYJK 17. k. 52/1890. kgy. határozat.

¹²³ A dombegyházi települések létrejöttére, a nemesi családok területszerzésére, Marczibányi-Dombegyház 19. századi történetére lásd: GERENDELI GYÖRGY (szerk.): *Dombegyházi helytörténeti szöveggyűjtemény*. Dombegyház Község Önkormányzata, Dombegyház, 1994. 28–34 pp.

¹²⁴ MNL CSCSML KGYJK 17. k. 359/1890. kgy. határozat.

¹²⁵ MNL CSCSML KGYJK 18. k. 117/1891. kgy. határozat. A kormány minisztertanácsi ülésen megfogalmazott elvei között csak a rokonsági viszonyok vizsgálatának követelménye szerepelt. In: MNL OL MTJK.

¹²⁶ MNL CSCSML KGYJK 17. k. 252/1891. kgy. határozat. A sógorság csak a rendezett tanácsú városokban képezett összeférhetlenségi okot.

szavazás elrendelését sem kérték. Éppen ezért a választást szabályszerűnek és eredményesnek ítélte a törvényhatóság.¹²⁷

Apátfalván 1896-ban tartottak bíróválasztást, amely tisztségre három jelölt akadt. A szavazás rendben meg is kezdődött, de annak lefolytatása alatt két jelölt visszalépett. Az 1886:XXII. tc. ilyen esetet ugyan nem szabályozott, de a törvényhatóság döntése alapján abból „önként következik”, hogy a választás eredményes volt.¹²⁸

3. Vagyongazdálkodás

A község vagyonát érintő döntések vizsgálata ügyében a felügyelet lehetőségét az 1886:XXII. tc. 24. §-a és 114. §-a adta meg a törvényhatóság számára.¹²⁹

A községek gazdasági helyzetéből eredő különbözőségeik miatt igen változatos ügyeket tárgyalt a törvényhatóság. Az 1886:XXII. tc. 110. §-a kiemelt jelentőséggel bírt egy-egy határozat meghozatala során. A törzsvagyonnal kapcsolatos döntéseket csakis névszerinti szavazással lehetett eldönteni. A célokat mindig értékelte a törvényhatóság, s elvi hozzájárulását is megadta, de a törvény általi formai követelmény elmulasztása esetén a jóváhagyást megtagadta, s kötelezte a község képviselő-testületét, hogy a formai szabályoknak megfelelő új határozatot hozzon. Így történt Apátfalva iskola céljára szolgáló ingatlanvásárlási¹³⁰ vagy Földeák hasonló jellegű szándéka esetében is¹³¹. Figyelmet érdemelt még az említett tc. 112. §-a, mely a vagyon kezelésének módjait határozza meg. A nagymajlátiak azzal a kérelemmel fordultak a törvényhatóság felé, hogy a költségvetési pénzmaradványuk törzsvagyonba való beforgatását engedélyezze, mivel semmi törzsvagyonni elemmel nem rendelkeztek.¹³² Ugyancsak a 112. §-ból vezethető le a törvényhatóság jóváhagyó határozata, amikor Tótbánhegyes (mai nevén Nagybánhegyes) részére az ún. községi malompénztárt községi újház építési alap pénztárrá engedte átminősíteni.¹³³

A legtöbbször ingatlanvásárlás vagy haszonbérbeadás ügyében kellett döntést hozni. Többnyire a törvényhatóság minden különösebb észrevétel nélkül jóváhagyta azokat. A legtipikusabb esetek új községháza, továbbá jegyzői lak építésére irányultak.¹³⁴ Érdekesként említhető, hogy Tótbánhegyesen elhatározták egy új községháza építését, majd

¹²⁷ MNL CSCSML KGYJK 21. k. 141/1894. kgy. határozat.

¹²⁸ MNL CSCSML KGYJK 23. k. 52/1896. kgy. határozat.

¹²⁹ A kormány alapelvei között fogalmazta meg a községi háztartási, számviteli és pénztárkezelési szabályok terén a felügyelet erősítését. In: MNL OL MTJK.

¹³⁰ MNL CSCSML KGYJK 17. k. 95/1890. kgy. határozat. A községben több iskola is fennállt, de a létesítés és a fenntartás a község anyagi helyzetére tekintettel igen nagy gondot okozott. A helyi iskolák és a közművelődés történetéhez lásd bővebben: TÓTH FERENC: *Apátfalva. Száz magyar falu könyvesháza*, Budapest, 2000. 59–66. pp.

¹³¹ MNL CSCSML KGYJK 18. k. 103/1891. kgy. határozat.

¹³² MNL CSCSML KGYJK 19. k. 199/1892. kgy. határozat.

¹³³ MNL CSCSML KGYJK 16. k. 115/1889. kgy. határozat.

¹³⁴ Ide sorolható Kunágota község (MNL CSCSML KGYJK 16. k. 104/1889. kgy. határozat.) és a régi községháza bérbeadásának jóváhagyása (MNL CSCSML KGYJK 17. k. 31/1890. kgy. határozat.) vagy Kövegy község (MNL CSCSML KGYJK 21. k. 304/1894. kgy. határozat, MNL CSCSML KGYJK 21. k. 305/1894. kgy. határozat.) ilyen irányú terve.

határozatot hoztak a régi községháza épületének eladásáról is.¹³⁵ A kérdés annak kapcsán merült fel, vajon egy községhez tartozó ingatlan, ami jellegét tekintve már nem tölti be közfunkcióját, törzsvagyon részét képezi-e.

Kisíratos az 1883:XLVI. tc. alapján az örökváltsági tartozások kifizetésére pótdátot vetett ki. E kivétést a kincstárnak vissza kellett térítenie. E visszatérítésből származó majdani bevételből egy új községháza és jegyzői lak építését határozták el. Erről bírósági döntés is született, amire a törvényhatóság a jóváhagyást megtagadó határozatában hivatkozott is. A törvényhatóság nem látott esélyt arra a községgel ellentétben, hogy annyi bevétel visszatérítődjön, ami a hivatkozott elvi jelentőségű döntésben meghatározott célra fordítható lenne. A vagyon megóvása érdekében avatkozott közbe a törvényhatóság.¹³⁶

A jóváhagyást megtagadó döntések sorában hozható fel még példaként Battonya és a hozzá csatolt puszta birtokos urával kötött szerződés. A szerződést újabb hat évre szeretnék volna meghosszabbítani. Ehhez a törvény szerint a törvényhatóság jóváhagyása volt szükséges, amely az önkormányzati vagyon védelme érdekében lépett fel. Az 1886:XXII. tc. 137. §-a alapján a szerződés tárgya a községi adók és egyéb szolgáltatások megváltására irányult. A törvényhatóság ebben az esetben nem adta meg hozzájárulását, mert a szerződő felek nem annak arányában járultak hozzá a költségekhez, ahogy az évek során azok emelkedtek.¹³⁷

Magyarcsanád egy tulajdonában álló kaszálót szeretett volna haszonbérbe adni, de a határozat ellen fellebbezést nyújtott be egy helyi képviselő. A törvényhatóság döntését az 1886:XXII. tc. 120. §-ra¹³⁸ alapozva arra utasította a község képviselő-testületét, tárgyalja újra az előterjesztését. Indokolásában jogosnak ítélte a fellebbezésben leírtakat, mely szerint ha „[a] község kaszálója a nem helybeli lakosok kizárásával tartozó árverés útján adandó haszonbérbe”, akkor sérültek volna a község érdekei.¹³⁹

A vagyongazdálkodással összefüggő jóváhagyó határozatok között időnként egyedi ügyeket is felfedezhetünk. Magyarbánhegyesen a községet megillető vadászati jogot kívánták bérbe adni, amire az 1883:XX. tc. szerint volt jogalapja.¹⁴⁰ Csanádpalota a helyi takarékszövetkezet részére a község háza egy részét bérbe kívánta adni tíz éves időtartamra.¹⁴¹ Ugyancsak Csanádpalota község képviselő-testülete hozott határozatot a „Máros medrében képződött sziget eladása iránt”.¹⁴²

4. Költségvetés, pénzeszközökkel való gazdálkodás

Nagy hangsúlyt fektetett a jogalkotó az 1886:XXII. tc.-ben a költségvetés szabályrendszereire, mert a község gazdálkodásának alapja az éves költségvetés volt.

¹³⁵ MNL CSCSML KGYJK 18. k. 277/1891 kgy. határozat.

¹³⁶ MNL CSCSML KGYJK 16. k. 89/1889. kgy. határozat.

¹³⁷ MNL CSCSML KGYJK 24. k. 55/1897. kgy. határozat.

¹³⁸ A 120. § szerint főszabályként – a (3) bekezdés szerinti kivételtől eltekintve – a községi vagyont képező vagyonelem bérbeadásához nyilvános árverésre volt szükség. Ennek feltételeit a képviselő-testület határozhatta meg.

¹³⁹ MNL CSCSML KGYJK 24. k. 156/1897. kgy. határozat.

¹⁴⁰ MNL CSCSML KGYJK 17. k. 252/1890. kgy. határozat.

¹⁴¹ MNL CSCSML KGYJK 24. k. 219/1897. kgy. határozat.

¹⁴² MNL CSCSML KGYJK 24. k. 61/1897. kgy. határozat.

A legfontosabb alapelv, amit a törvényhatósági bizottság ilyen tárgyú határozatok meghozatala során mindig figyelembe vett, a lakosság teherbíró képességének az ésszerű meghatározása, a terhek indokolatlan növelésének elkerülése volt. Ezt egy földéaki adó-végrehajtói állás rendszeresítése tárgyában hozott határozat során fejtette ki. Az álláshely létrehozását tovább már nem lehetett halasztani, ugyanakkor a díjazást csakis a befolyt végrehajtási díjakból lehetett volna fedezni, mert a lakosságra újabb terhet már nem lehetett kivetni.¹⁴³ Ez az alapelv egy makói döntésben is megjelent, amikor a városi képviselő-testület elhatározta, hogy a képviselőket a végrehajtások alkalmával felmenti a becsüsi feladatok alól. E rendelkezés ellentétes volt a korabeli adózási törvénnyel és a helyi szervezési szabályrendelettel is, ezért a határozat módosítására utasították a várost, hogy az a lakosság számára újabb terhet ne jelentsen.¹⁴⁴

Kevermes határozatot hozott az esküvői ruha, mint formaöltözet beszerzéséről. Az ügy a törvényhatósági közgyűlés elé egy helyi képviselő fellebbezése útján került. A fellebbezést a törvényhatóság elutasította, mert „a házasságkötés ünnepélyességének emelésére irányuló törekvést”¹⁴⁵ előbbre valónak tekintette, mint az előírányzott összeg nagyságának vitatását.¹⁴⁶

Apátfalva helyettes anyakönyvvezetőjének fizetése finanszírozása tárgyában kérte, hogy annak felét az állam vállalja magára, így a másik felét a község ki tudja gazdálkodni.¹⁴⁷ A legtöbbször az ehhez hasonló kérelmek kerültek felterjesztésre, melyben egy új tisztviselői állás rendszeresítését, vagy a már meglévőnek az illetményemelését kérték. Ilyen volt például Mattenchloit-Dombegyházán az írnok részére az illetmény megállapítása,¹⁴⁸ a mezőkovácsházi írnok illetményének emelése¹⁴⁹ vagy a makói városi fűtő illetményemelése,¹⁵⁰ a földéakiak egy negyedik takarítónőt kívántak újonnan alkalmazni.¹⁵¹

Dombiratoson új községháza építését tervezték, de határozatukat elutasította a törvényhatóság, mert a kiadások meghaladták a tervezett bevételek összegét és a hiány fedezetéről nem gondoskodtak megfelelően.¹⁵²

A költségvetést érintették a községek kölcsönügyletei is, amelyeket különféle beruházások megvalósítására igényelték. Ilyen volt Csanádpalota határozata, amelyben „alapítványi üzletrészt” vásárolt,¹⁵³ Apátfalva a szegények segélyezése ügyében igényelt kölcsönt,¹⁵⁴ más esetben „kölcsönpénztári tartozások visszatérítése tárgyában.”¹⁵⁵ A köl-

¹⁴³ MNL CSCSML KGYJK 13. k. 303/1886. kgy. határozat.

¹⁴⁴ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 93/1887. kgy. határozat.

¹⁴⁵ MNL CSCSML KGYJK 23. k. 121/1896. kgy. határozat.

¹⁴⁶ MNL CSCSML KGYJK 23. k. 121/1896. kgy. határozat. Az állami anyakönyvvezés és a kötelező polgári házasság bevezetése iránt ellenszenv mutatkozott. Erre lásd: PELLE FERENC: *A 150 éves Kevermes község története*. Kevermes község tanácsa, Kevermes, 1965. 31. p. A helyi esküvői szokásokról részletesen lásd: Uo. 211–216. pp.

¹⁴⁷ MNL CSCSML KGYJK 24. k. 152/1897. kgy. határozat.

¹⁴⁸ MNL CSCSML KGYJK 13. k. 104/1886. kgy. határozat.

¹⁴⁹ MNL CSCSML KGYJK 13. k. 105/1886. kgy. határozat.

¹⁵⁰ MNL CSCSML KGYJK 15. k. 100/1888. kgy. határozat.

¹⁵¹ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 102/1887. kgy. határozat.

¹⁵² MNL CSCSML KGYJK 25. k. 158/1898. kgy. határozat.

¹⁵³ MNL CSCSML KGYJK 27. k. 261/1900. kgy. határozat.

¹⁵⁴ MNL CSCSML KGYJK 25. k. 132/1898. kgy. határozat.

¹⁵⁵ MNL CSCSML KGYJK 27. k. 564/1900. kgy. határozat.

csönügyletek jóváhagyásánál igen fontos volt egyértelműen meghatározni a felvenni kívánt kölcsön összegét, a fizetendő kamatokat és a futamidő hosszát. Természetesen meg kellett adni azt is, hogy a visszafizetés mely költségvetési tétel terhére történt.

Makón a „fővárosba menesztett küldöttség napidíjai tárgyában”¹⁵⁶ meghozott határozat ellen fellebbezett egy helyi képviselő, mert kifogásolta az elszámolni kívánt díjtételeket. A törvényhatóság megvizsgálta az elszámolást, s azt a város szervezési szabályrendeletében megállapított rendelkezéseknek megfelelően jóváhagyta, az utalványozás szabályszerűen történt. Mindössze egy küldöttségi tag által elfogyasztott „kávéházi ételek és italok” nem számítottak bele a közkiadásokba.¹⁵⁷

5. Tisztségviselők jogviszonyát érintő ügyek

A közszolgálati jogviszony egészét átfogó egységes jogszabályi rend a korszakban nem létezett.¹⁵⁸ Noha a községi törvény §§-ai kitértek az egyes tisztségviselőknek a törvénnyel összefüggő jogaira és kötelezettségeire, részletekbe bocsátkozó szabályozást nem adtak.

Egy Makót érintő döntésben a második adóellenőri állásra történő választás ellen fellebbezett egy helyi képviselő. A vitát a képesítési követelmény hiánya okozta.¹⁵⁹ A döntésben alkalmazott jogszabályok: a köztisztviselők minősítéséről szóló 1883:I. tc., a községekről szóló 1886:XXII. tc. és Makó városszervezési szabályrendelete. Az 1883:I. tc. 6. §-a előírta, hogy a jegyzők és a körjegyzők szigorlati vizsgát kötelesek tenni. E rendelkezést a városi szabályrendelet beemelte sajátjai közé, kötelezővé téve a vizsgát az adóellenőri állás betöltéséhez is. A törvényhatóság az ellentmondást az 1886:XXII. tc.-kel oldotta fel, mivel ez a törvény erre az állásra külön képesítési előírást nem írt elő. Ezért a választás eredményét jóváhagyta a képesítési feltétel hiányának ellenére, de figyelembe véve a megválasztott tisztviselő több éves tapasztalatát, lelkiismeretesen végzett munkáját.¹⁶⁰ Jóllehet az 1886:XXII. tc. az állás betöltéséhez képesítési követelményt valóban nem fogalmazott meg, de azt Makó város saját szabályrendeletében megkövetelte. A helyi szabályrendeletet sértő, azzal ellentétes döntést hozott a törvényhatóság a községi autonómiát figyelmen kívül hagyva.

Battonyán két új községi esküdtet szerettek volna alkalmazni a köztartozások behajtásának beszedése végett. Általában az ilyen kérelmeket jóváhagyta a törvényhatóság, de jelen ügyben azért született elutasító határozat, mert a könyvelési feladatokat is az esküdtek munkakörébe kívánták áthelyezni. Ez viszont a battonyai szervezési szabályrendelettel ellentétesnek mutatkozott.¹⁶¹ Itt a törvényhatóság figyelembe vette a helyi szabályrendeletben előírtakat.

¹⁵⁶ MNL CSCSML KGYJK 18. k. 368/1891. kgy. határozat.

¹⁵⁷ Uo.

¹⁵⁸ MÁTÉ PÉTERVÁRI: *The History of Hungarian Civil Service from the Austro-Hungarian Compromise of 1867 to the First World War*. Journal on European History of Law 2017/1. 117. p.; PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A szolgabírák jogállása az 1870. évi XLII. tc. időszakában*. Forum. Acta Juridica et Politica 2020/3. 82. p.

¹⁵⁹ A képesítési követelmények bírálatára vonatkozóan lásd: MIRU 1999, 88. p.

¹⁶⁰ MNL CSCSML KGYJK 18. k. 263/1891. kgy. határozat.

¹⁶¹ MNL CSCSML KGYJK 21. k. 135/1894. kgy. határozat.

Munkakörből eredő kötelezettségek elmulasztása miatt „[Makó] város függő adósságainak megszavazása tárgyában”¹⁶² kellett döntenie a törvényhatósági bizottságnak. Az adósságot keletkeztető ügyletek számadását már jóváhagyta a törvényhatóság, de kiderült, hogy magukat a kölcsönügyleteket, amelyek megalapozták volna az éves költségvetést, nem terjesztették fel jóváhagyásra. Az elnök (vagyis a polgármester), akinek kötelessége lett volna ezeket felterjeszteni, ekkor már nem volt tisztségében, az 1886:XXII. tc. 90. § b) pontja szerinti fegyelmi eljárást vele szemben már nem lehetett kezdeményezni. A makói képviselő-testület az érintett tisztségviselőket megrovásban részesítette, és a jövőben eltiltotta őket a további hasonló jogsértésektől. E határozatot a törvényhatósági bizottság helybenhagyta.¹⁶³

Battonya községben az iktatói feladatokat ellátó tisztségviselőt felmentették állásából. Az ügy tisztázása során kiderült, hogy maga a tisztségviselő kérte felmentését, s ennek megfelelően a község képviselő-testülete szervezési szabályrendeletében ezt az álláshelyet megszüntette, s a hatáskört a jegyzőhöz telepítette.¹⁶⁴

Mezőhegyesen egy tisztségviselő sikkasztás büntettét követette el. Az okozott kárt a tisztségviselőnek meg kellett térítenie, amiről a községi képviselő-testület határozatot hozott, de a kártérítés módjáról a sikkasztó tisztségviselő megkérdezése és beleegyezése nélkül döntöttek. A törvényhatóság e hiányosság miatt nem hagyta jóvá a községi határozatot, s kötelezte a képviselő-testületet új határozat meghozatalára.¹⁶⁵

Az apátfalvi jegyzőt nyugdíjba vonulásakor a község képviselő-testülete megjutalmazta. A törvényhatósági közgyűlés mindössze annyi kikötést tett, hogy a jegyzői földek haszonbérleti joga kizárólag az új jegyzőt illesse. A határozat azon részét, melyben a régi jegyzőnek is engedélyezték a haszonélvezetet, a törvényhatóság nem hagyta jóvá. A nyugdíjba vonult jegyző fellebbezést nyújtott be, de elutasították, mivel a községet nem kötelezhették arra, hogy olyan határozati rendelkezést hajtson végre, aminek jóváhagyását a törvényhatóság korábban megtagadta.¹⁶⁶

6. Egyéb helyi közügyek

Az utolsó témakörbe sorolhatóak a legváltozatosabb döntések, mert itt találkozni a legkülönbözőbb igényekkel.

Versenyeztetéshez és szerződés teljesítéséhez volt köthető a következő makói ügy. A város elhatározta, hogy július és augusztus hónapokban nem kívánja a közvilágítást biztosítani. Jóllehet a legkedvezőbb ajánlattevővel érvényes szerződést kötöttek egész évre szólóan. Ennek ellenére határoztak úgy, hogy a nyári hónapokban nem kívánják igénybe venni a szolgáltatást. A helyi vállalkozó, akivel a szerződést kötötték, fellebbezett a határozat ellen. A törvényhatóság a fellebbezést megalapozottnak találta, mert a szerződést

¹⁶² MNL CSCSML KGYJK 16. k. 351/1889. kgy. határozat.

¹⁶³ Uo.

¹⁶⁴ MNL CSCSML KGYJK 24. k. 54/1897. kgy. határozat.

¹⁶⁵ MNL CSCSML KGYJK 26. k. 36/1899. kgy. határozat.

¹⁶⁶ MNL CSCSML KGYJK 19. k. 71/1892. kgy. határozat. és 241/1892. kgy. határozat. A nyugdíjazott községi jegyző Mészáros Lajos volt, aki 1869 és 1892 közötti munkájával jelentősen elősegítette a község fejlődését. Bővebben lásd: TÓTH 2000, 28. p.

egész évre kötötték, ezért nem lehetett a nyári hónapokban sem figyelmen kívül hagyni. Másfelől a közvilágítási szolgáltatás közbiztonsági követelmények miatt sem maradhatott el.¹⁶⁷ Ez nyomósabb érvnek bizonyult, mint csupán egy szerződéses kötelezettség teljesítésére való felhívás.

Kunágota képviselő-testülete saját maga fellebbezett a törvényhatósághoz, mert a járási főszolgabíró azon községi határozatot, mely alapján a község jogosult volt a helybéli római katolikus egyház költségeit kezelni és a párbéreket beszedni, a főszolgabíró hatályaon kívül helyezte. A főszolgabírót a törvényhatóság utasította a jövőbeni szabályszerű eljárásra, mivel a határozatok feletti döntés nem az ő hatáskörét képezte. Másrészt az egyház költségvetésének kezelése és a párbérek beszedése nem volt községi hatáskör, mindössze csak a hátralékok behajtására lehetett volna felhatalmazása.¹⁶⁸

Csanádpalota képviselő-testülete új községháza építését határozta el, ami többfunkciós épületként szolgált volna, mert egy vendéglő is helyet kapott volna benne. A törvényhatóság az építést jóváhagyta, de kikötötte, hogy az eredeti tervekhez képest a vendéglőhelyiséget át kell helyezni az épület másik oldalára, mert az túl közel lett volna a helyi templomhoz és iskolához.¹⁶⁹ E döntésben a közérkölc és az akkori társadalmi normák védelme kapott hangsúlyt.

Makón egy városi képviselő fellebbezett a törvényhatósághoz, mert a polgármester a képviselő-testületi ülés alkalmával azt a kijelentést tette, hogy „az árvaügyek fellebbezése vagy elbírálása nem tartozik a városi képviselő hatáskörébe”.¹⁷⁰ Ez igaz is volt, a város erre hatáskörrel nem rendelkezett, ezért a fellebbezést elutasították.

Kunágotán egy anyagyógyszertár és egy fiókgyógyszertár felállításának engedélyezését kérelmezték. Utóbbit a község képviselő-testülete kérelmezte, az előbbit két helyi gyógyszerész kérte. A törvényhatóság már korábban is elutasította e kérést, és ekkor is. E tárgyban egy belügyminiszteri levélre is hivatkoztak, amely levél alapján a gyógyszer-tár létesítése magában hordta volna annak veszélyét, hogy „könnyen üzérkedésre szolgáltat alkalmat”.¹⁷¹ Magyarbánhegyes gyógyszer-tár létesítési ügyében pedig mindössze anynyi indokolást tett, hogy az előző kérelem óta eltelt időszakban sem változtak érdemben azok a körülmények, amik megalapoznák a gyógyszer-tár létesítését.¹⁷² Battonyán három gyógyszerész indítványozta egy második gyógyszer-tár létesítésének jóváhagyását. A törvényhatóság megtárgyalta az egészségügyi bizottság véleményét és vele egyetértve az elképzelést nem támogatta, mert álláspontjuk szerint az veszélyeztette volna az első, időben régebbi idő óta már működő gyógyszer-tár fennállását. A későbbiek folyamán is újra elutasították a kérelmet ugyanezen indokolással.¹⁷³

Kiskirályhegyes ki akart lépni a pitvarosi egészségügyi körzetből. Helyette a csanádpalotai körzethez kívánt volna csatlakozni, mivel az a közlekedés és az adajutás szem-

¹⁶⁷ MNL CSCSML KGYJK 14. k.12/1887. kgy. határozat.

¹⁶⁸ MNL CSCSML KGYJK 13. k. 108/1886. kgy. határozat.

¹⁶⁹ MNL CSCSML KGYJK 22. k. 319/1895. kgy. határozat.

¹⁷⁰ MNL CSCSML KGYJK 24. k. 53/1897. kgy. határozat.

¹⁷¹ MNL CSCSML KGYJK 15. k. 41/1888. kgy. határozat.

¹⁷² MNL CSCSML KGYJK 15. k. 92/1888. kgy. határozat. Uo.

¹⁷³ MNL CSCSML KGYJK 24. k. 136/1897. kgy. határozat és 204/1899. kgy. határozat.

pontjából előnyösebb lett volna a lakosság számára. A törvényhatóság azonban nem engedélyezte. Akkor tartotta volna megengedhetőnek, ha a körorvosi állás nem lett volna betöltve, de állandó státuszt „megbolygatni” nem engedett.¹⁷⁴

Battonyán aszfalt járdákat készítettek. Ehhez szükség lett volna lakossági hozzájárulásra is, melyet a törvényhatóságnak is jóvá kellett hagynia.¹⁷⁵ A közterületekkel összefüggő közutak karbantartása tárgyát képező határozatokat többször is megtárgyalta a törvényhatóság. Legtöbbjük egy-egy községi útszakasz vagy több községet összekötő út (minden esetben helyi kezelésben lévő közút) kiköveztetésére irányult.¹⁷⁶ A törvényhatóság nagy gondot fordított az infrastrukturális elemek fenntartására. Mint azt egy határozatában kiemelte, a jó karban tartás, a forgalom lebonyolítása végett ezekre mindig is szükség mutatkozott, főleg ha annak költségvetési forrása is biztosított, ahogy a Makó és Battonya közötti út esetében vámdíjfizetéssel fedezték a költségeket.¹⁷⁷

Apátfalva községben ártézi kutakat szeretettek volna fúrtni. A törvényhatóság ezt elutasította. A közegészségügy szempontjából nem kifogásolta, de a község vagyoni helyzete a létesítést akkor nem engedte meg.¹⁷⁸ Később a kútfúrás elvégzéséhez kölcsönt vettek fel, amit viszont már jóváhagytak.¹⁷⁹ Az ártézi kút és egyéb műutak létesítése esetén a törvényhatósági bizottság rendre ugyanígy járt el több esetben.¹⁸⁰

Apátfalva az országos és helyi vásárok alkalmával helypénzszedési díjszabást állapított meg, melyet a törvényhatóság a földművelésügyi miniszterhez terjesztett fel.¹⁸¹ A piacok szabályozása kapcsán érdemes figyelembe venni a battonyai sétatér kezelésének ügyében történt képviselői fellebbezést.¹⁸² A törvényhatóság döntésében kiemelte, hogy a településen mindenkinek egyenlő mértékben kell biztosítani a tér használatát, azt senki nem sajátíthatja ki, sem pedig korlátozás alá nem vonhatja. Előzményként azt kell megemlíteni, hogy az árusokat és piacosokat bizonyos napokon kitiltották e területről.¹⁸³ Ugyanitt aszfaltjárdákat is szerettek volna építeni. Ez ellen fellebbezés nem történt, s a határozatot szabályszerűen hozták meg, így a kivitelezést jóváhagyták.¹⁸⁴ Magyardomb-egyház a heti piacokról néhány alkalommal kitiltott idegen kereskedőket és iparosokat:

¹⁷⁴ MNL CSCSML KGYJK 26. k. 251/1899. kgy. határozat. A községekben az egészségügyi feladatokat a körorvos látta el. A körorvos az 1886:XXII. tc. 63. §-a alapján a községi eljáróság tagja volt. Választására, illetményezésére és lakhelyének kijelölésére a közegészségügyről szóló 1876:XIV. tc. előírásait kellett alkalmazni. A hivatkozott tc. 142. §-a adta meg a kijelölés jogát a törvényhatóság részére, hogy az adott egészségügyi körzetbe mely községek tartozzanak.

¹⁷⁵ MNL CSCSML KGYJK 24. k. 2015/1897. kgy. határozat.

¹⁷⁶ Például: Makó a piactér és a városon keresztülhaladó állami út közötti részt köveztetette ki. MNL CSCSML KGYJK 13. k. 73/1886. kgy. határozat.; Mezőhegyes e kérelmét – annak sürgőssége ellenére – nem is tárgyalta a közgyűlés, ezért az alispánt hatalmazták fel az építés jóváhagyására. MNL CSCSML KGYJK 13. k. 184/1886. kgy. határozat.

¹⁷⁷ MNL CSCSML KGYJK 21. k. 59/1894. kgy. határozat.

¹⁷⁸ MNL CSCSML KGYJK 24. k. 351/1897. kgy. határozat.

¹⁷⁹ MNL CSCSML KGYJK 28. k. 34/1901. kgy. határozat..

¹⁸⁰ Magyarcsanak: MNL CSCSML KGYJK 17. k. 237/1890. kgy. határozat., Makó: 357/1890. kgy. határozat., Torna: MNL CSCSML KGYJK 20. k. 254/1893. kgy. határozat.

¹⁸¹ MNL CSCSML KGYJK 13. k. 300/1886. kgy. határozat.

¹⁸² A piacteret helyi iparos ifjak saját költségen rendezték be, de a határozat alapján csak havonta egyszer használhatták. Lényegében kitiltották őket. *Maros* 1898/65. 5. p.

¹⁸³ MNL CSCSML KGYJK 25. k. 235/1898. kgy. határozat.

¹⁸⁴ MNL CSCSML KGYJK 26. k. 552/1899. kgy. határozat.

húsmérő mészárosokat, cukorárusokat, rőfös anyaggal kereskedőket, rövidáru és szalag kereskedőket. E községi határozatot jóváhagyták.¹⁸⁵ Ugyanakkor évekkel később Mezőkovácsháza hasonló jellegű határozatát (ott csak a látogatásukkal kapcsolatban döntöttek) az illetékes kereskedelmi- és iparkamarához tették át határozathozatal előtt.¹⁸⁶

Kunágota elvetette csatlakozási szándékát anyagi okra hivatkozván a „közhasználatú távbeszélő előfizetése iránt”.¹⁸⁷ A törvényhatóság ezzel nem értett egyet, s indoklásában világossá tette, hogy e kérdésben az anyagi nehézségek nem lehetnek kifogás tárgyai, mert a csatlakozás nagyobb társadalmi és közérdeket képvisel. Emiatt kötelezte a községet a belépésre. A „hamis alapon álló takarékoskodási sistema”-t pedig elvetette.¹⁸⁸

Magyarcsanakon postahivatalt akartak felállítani, s a község képviselő-testülete határozatilag kimondta, hogy a fenntartás költségeihez tíz éven keresztül hozzájárul. A törvényhatóság döntésüket jóváhagyta.¹⁸⁹

Battonyán egy helyi román lelkész „procesios kereszt felállítása tárgyában” nyújtott be kérelmet, melyet a helyi képviselő-testület elutasított.¹⁹⁰ A határozat elleni fellebbezést ugyan elutasították, de felhívták a képviselő-testület figyelmét, „a kérelmező hitközség kérelmét a lehető legnagyobb méltányosság szemmel tartásával tegye újabb tanácskozás tárgyává.”¹⁹¹

Szintén Battonyán a szülész nők számát szerették volna két fővel emelni, amely határozatukat jóváhagyták.¹⁹²

Apátfalva képviselő-testülete pedig határozatot hozott „a községi takarítónő fizetésének fölemelése tárgyában”, amit változatlan formában hagytak jóvá.¹⁹³ Korábban egy szervezési szabályrendelet módosításakor az írnoki állás helyett egy második jegyzői tisztelet kért rendszeresíteni, de mivel sem a helyi közigazgatási, sem egyéb községi érdek ezt nem indokolta, megtagadták kérésüket.¹⁹⁴

Nagylak kérelmezte, hogy a képviselő-testület választott tagjainak létszámát a törvényhatóság emelje meg, valamint alakítson ki két választókerületet a községben. Az 1886:XXI. tc. 96. §-ra és az 1892:XXVI. tc. 1. §-ra való hivatkozással elutasította a törvényhatóság a kérést.¹⁹⁵

¹⁸⁵ MNL CSCSML KGYJK 17. k. 22/1890. kgy. határozat. Földeákon hasonló eset történt, ott egy makói mézeskalácsost nem engedtek árulni. *Maros* 1898/19. 4. p.

¹⁸⁶ MNL CSCSML KGYJK 21. k. 375/1894. kgy. határozat.

¹⁸⁷ Kunágota helyi társadalmi, gazdasági életére részletesen lásd: SERES JÓZSEF: *Kunágota község társadalomrajza*. Magyar Társaság Falukutató Intézete, Budapest, 1937. 39. p.

¹⁸⁸ MNL CSCSML KGYJK 26. k. 39/1899. kgy. határozat. A telefonhálózat kiépítését úgy tervezték, hogy a postahivatalokkal rendelkező községeket kívánták összekötni. *Maros* 1898/23. 5. p. Ezáltal „könnyű lesz a legmesszebb fekvő községekkel is diskurálni a szobából.” *Maros* 1899/95. 5. p.

¹⁸⁹ MNL CSCSML KGYJK 24. k. 157/1897. kgy. határozat.

¹⁹⁰ MNL CSCSML KGYJK 27. k. 431/1900. kgy. határozat.

¹⁹¹ Uo.

¹⁹² MNL CSCSML KGYJK 27. k. 551/1900. kgy. határozat.

¹⁹³ MNL CSCSML KGYJK 28. k. 35/1901. kgy. határozat.

¹⁹⁴ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 342/1887. kgy. határozat.

¹⁹⁵ MNL CSCSML KGYJK 28. k. 319/1901. kgy. határozat.

Annál nagyobb súllyal bírt, amikor a törvényhatóságnak egy-egy helyi szabályrendelet jóváhagyásáról kellett döntenie. A felterjesztett határozatokhoz hasonlóan a bagatell¹⁹⁶ jelentőségűektől az egészen speciális tárgykört érintő ügyek is előfordultak. A törvényhatóság az állandó választmány előterjesztéseinek megfelelően mindig nagy gondossággal, s a szervezési szabályrendeleteknél részletezett módszereket, módosítási javaslatokat alkalmazott, vagy felhívta a figyelmet a javítandó hiányosságokra. Általában igyekezett saját hatáskörében elbírálni. Ha mégis tényleges szakkérdésbe ütközött, a jóváhagyás előtt véleményezésre valamely szervének kiadta vagy további információk begyűjtését rendelte el. Erre példa Makó építési szabályzata, amit a törvényhatóság nem hagyott jóvá, mert olyan rendelkezésekre nem tért ki, amelyek a város helyi építészeti adottságait határozták volna meg.¹⁹⁷ Az építési szabályok vizsgálatánál érdemes arra is felfigyelni, hogy a törvényhatóság nem következetes módon járt el. Példa lehet erre a következő két ügy, amely arra mutat rá, hogy a törvényhatóság nem következetes módon járt el. A mezőkovácsházi építési szabályzat esetében a határozat meghozatala előtt a szabályrendeletet a tiszti főügyésznek adták át véleményezés végett.¹⁹⁸ A battonyai iskola és óvoda építése tárgyában hozott törvényhatósági határozatban a község által benyújtott építési terveket az állami főépítészeti hivatalnak adták át véleményezésre.¹⁹⁹

Abban az esetben is közbeavatkozott a törvényhatóság, ha valamely kérdésben úgy látta, a határozati forma helyett szerencsésebb lett volna szabályrendeletet alkotni. Erre példaként szolgált Makó határozata, amely szerint „a főbb utczákon és tereken és ezeken lévő házakban”²⁰⁰ vasárnaponként tilos volt táncmulatságot tartani. A szabályozandó tárgy ellen nem is emelt kifogást a törvényhatóság, de e kérdést rendezni „csakis szabályszerű módon megalkotandó szabályrendelet által lehet.”²⁰¹

Azt, hogy mennyire alaposan, a helyi viszonyokról aprólékosan tájékozódva igyekezett megtárgyalni a törvényhatóság a felterjesztett szabályrendeleteket, a következő példakkal kívántam bizonyítani. Magyarorszádon a helyi vadászati jogról és a vadászterületek bérbeadásáról kívántak szabályrendeletet alkotni. Az elfogadás előtt eldöntötték, hogy a vadászati jogot csak helyi lakosok részére kívánják bérbe adni, s ezt a majdani szabályrendeletbe is szerették volna feltüntetni. A vadászati jog mint vagyoni jogosultság a községi közvagyon részét képezte, s ebből adódóan nyilvános árverésre volt szükség ahhoz, hogy bérbe adhassák. Nem lehetett tehát olyan megszorítást alkalmazni, mely szerint csak

¹⁹⁶ Erre példa Csanádpalota, Kevermes, Makó közbúvághíd felállítására vagy húsvágásra és sertéshízalásról meghozott szabályrendeletei. MNL CSCSML KGYJK 14. k. 221/1887. kgy. határozat. (Csanádpalota), 225/1887. kgy. határozat. (Kevermes), MNL CSCSML KGYJK 17. k. 165/1890. kgy. határozat. (Makó sertéshízalás), 166/1890. kgy. határozat. Uo. (Makó húsvágás), vagy Makó kávémérési szabályzatának módosítása. MNL CSCSML KGYJK 18. k. 78/1891. kgy. határozat. Viszont a makói szabályrendeletek, – rendezett tanácsú város lévén – mivel kihágási rendelkezéseket is tartalmaztak a kihágási törvény (1879:XL. tc.) értelmében a belügyminiszterhez is felterjesztették. A kunágotai közbúvághíd esetében pedig a járási főszolgabíró hívták fel annak megvizsgálására, hogy a vágóhíd tervezett létesítési helyén, amit a faiskola kertjében jelöltek ki, marad-e elegendő hely az eredeti cél részére, azaz a faiskola kialakítására. MNL CSCSML KGYJK 19. k. 112/1892. kgy. határozat.

¹⁹⁷ MNL CSCSML KGYJK 13. k. 68/1886. kgy. határozat.

¹⁹⁸ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 124/1887. kgy. határozat.

¹⁹⁹ MNL CSCSML KGYJK 21. k. 460/1894. kgy. határozat.

²⁰⁰ MNL CSCSML KGYJK 14. k. 92/1887. kgy. határozat.

²⁰¹ Uo.

helyi lakosnak lehetett bérbe adni a vadászati jogot. Ez ellenkezett az 1886:XXII. tc. 120. §-ban foglaltakkal, amely a nyilvános árverésen történő bérbeadásról rendelkezett. Emiatt élt a törvényhatóság felügyeleti jogkörével, s kötelezte a községet arra, hogy a később megalkotandó szabályrendeletbe megtiltotta ezen megszorító rendelkezés felvételét.²⁰²

Sajtény a legeltetés tárgyában hozott szabályrendeletet, mely ellen egy helyi képviselő fellebbezéssel élt. A fellebbezésben előadottak az egész szabályrendelet alapját támadták, mert az nem határozta meg, mit kell a legelőlétesítés fogalma alatt érteni. Ez komoly jelentőségű kérdés volt, hiszen minden további rendelkezése a községi szabályrendeletnek erre a fogalomra utalt vissza, de az egzakt módon meghatározva nem lett, amely így a szabályrendelet értelmezését megnehezítette. Ezt a hiányosságot a törvényhatóság nem kifogásolta, de számos más kérdés tisztázására felhívta a község képviselő-testületének figyelmét. Ezek közé tartozott a legelőre kihajtható állatok maximális darabszámának meghatározása. A helyi képviselő fellebbezésben aggályosnak tartotta ezt, de a törvényhatóság megalapozottnak tartotta a szabályozást a legelő túlterhelése miatti félelem okán. A törvényhatóság elutasította a fellebbezés azon részét, amely azt tisztázta volna, ki mennyi állatot hajthat ki a legelőre. A fellebbezésben előadott javaslat a gazdák által megfizetett adó nagyságához kötötte volna azt, ki mennyi állatot hajthat ki a legelőre. Az elutasítás indokolásában arra hivatkozott a törvényhatóság, hogy a fellebbezésben előadott ezen javaslat nem kellően részletezett. Ugyanezen indokkal szintén elutasította a törvényhatóság a fellebbezés azon részét, mely a helyi szabályrendelet azon pontjának felülvizsgálatát kérte, amely megengedte, hogy a legelő egy részét kaszálónak is lehessen hasznosítani, ha a jószágtartók ez ellen nem ellenkeznek. A fellebbezés azt is sérelmezte, hogy a szomszédos községek gazdái is a sajtényi legelőre hajtották ki állataikat. A törvényhatóság viszont úgy vélte, mivel a szomszédos községek gazdái is hozzájárultak a legelő fenntartási költségeihez, ezért jog szerint kihajthatták ide jószágaikat. Habár a fellebbezésben előadottakat a törvényhatóság elutasította, mégis úgy döntött, hogy nem hagyja jóvá a községi szabályrendeletet, hanem annak újbóli tárgyalását javasolta a község képviselő-testületnek. Továbbá felhívta a figyelmét a képviselő-testületnek, hogy egyebekben rendelkezzen még az állatok megfelelő itatásának módjáról, valamint arról az esetről is, ha az állatok éjjelre kint maradnának.²⁰³

VII. Összegzés

Az 1886:XXII. tc. szabályozása alapján azt a következtetést kell levonnunk, hogy *Tisza Kálmán* a közigazgatási reformok által jelentős centralizációt hajtott végre, mely a községek hatáskörének elvonását eredményezte. A háttérben a dualista államszervezeti konstrukció védelme állt.²⁰⁴ A levéltári források elemzése alapján vitatható *Sarlós Béla* azon észrevétele, hogy a községek, még ha korlátok között is, de több jogosítvánnyal

²⁰² MNL CSCSML KGYJK 22. k. 309/1895. kgy. határozat.

²⁰³ MNL CSCSML KGYJK 28. k. 190/1901. kgy. határozat.

²⁰⁴ CSORBA 2005, 373. p.

rendelkeztek volna, mint a törvényhatóságok.²⁰⁵ A gyakorlatban alkalmazott eszközök ennek éppen szöges ellentétét tárták fel. Helytállónak vélem viszont *Kmety Károly* megállapítását, hogy a községek csupán végrehajtói voltak a közigazgatási feladatoknak.²⁰⁶ Ezt erősítette meg *Csorba László* is, aki szerint a községek számára csak nagyon szűk körben hagytak teret, hogy akaratukat szabadon kifejezhessék.²⁰⁷

A jogalkotó az 1886:XXII. tc.-ben használt kifejezések (például a közigazgatás vagy a közbiztonság érdekeinek kívánalma) gyakorlati alkalmazására nem adott pontos támpontot. Erre a kérdésre választ csak a levéltári források elemzése által kaphatunk. A kutatás alkalmával összesen 299 törvényhatósági határozatot tekintettem át, ebből a dolgozatban 141-et használtam fel. A törvényhatósági bizottság közgyűlésének határozatai igazolták, hogy a felügyeleti jogkörök érvényesítése megfelelt a Tisza-kormány centralizációs törekvéseinek. A felügyelet terjedelme és tartalma miatt a községek nem tudták saját akaratukat szabadon kifejezni. Az 1886:XXII. tc. szabályozásából következően alig maradt olyan ügy, amit ne kellett volna a törvényhatósággal jóváhagyatni.

Véleményem szerint a törvényhatóság jelentős mértékben beavatkozott az 1887-es községi szervezési szabályrendeletek vizsgálatakor a helyi közügyek intézésébe. A törvényhatóság a saját maga által szövegezett módosítási javaslatokon keresztül jogalkotói szerepkört látott el, amely túlterjeszkedett a tc. 28. §-ában előírt rendelkezéseken. Legvégső esetben, ha a törvényhatóság a törvénybe, a kormány vagy a saját maga által meghozott szabályrendeletbe ütköző jogsértést észlelt volna, meg kellett volna semmisítenie a jogsértő rendelkezést, nem pedig saját hatáskörében eljárva újraszabályoznia azt. A tc. 28. §-ban alkalmazott „megsemmisítendő” kifejezés is arra utal, hogy a törvényhatóságnak nem lehetett volna más eszközt alkalmazni. A törvényhatóság határozatában kizárólag a jogsértés tényét állapíthatta volna meg, valamint a jogsértő rendelkezés megsemmisítését rendelhette volna el. A fent leírtak alapján a felügyelet terjedelmét túlzottnak tartom, mert az nemcsak a törvényesség feletti örökösödést jelentette. *Tomcsányi Móriczot* idézve: „minden törvény értéke attól függ, hogy annak a végrehajtása miképen van biztosítva.”²⁰⁸

²⁰⁵ SARLÓS 1976, 101. p.

²⁰⁶ KMETY 1911, 451. p.

²⁰⁷ CSORBA 2005, 373. p.

²⁰⁸ TOMCSÁNYI 1911, 64. p.

CSABA ISTVÁN PAPP

DIE METHODE VON DEM GESETZLICHKEITLICHEN AUF-
SICHTSRECHT ÜBER DEN GEMEINDEN IM KOMITAT CSANÁD
IN DER ÄRA DES DUALISMUS (1886–1900)

(Zusammenfassung)

Ich habe in der Arbeit die Methode von dem gesetzlichkeithlichen Aufsichtsrecht über den Gemeinden in der Ära des Dualismus von 1886 bis 1900 untersucht. Ich habe aus der Perspektive des Munizipalausschusses analysiert. Diese Frage muss beantwortet werden, ob diese Methode eine starke Regierungskontrolle über den Gemeinden war. Wenn die Antwort ja ist, wie der Gesetzartikel die gesetzlich vorgeschriebene Autonomie und die Selbstverwaltung den Gemeinden sichern gekonnt hat.

Die Gesetzartikel XXII:1886 hat für die Städte mit regeltem Magistrat, die Großgemeinden, und die Kleingemeinden die kommunale Autonomie und die Entscheidung in ihren inneren Angelegenheiten gegeben. Es könnte so aussehen, als ob die Gemeinden ihre inneren Angelegenheiten zur freien Verfügung gehabt haben. Das Ergebnis der Archivrecherche hat gerade das Gegenteil gezeigt. Die gesetzliche Ermächtigung, die der Munizipalausschuss gehabt hat, die die Spielräume der Gemeinden bedeutend abgegrenzt hat.

Ich habe in dem theoretischen Kapitel detailliert, was die Gemeinde, die Selbstverwaltung und die Autonomie in der zeitgenössische Rechtsauslegung bedeutet hat. Danach habe ich über die Parlamentsdebatte der Gesetzartikel XXII:1886 geschrieben. Als Abschluss des theoretischen Teils kann der Leser sich eine Zusammenfassung von dem gesetzlichkeithlichen Aufsichtsrecht und den Eingriffsmöglichkeiten erkundigen.

Die Archivquellen zeigen dem Verhältnis getreu, welches die Munizipalausschüsse und die Gemeinden charakterisiert hat. Die Forschungsergebnisse beruht auf den 299 munizipalausschüsse Kommissionsbeschlüsse, aus denen ich in dieser Arbeit 141 Kommissionsbeschlüsse benutzt habe. Daneben habe ich die Untersuchungsprotokolle (zusammen 11 Protokolle, aus den 1890er Jahren) durchgesehen, die in den Gemeinden während den Inspektionen aufgenommen haben.