

Dr. Varga Norbert - Dr. Pétervári Máté

A magyar közigazgatás története

A fejlesztés az Igazságügyi Minisztérium a jogászképzés színvonalának emelését célzó szakmai programja keretében biztosított támogatással valósult meg (2022)

Jelen tananyag az EFOP-3.4.3-16-2016-00014 számú projekt keretében kifejlesztett Varga Norbert: A magyar közigazgatás története (2020.; <https://eta.bibl.u-szeged.hu/5037/>) című tananyagok, illetve annak egyes részeinek felhasználásával készült.

A KURZUS ALAPADATAI



A tárgy jellege	kollokviummal záródó előadás
Tárgyfelelős tanszék	SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Jогtörténeti Tanszék
Oktatók	Dr. Varga Norbert egyetemi docens Dr. Pétervári Máté adjunktus
Elérhetőség	6721 Szeged, Bocskai u. 10-12. 2. emelet 43. és 66. szoba Tel/Fax: (62) 544-409; (62) 544-385 E-mail: vargan@juris.u-szeged.hu E-mail: petervari.mate@juris.u-szeged.hu
Tantárgyi kreditpontok	4

A TANANYAG ELSAJÁTÍTÁSÁHOZ JAVASOLT MÓDSZERTAN



1. Olvassa el a tantárgy alapadatait.
2. Ismerje meg a tantárgy követelményrendszerét.
3. Figyelmesen olvassa el az olvasóleckét.

Az olvasólecke feldolgozásához szükséges idő: kb. 35-40 perc

4. A tananyag elsajátításához segítséget nyújt az ajánlott irodalom.
5. Válaszoljon az önellenőrző kérdésekre.
6. Amennyiben további segítségre van szüksége a tananyag megértéséhez, akkor jelezze a tantárgy oktatójának.



A törvényhatóságok szabályozása a dualizmus korában

I. Jogforrások

1869:IV. tc. a bírói hatalom gyakorlásáról

1870:XLII. tc. a köztörvényhatóságokról

1872:XXXVI. tc. Budapest székesfővárosról

1876:VI. tc. a közigazgatási bizottságról

1886:XXI. tc. a törvényhatóságokról

II. A törvényhatóságok szabályozásának előzményei

A törvényhozás és a végrehajtás elkülönítése és a felelős miniszteriális rendszer bevezetése 1848-ban már felvetette a problémát, hogyan is kell szabályozni a közigazgatást, milyen hatáskörök maradnak meg a rendi önkormányzatiságból. A közigazgatásnak az igazságszolgáltatástól történő elválasztását 1869-ben valósítják meg.

1869:IV. tc.

I. § Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik.

Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.

A bírói hatalomról szóló törvény elfogadását követően már nem lehetett várni a közigazgatás átszervezésével, amelyet az 1848. évi törvények (XVI, XXIII. tc.) is előírtak. Ezt követően az országgyűlés elfogadta az 1870:XLII. tc. a törvényhatóságok rendezése tárgyában. Ezt a törvényt úgy alkotta meg az Andrássy-kormány, hogy az 1867. évi kiegyezési törvénnyel létrehozott államszervezeti konstrukciót biztosítsa, összehangolja a miniszteriális rendszer működését a törvényhatóságokkal és a kormányzati centralizációs törekvéseknek is teret biztosítson.

Ebben a törvényben együtt szabályozták a megyéket a törvényhatósági jogú városokkal, azokkal a volt szabad királyi városokkal, akik ezt a jogot megkapták. A szabad királyi városok azon csoportja, amelyeket nem emeltek törvényhatósági rangra, azok rendezett tanácsú városok lettek. A rendezett tanácsú városok a községek legfejlettebb szintjét jelentették. A törvény kitért arra is, hogy a rendelkezések vonatkoznak a székely székekre, a Jász-Kun, a Hajdú- és a Nagykikindai Kerületre, Kővár-, Fogaras és Naszód vidékre, valamint a szepesi 16 város kerületére is. A területi közigazgatási egységesítését majd csak 1876-ban fogják végrehajtani és az említett területeket közigazgatásilag megszüntetni. Budapest főváros közigazgatását külön törvényben szabályozták 1872-ben.

III. Az önkormányzatiság terjedelme

A törvényhatóság olyan középszintű közigazgatási egység volt, amely törvényben ráruházott feladatát önállóan képes volt ellátni. Ezek lettek az ún. középszintű területi önkormányzatok a

kiegyezést követően. A törvény értelmében a törvényhatóságok gyakorolják az önkormányzatot, az állami közigazgatás közvetítését és közérdekű ügyekkel foglalkozhattak.

A törvényhatóságok saját belügyeikben önállóan intézkedhettek és szabályrendeletet (korábban statútum) hozhattak, amelyet saját maguk hajtottak végre. A törvény azt is pontosan rögzítette, hogy bizonyos határozatok végrehajtásához ki kellett kérni az illetékes minisztérium jóváhagyását. A minisztériumnak 40 napos határidő állt rendelkezésre a válaszadásra.

A törvényhatósági törvény megadta a magánfeleknek és a törvényhatóságoknak azt a jogot, hogy egy sérelmes rendelet, határozat ellen a kézbesítéstől számított 15 napon belül felirattal élhessenek az illetékes miniszterhez. A felirati jog gyakorlása azt jelentette, hogy a törvényhatóságnak nem kellett a minisztérium válaszáig végrehajtani a határozatot. A folyamodványt a törvényhatóság első számú tisztviselőjéhez kellett benyújtani, aki azt továbbította. Voltak olyan rendeletek (pl. országgyűlés által megszavazott adó behajtása, újoncok kiállítás), amelyek ellen nem lehetett felirati joggal élni.

A megyei és a törvényhatósági jogú városok szervezetét egységesen ismertetem, ahol szükséges ott utalni fogok az eltérésekre.

IV. A törvényhatóságok testületi szervei:

1. A törvényhatósági bizottság:

A törvényhatósági bizottság szervezete:

A törvényhatósági bizottság a korábbi közgyűlést váltotta fel, ami fele részben választott tagokból és fele részben virilisekből állt. A virilizmust porosz mintára vezeti be a kormány azért, hogy helyi szinten is érvényesíteni tudja akaratát. A virilizmus adófizetéshez kötött politikai jogosítvány volt a helyi közéletben való részvételre, magát a személyt, aki a legtöbb adót fizette, pedig virilistának nevezték. A Magyar Királyi Adóhivataloknak volt a feladata, hogy minden évben összeállítsák az adott törvényhatóság területén az adófizetők névsorát. A legtöbb adót fizető személyek automatikusan bekerültek a törvényhatósági bizottságba. Minden évben elkészítették ezt a listát, ami azt jelentette, hogy minden évben újra megnézték, hogy ki lesz a törvényhatósági bizottság virilis tagja. A törvényben meghatározott foglalkozások (pl. orvos, gyógyszerész, ügyvéd stb.) adóját kétszeresen számították.

A törvényhatósági bizottság másik fele választás útján lett képviselő. Az anyagi jogi szabályok alapját az országgyűlési választásokra vonatkozó 1848:V. tc. tartalmazta. Ettől azonban a törvényhatósági törvény szigorúbb feltételeket határozott meg. A bizottsági tagok megválasztása a törvényhatóság területén kialakított választókerületenként történt hat évre. A tagok három évenként rotálódtak, ami azt jelentette, hogy a törvény hatályba lépését követő három év elteltével a törvényhatósági képviselők felének sorhúzás útján megszűnt a mandátuma. Ezt követően már kialakulhatott az a helyzet, hogy hat évre választják a képviselőket, de fele részben három évenként megújult a testület.

A törvényhatósági bizottság hatáskörébe a következő ügyek tartoztak:

- szabályrendeletek alkotása,
- választókerületek kialakítása,
- kölcsönvételek,
- költségvetés és zárszámadás elfogadása,
- tisztviselők ellenőrzése,

- új hivatalok felállítása,
- a községektől felterjesztett ügyek elintézése,
- levelezési jog,
- indítványok tárgyalása,
- felirati jog gyakorlása.

A törvényhatósági bizottság eljárása:

A törvényhatósági bizottság elnöke a főispán volt, akit akadályoztatása esetén a megyében az alispán, míg a törvényhatósági jogú városokban a polgármester helyettesített. A törvényhatósági bizottság ülésének (a közgyűlésnek) a számát és idejét a törvényhatóságnak szabályrendeletben kellett meghatároznia. Rendkívüli üléseket is lehetett tartani, ha szükségesnek vélték. Az ülésen az egyes ügyek kapcsán határozatokat hozhattak. A bizottság ügyrendjét szabályrendeletben kellett megállapítani. A tiszti kereset elrendelése tárgyában is döntött, ami tisztviselők felelősségre vonásának kezdeményezését jelentette. A tanácskozás rendjét megsértő személlyel szemben széksértési keresetet lehetett indítani és pénzbírsággal büntetni. Az ülésekről jegyzőkönyveket kellett készíteni.

2. A városi tanács:

A törvényhatósági jogú városokban még egy testületi szerv működött a törvényhatósági bizottság mellett, ez pedig a városi tanács volt, amelynek szervezetét és működését szabályrendelettel határozták meg. E szabályrendeleteket a belügyminiszternek kellett jóváhagyni.

3. Az árvaszék:

A törvényhatóságokban külön testületi szerv volt az árvaszék, amelynek legfontosabb feladata az árvák vagyonának kezelése volt. Az árvaszék szervezetét és működését szintén szabályrendelettel határozták meg. Az árvaszék a gyámhatóság feladtkörét gyakorolta és a kiskorúak és gondnokság alá helyezettettek érdekeit első fokon képviselte. A gyámhatóság legfőbb feladata a gyámoltak és gondnokoltak szellemi és anyagi érdekeinek a megóvása és az előmozdítása volt. A 19. sz. elején az árvahivatal, 1877-től (1877:XX. tc.) önálló közigazgatási hatóság látta el az árvaszéki feladatokat. Az árvaszéknek egy elnökből, legalább két ülnökből, egy jegyzőből és megfelelő számú segédszemélyzetből kellett állnia.

V. A főispán:

A törvény a megyék és a törvényhatósági jogú városok élére egyaránt főispánt állított, akit a király nevezett ki és mentett fel. Nem választott tisztségviselője volt a törvényhatóságoknak, hanem a király által kinevezett méltóság, akinek elsődleges feladata volt a kormányzati politika helyi szinten történő érvényesítése, közvetített a törvényhatóság és a központi kormányzati hatalom között. A megyei és a városi törvényhatóság élén egy és ugyanazon főispán nem állhatott.

A főispán hatáskörébe a következő ügyek tartoztak:

- számonkérő széket tarthatott,
- vizsgálatot rendelhetett el a hanyag tisztviselővel szemben,
- felterjesztéseket tehetett a kormány felé,
- a kijelölés jogát gyakorolhatta a tisztújító széken,
- kinevezte a tiszteletbeli tisztviselőket.

A főispánnak a kormány törvény által biztosította, hogy a törvényben meghatározott esetekben élhessen kivételes jogkörével. Amennyiben a törvényhatóság nem akarta végrehajtani a

kormány intézkedéseit, akkor a főispán kivételesen rendelkezhetett mindazon tisztviselővel, aki a végrehajtáshoz szükséges volt. A nem engedelmeskedő tisztviselőt fel is függeszthette és tiszti kereset alá foghatta, helyébe mást nevezhetett ki átmenetileg. A kivételes joga addig tartott, míg az adott intézkedést végre nem hajtották.

VI. A törvényhatóságok tisztviselői

A törvény a tisztviselők között különbséget tett aszerint, hogy a központban vagy a központon kívül, de a törvényhatóság területén láttak el feladatokat. Az utóbbi esetben a tisztviselők feladataikat az alsó középszintű közigazgatási egységekben, a járásokban látták el.

A központi tisztviselők a következők voltak: az alispán (a megyében), a polgármester (a városban), a jegyző, a tiszti ügyész, az árvaszéki elnök és ülnökök, a pénztárnok, a főorvos, a főmérnök, a főszámvevő, a közgyám, az állatorvos. A kültisztviselők voltak: a szolgabíró, a rendezett tanácsú városok polgármestere, a járási orvos, a járási mérnök, a járási számvevő és a járási közgyám.

Az alispán volt a vármegye első számú választott tisztviselője, akinek feladata a következő volt:

- a törvényhatósági bizottság határozatainak végrehajtása,
- a kormány rendeleteinek és határozatainak átvétele és végrehajtása,
- aláírta a kiállított okmányokat,
- őrizte a törvényhatóság pecsétjét,
- utalványozott,
- intézkedett katona-elszállásolási ügyekben,
- jelentést tett a törvényhatósági bizottságnak és a főispánnak intézkedéseiről és
- havonként a pénztárat ellenőrizte a számvevővel és a tiszti ügyésszel.

A törvényhatósági jogú városok első számú tisztviselője nem az alispán volt, hanem a polgármester, aki elnöke volt a városi tanácsnak, átvette a városhoz intézett rendeleteket és határozatokat, kiállította a város nevében az okmányokat, őrizte a város pecsétjét, a főispánnak és a törvényhatósági bizottságnak jelentést tett.

A jegyző feladata volt a jegyzőkönyvek elkészítése, a határozatok és felterjesztések előkészítése. Az alispáni szék megüresedése esetén az alispáni feladatokat a főjegyző látta el.

A tiszti ügyész a törvényhatóság jogtanácsosa volt, aki indítványozhatta a széksértési és a tiszti keresetet.

A szolgabíró hatásköre az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztása következtében jelentősen megváltozott. A szolgabíró volt a járás első számú tisztviselője, felügyeleti jogot gyakorolt a kis- és nagyközségek felett.

A többi tisztviselő, valamint a segéd- és szolgaszemélyzet hatáskörét szervezeti szabályrendeletben határozták meg a törvényhatóságok.

A tisztviselőket a tisztújító széken választották hat évre, kivéve a levéltárnokot, akit élethosszig. A törvény meghatározta a tisztviselőválasztás feltételeit és azt is, hogy bizonyos tisztviselőknek milyen szakmai képesítéssel kell rendelkezni. A megválasztott tisztviselőknek esküt kellett tenni.

VII. A törvényhatósági bizottság tagjainak és a tisztviselőknek a felelősségéről

A törvény először határozta meg törvényhatósági bizottsági tagok és a tisztviselők felelősségének anyagi és alaki jogi szabályait.

73. § A tisztviselő mindazon kárért, melyet hivatalos eljárásában akár cselekvése, akár mulasztása által szándékosan, vagy vétkes gondatlanságból, az államnak, a törvényhatóságnak, községeknek vagy egyeseknek

jogtalanul és illetéktelenül okozott,- ha a kár szabályszerű jogorvoslással elhárítható nem volt, teljes kártérítéssel tartozik.

A kárkeresetek a törvénykezési rendtartás szerint illetékes bíróság hatásköréhez tartoznak.

A tisztviselő megsértette vagy hanyagul teljesítette a kötelességét, akkor vele szemben tisztviselési keresetnek volt helye. A tisztviselési kereset elrendelését azonban vizsgálat előzte meg. A vizsgálatot a törvényhatóság fegyelmi válaszmánya teljesítette. A vizsgálat eredményét a törvényhatósági bizottság elé kellett terjeszteni, ahol a tisztviselési ügyészt meghallgatták és ezt követően döntöttek a tisztviselési kereset megindításáról. A tisztviselési ügyében ezt követően az illetékes királyi törvényszék járt el a büntetőjogi szabályok alapján.

VIII. Budapest székesfőváros szabályozása

Az 1872:XXXVI. tc. szabályozta Budapest székesfőváros közigazgatási szervezetét, ami az országgyűlés, az államfő, a kormány és a központi hatóságok székhelye volt. Buda és Pest szabad királyi város és Óbuda kamarai mezőváros egyesítéséből jött létre. Tulajdonképpen már a Szemere-kormány ezt elrendelte, de a neoabszolútizmus miatt nem jöhetett létre. Budapest törvényhatósági jogú városnak minősült, amelynek szervezete hasonlított az 1870:XLII. tc-ben szabályozott törvényhatósági jogú városokéhoz. Jelen esetben az eltéréseket kívánom ismertetni. Itt is érvényesült a virilizmus a törvényhatósági bizottság összetétele kapcsán, azzal a változtatással, hogy a választópolgárok választották a viriliseket a legtöbb adót fizető 1200 fő virilis személyek közül. A másik felét választott képviselők alkották.

A főváros élére főpolgármestert állítottak és nem főispánt. A főpolgármestert a törvényhatósági bizottság közgyűlés választotta a király által javasolt három személy közül. A főváros első számú választott tisztviselője a polgármester volt.

A főváros területi kiterjedése miatt az igazgatást 1873-ben kerületekre osztották fel.

IX. A közigazgatási bizottság:

A közigazgatási bizottságot az 1876:VI. tc. hozta létre a kormány centralizációs törekvéseinek jegyében. A közigazgatási bizottság elnöke a főispán volt. A közigazgatási bizottság tagjai a következő személyek voltak:

1. § A közigazgatási bizottság tagjai: a főispán - a fővárosban a főpolgármester - az alispán, illetőleg a polgármester, a főjegyző, a fővárosban e helyett az 1-ső alpolgármester, a tiszti ügyész, az árvaszék elnöke, illetőleg a hol külön elnök nincsen, a közgyűlés által kijelölendő tagja, a főorvos, a királyi adófelügyelő, a kir. államépítészeti hivatalnak a törvényhatóságban lévő első hivatalnoka, a tanfelügyelő, a kir. ügyész, a posta és távirdai kerület igazgatója.

A fővárosban tagja ezenkívül a fővárosi államrendőrség főkapitánya és a másod alpolgármester.

A törvényhatósági közgyűlésnek tíz választott tagja.”

A közigazgatási bizottság hatásköre:

„a) intézkedik mindazon közigazgatási ügyekben, melyeket ezen és más törvény hozzá utasít;

b) a fegyelmi hatóságot gyakorolja az ezen vagy más törvényben kijelölt esetekben;

c) határoz azon felebbezési ügyekben, a melyek ezen törvény vagy más törvény által hatáskörébe utaltatnak.”

A közigazgatási ügyek közé sorolta a törvény:

- általánosságban a közigazgatás összehangolását,
- az adók kivetését, kezelését és behajtását,
- utak, hidak, vasutak és gátak építésének kezelését
- mérnöki építkezések felügyeletét,
- a járási községek oktatási felügyeletét,
- a posta és távírda,
- a hadseregen belül a szabadságolás engedélyezését és
- a börtönök állapotának felügyeletét.

A fegyelmi ügyekhez tartozott:

- a tisztviselők ellen első fokon a fegyelmi eljárás lefolytatása, amelyre külön választmányt hoztak lére. A vizsgálat befejeztével az ügyész vagy a tiszti ügyész döntött a fegyelmi eljárás tovább folytatásáról vagy megszüntetéséről.

A következő ügyekben lehetett fellebbezést benyújtani a közigazgatási bizottsághoz:

- a községeknek konkrét személyek vonatkozásában hozott határozata kapcsán,
- az alispánnak konkrét személyeket érintő határozata kapcsán és
- az adókivetés kapcsán konkrét személyek vonatkozásában.

A közigazgatási bizottság rendszerint havonként ülésezett, amiről jegyzőkönyvet készítettek.

X. A törvényhatóságok szabályozása 1886-ban:

A kormány igyekezett a közigazgatás centralizációját megvalósítani, amelynek következő lépése volt a törvényhatóságok újra szabályozása 1886-ban. Ez a törvény az 1870:XLII. tc.-ben rögzített önkormányzati jogaikat tovább csökkentette.

A főispánok jogkörét kiszélesítette a törvény, most már egy törvényhatósági jogú város és egy megye élén is állhatott ugyanazon főispán. A főispáni titkárok bevezetésével az alispánok jogkörét szűkítették. A számonkérőszék tartását most már a városokban is elrendelhetette a főispán, valamint bármikor megvizsgálhatta a tisztviselők eljárását.

A felirati jog is korlátozásra került. A törvény bevezette a törvényhatósági határozatoknak a kormány vagy bármelyik tagja által történő megsemmisítését.

10. § A kormány az e törvény 57. § és az 1876:VI. tc. 61. § értelmében hozzá felterjesztett, ugyszintén a törvényhatóságok közgyűlési jegyzőkönyveiben foglalt, avagy az elintézéses rendes folyamában hivatalból észlelt illetéktelen vagy törvénybe ütköző határozatokat megsemmisitheti és a mennyiben intézkedés tétele szükséges, új eljárást rendelhet el, s ha ez célra nem vezetne, a mennyiben törvények vagy törvényes rendeletek szerint intézkedni szükséges, közérdekű ügyekben határozhat.

Oly határozatok azonban, melyek az előbb idézett törvények rendelkezései alá nem esnek és valamely törvény értelmében tovább nem felebbezhetők, csak e határozatok kézbesítésétől számított 30 nap alatt az érdekeltek által emelt panasz folytán vonhatók felülvizsgálat alá s a kormány azokat csak a netalán illetéktelen avagy törvénybe ütköző eljárás tekintetéből semmisitheti meg s rendelhet el új eljárást.

A megsemmisítést kimondó miniszteri döntésekkel szemben azonban nem lehetett felirati joggal élni.

ÖNELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Sorolja fel a közigazgatással kapcsolatos jogforrásokat!
2. Mi a törvényhatóság fogalma?
3. Miért és hogyan hangolták össze a központi és a középszintű közigazgatást a dualizmus időszakában?
4. Mi volt a főispán legfontosabb feladata?
5. Hogyan nézett ki a törvényhatósági bizottság összetétele és mi volt a hatásköre?
6. Milyen testületi szervek voltak a törvényhatósági jogú városokban?
7. Sorolja fel a központi és a kültisztviselőket!
8. Hogyan rendezte a törvény a tisztviselők felelősségének a kérdését?
9. Mikor vált el egymástól a végrehajtó és a bírói hatalom?
10. Milyen speciális közigazgatási szabályok érvényesültek Budapest vonatkozásában?
11. Milyen hatásköre volt a közigazgatási bizottságnak?
12. Milyen változtatásokat vezetett be a második törvényhatósági törvény?



FELHASZNÁLT IRODALOM

MEZEY Barna: Magyar alkotmánytörténet. Budapest, Osiris, 2003. (ötödik kiadás) 414-418. pp.

<https://www.szaktars.hu/osiris/view/mezey-barna-szerk-magyar-alkotmanytoritenet-osiris-tankonyvek-2003/?pg=0&layout=s>

VARGA Norbert: A törvényhatóságok szabályozása a dualizmus korában. In: A magyar közigazgatás története (online oktatási csomag), 2020.

<https://eta.bibl.u-szeged.hu/5037/>

