



*Papp László egyetemi tanársegéd,
Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Jogtörténeti Tanszék*

Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira¹

Az önkormányzatiság fogalmának az értelmezésekor bátran meríthetünk közjogi hagyományainkból, hisz hazánk e tekintetben több évszázados múltra tekint vissza.² A közigazgatás történeti modellezésének legáltalánosabban elfogadott formája a központi és helyi igazgatási szintek elkülönítésében rejlik. Az autonóm helyi igazgatás történeti gyökere a 13.. századig nyúlik vissza, mikor a kehidai oklevéllel a zalai szerviensek (nemesek) elnyerték a bíróválasztás szabadságát. E privilégium „húzza magával” az évszázadok során azokat a kiváltságokat, melyből kialakult az első autonóm igazgatási egységünk: a nemesi vármegye. Mai fogalomhasználattal aligha lehet visszaadni a nemesi vármegye valódi definícióját, hiszen funkciója a hagyományos önkormányzatiságon jóval túlmutat.³ Hagyományosan a megyei autonómia törvényhozásbeli, végrehajtásbeli és igazságszolgáltatással összefüggő politikai funkciót is magában hordozott.⁴

Ebből adódóan a rendi korban a nemesi vármegye nem pusztán önkormányzat, hanem a központi igazgatást ellensúlyozó, azzal szembehelyezkedő igazgatási egység. Ennek oka a középkori Magyarország államrendezkedését meghatározó rendi dualizmus fogalmában keresendő. A Szent Korona tan értelmében ez egy olyan relatív hatalmi egyensúly, melyben az irányítás és az igazgatás megoszlik az uralkodó és a rendek között, vagyis a nemesi vármegye nem a központi akaratnak alárendelten, hanem mellérendelten, sok tekintetben a

¹ A tanulmány a Hajdúsági Közigazgatási Nap alkalmával 2011. június 17. napján Hajdúböszörményben megrendezése került, „Az önkormányzati rendszer és a közigazgatási rendszer fejlesztési elképzeléseiről” című konferencián tartott előadás bővített változata.

² V.ö.: Suhayda János: *Magyarország Közjoga*. Pest, 1861. 167.

³ Récsi Emil: *Magyarország Közjoga*. Buda-Pest, 1861. 474-475.

⁴ Stipta István: *A vármegyék alkotmánybiztosító szerepköre. Győri Tanulmányok*. (Főszerk.: Bana József). 20/1998. 85-87., Palugyay Imre: *Megye-rendszer hajdan és most*. Pest, 1844. 211-223., Tisza Kálmán: *Parlamenti felelős kormány és megyerendszer*. Pest, 1865. 31.

központi igazgatás hiányosságait pótolva működött. A megyei autonómia által biztosított széleskörű jogosítványok miatt a rendi Magyarországon a vármegye a nemesi érdekek és nemesi alkotmány védőbástyájának tekinthető.⁵ Ez az a tulajdonság, mely a vármegyét az önkormányzatiságon túl valóságos politikai és érdekérvényesítő hatalommal ruházta fel, és szintén ez az a tulajdonság, mely a polgári átalakulás egyik akadályának bizonyult. Szalay László szavait idézve „*Megismerem és hálás szívvel ismerem meg, hogy municipális alkotmányunknak köszönhetjük fennmaradásunkat, mikor még nem ébredtek öntudatra a különféle érdekek, de nem hiszem, hogy neki köszönhetnők valaha státussá kifejlődésünket. Az a nap, mikor az országgyűlés valósággal fogja képviselni az összes nemzetet, az országgyűlésen nem Karokat és Rendeket, nem megyéket és városokat, hanem képviselőket, az egy nemzet képviselőit fogjuk látni.*”⁶

Ebből adódóan a nemesi vármegye primátusára épülő közigazgatás egy polgári államban elképzelhetetlen. Emiatt az áprilisi törvényekkel újra kellett értelmezni a helyi igazgatás funkcióját és rendeltetését. Ennek fő oka az 1848:III. tc., mely átalakította hazánk kormányzati rendszerét, bevezetve Magyarországot a parlamentarizmus korába.⁷ E törvény értelmében a király a végrehajtó hatalmat kizárólag a független, felelős minisztérium (kormány) által gyakorolhatja.⁸ E rendelkezés az első, de közel sem az utolsó, mely számos kérdést vetett fel a nemesi vármegye jogállást illetően.⁹ A reformok középpontjában álló kérdések tulajdonképpen arra irányulnak, hogy a nemesi vármegye mennyiben egyeztethető össze a jogállamiság követelményével:

1. Összeegyeztethető-e az 1848:III. tc. 3. §-a a nemesi vármegye végrehajtási¹⁰ funkciójával?
2. Alkalmazható-e a vis inertiae egy jogállamban a jogbiztonság sérelme nélkül?

⁵ Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, 1976. 34.

⁶ Csillag Gyula: *A régi magyar alkotmány és az 1848-ki és 1867-ki évek közjogi alkotásai*. Pest, 1871. 63.

⁷ Az áprilisi törvények legújabb kiadása (angol és magyar nyelven): Varga Norbert (fordította és a szöveget gondozta): *Reformtörvények Magyarországon 1848-ban. The Acts of 1848 in Hungary*. In: Balogh Elemér (szerk.): *Fundamenta Fontium Iuris 2*. Szeged, 2012. 14-20. A polgári kori városi közigazgatási szervezet kialakításához lásd: Varga Norbert: *The Emergence of Bourgeois Public Administration in Hungarian Cities (1843-1867)*. In: Redactor: Ioana Mogoș, Monica Stoian: *Studii Și Cercetări Juridice Europene. European Legal Studies and Research. Conferența Internațională a Doctoranzilor în Drept. International Conference of PhD Students in Law. Timișoara aprilie 2010. Volumul II. (Drept public)*. Wolters Kluwer, Timișoara, Romania, 2010. 849-857., Uő.: Gróf Batthyány Lajos és a szabad királyi városok ügye az 1843/44. évi országgyűlésen. *Jogtörténeti Szemle*, 2008. 3 sz. 7-15.

⁸ Ruzsoly József: „*Egy új alkotmány Magyarországnak*” (A 1848:III. tc. létrejötte). In: Ruzsoly József (szerk.): *Alkotmány és hagyomány*. Szeged, 1997. 42.

⁹ Stipta István: *Vármegyei reform a törvényhozás előtt (1844-1848)*. In: In memoriam dr. Kovács István akadémikus, egyetemi tanár. *Acta Jur. et Pol.* Tom. XL. Fasc. 19. Szeged, 1992.330.

¹⁰ A rendi alkotmány értelmében a nemesi vármegye volt a végrehajtás egyedüli alkotmányos szerve.

3. A hatalmi ágak szétválasztásának az elvével – mely a jogállamiság egyik alapfeltétele – összeegyeztethető-e a megye törvényhozási és igazságszolgáltatási funkciója?

E kérdések felületés vizsgálata során mindhárom esetben határozott „nemmel” kell válaszolnunk. Ami az *első kérdést* illeti nyilvánvaló, hogy a parlamentarizmus értelmében a törvényhozásnak felelős kormány az egyetlen olyan állami szerv, mely jogosult és egyben köteles is a törvények végrehajtásáról gondoskodni. E szabály kivételt nem tűr, hiszen beláthatatlan következményekkel járna, ha egy törvényt több, mint 50 vármegye különbözőképpen hajtana végre. A jobbiztonságot az állam által alkotott norma egységes és következetes végrehajtása szolgálja, melynek egyenes következménye az, hogy mindegyik csak egyetlen szerv lehet jogosult. E gondolatmenettel a *második kérdést* is megválasztuk, hiszen az sem fogadható el, hogy egy vármegyei közgyűlés – még ha népképviselői elven is működik – megtagadja a kormány rendelkezéseinek a végrehajtását.¹¹ Ugyanakkor ez nem azt jelenti, hogy a megye köteles végrehajtani a törvényellenes rendelkezéseket, hanem pusztán azt, hogy a kormányzati intézkedések jogszerűségének megítélése nem tartozhat a hatáskörébe. Optimális esetben ezt a funkciót független bíróságoknak kell ellátnia, mellyel részben megválasztuk a *harmadik kérdésünket* is. Ugyanis ebből adódóan a megye igazságszolgáltatási funkciója nem egyeztethető össze a jogállamisággal, vagyis a bíróságokat ki kell emelni a közigazgatásból, és biztosítani kell a függetlenségüket. (1869:IV. tc.)

Ami az önkormányzatok törvényhozással összefüggő kapcsolatát illeti, a kérdés már nem ennyire egyértelmű. Az 1848:V. tc. népképviselői úton szervezte újjá az országgyűlés alsókamaráját, kiszorítva onnan a megyei követeket.¹² Így látszólag ez a funkció sem egyeztethető össze az áprilisi törvényekkel, azonban Kossuth 1851. évi alkotmánytervezetében rámutatott arra, hogy az önkormányzatok törvényhozásban való részvétele nem feltétlenül sérti az itt megállapított elveket.¹³ Azt látni kell, hogy a dualizmus kezdeti éveiben a megye minden olyan jelentős politikai és jogi fegyvert elvesztett, amely az

¹¹ Napjainkban e teljesen triviális megállapítás az áprilisi alkotmányozás során koránt sem volt ennyire egyértelmű. A municipalista hangoknak engedve az 1848:XVI. tc. a helyi igazgatás átalakításának célját akként határozta meg, hogy az a vármegye, mint az „alkotmányosság védbástyáinak a közszabadsággal” való összhangba hozatalára irányul.

¹² Meg kell azonban jegyezni, hogy a kiegyezés időszakában e megállapítás sem teljesen egyértelmű. Ugyanis az 1848:V. tc. csak annyit mond, hogy a „legközelebbi országgyűlésre kiküldendő követeknek népképviselői alapján választására nézve ideiglenesen követezők rendeltetnek” Ebből többen azt a következtetést vonták le, hogy a törvény explicite nem zárja ki, hogy a képviselők megyei érdekeket is képviselhessenek. Lásd bővebben: Forgách Ágost: *Észrevételek a megyék átalakítása körül*. Pest, 1868. 42-43.

¹³ Szabó István: *Kossuth Lajos 1848 utáni alkotmánytervezetei*. In: Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója (Debreceni konferenciák III.). Debrecen, 2004. 133-154.

igényérvényesítését szolgálta volna. Kossuth az amerikai Kongresszus mintájára a második kamarát önkormányzati részvétellel valósította volna meg, amely az önkormányzatok politikai dominanciájának erősítését szolgálta. Megállapíthatjuk, hogy e megoldás semmiképp sem „halvaszületett ötlet”, hiszen 70 évvel később a felsőházi reform (1926:XXII. tc.) a második kamarát törvényhatósági részvétellel szervezte újjá. Mindezekből következik, hogy a municipalizmus és a parlamentarizmus kibékíthetetlen ellenségek. Az is nyilvánvaló, hogy az áprilisi alkotmány egyik legnagyobb vívmányának, a III. törvénycikknek a feladása egyet jelentett volna a polgári átalakulás megakasztásával.¹⁴ Ez egyértelműen jelen van a korabeli közgondolkodásban, mely szerint „*ne tegyünk kísérleteket a municipium s felelős kormány kiegyeztetésével, mert ennek csak az lehetne eredménye, hogy két szék közt a földre jutnánk.*”¹⁵ Ennek okán a kiegyezést követő időszak egyik legnagyobb feladatának a közigazgatás átalakítása bizonyult.¹⁶

Az eddig ismertettek alapján megállapítottuk azokat a jogokat és jellemzőket, melyekkel biztos, hogy nem rendelkezhet egy önkormányzat a jogállamiság sérelme nélkül. Ez azonban felveti azt a kérdést, hogy milyennek kell lennie egy parlamentarizmus helyi igazgatási egységnek? E kérdésre ad választ a reformkorra visszanyúló municipalista-centralista vita, melyet a továbbiakban a parlamentarizmus alapelveinek tükrében értelmezzük.¹⁷ E vitát leegyszerűsítve arra keressük a választ, hogy – a parlamentáris elvek tiszteletben tartásával – erős központi igazgatásra és gyenge (kevés hatáskörrel rendelkező) önkormányzatokra van szükség, vagy épp ellenkezőleg. A két megoldás közül egyik helyessége vagy helytelensége mellett sem törhetünk lándzsát, hisz tekintettel az európai megoldásokra, mind a két modellre találunk példát. Az is kétségtelen, hogy dekoncentráció elvéből kifolyólag szükség van bizonyos állami funkciók helyi szinten történő ellátására, melyek kapcsán felmerült az igény, hogy mindezt az önkormányzat szervezetén keresztül valósítsák meg, hiszen a mai értelemben vett területi államigazgatás ekkor még nem létezett.¹⁸ Ebből adódóan a megyerendszer átalakítása során a kormányzati törekvéseket két gondolattal

¹⁴ Tisza Kálmán: *Parlamenti felelős kormány és megyerendszer*. Pest, 1865. 4.

¹⁵ Kecskeméthy Aurél: *Parlamenti alkotmány és vármegyei reactio*. Pest, 1867. 44., Forgách Ágost: *Észrevételek a megyék átalakítása körül*. Pest, 1868. 62.

¹⁶ Varga Norbert: *A közigazgatási reformok Debrecen és Szeged szabad királyi városokban (1870-1872)*. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Mezővárosaink jogélete a 18-19. században*. Szeged, 2010. 119.

¹⁷ Lásd bővebben: Stipta István: *Parlamenti viták a területi önkormányzatról (1870-1886)*. In: Mezey Barna (szerk.): *Jogtörténeti Értekezések*. Budapest, 1998. 77-93.

¹⁸ Barta Attila: *A területi államigazgatás változásai az elmúlt húsz évben*. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/2. szám, 4.

lehet jellemezni. Egyrészt a fentebb kifejtettek fényében a megye alkotmányvédelmi feladatok ellátására alkalmatlan, másrészt azonban közigazgatási célokra átalakítható, igénybe vehető.

E szabályozási koncepció hívta életre a polgári kor törvényhatósági rendszerét. (1870:XLII. tc., 1886:XXI. tc., 1929:XXX. tc.)¹⁹

A törvényhatóság egy speciális elnevezés, olyan tételes jogi fogalom, mely csak a középfokú és általános hatáskörű közhatóságokra vonatkozott.²⁰ Törvényhatóság volt a vármegye, a törvényhatósági jogú város, és Budapest Székesfőváros.²¹ Arra a településre, amely nem minősült törvényhatóságnak, a községi törvény vonatkozott.²² Ebből a felosztásból szembetűnik, hogy a törvény nem minden helyi igazgatási egységnek biztosított teljes önkormányzatiságot.²³ A törvény értelmében a törvényhatóság feladata:

- a) gyakorolják az önkormányzatiságot
 - szabályrendelet-alkotási és végrehajtási jog
 - megválasztják tisztviselőiket
 - megállapítja a költségvetést
 - érintkezik a kormánnyal
- b) közvetítik az állami közigazgatást,
 - „A törvényeket és a kormánynak a törvényhatósághoz intézett rendeleteit a törvényhatóság területén a törvényhatóság hajtja és hajtatja végre.” (1886:XXI. tc. 18. §) Erre alapozva a törvényhatóság hatáskörébe tartozik minden olyan állami közigazgatási ügy elintézése, melyre a kormánynak területi szinten kiépített államapparátusa nincs.
- c) egyéb közérdekű vagy országos ügyekkel is foglalkozhatnak

¹⁹ Lásd: Korbuly Imre: *Magyarország közbjoga illetőleg a magyar államjog rendszere*. Budapest, 1884. 333-343., Kmety Károly: *Magyar közbjog*. Budapest, 1926. 407-414., Tomcsányi Móricz: *Magyarország közbjoga*. Budapest, 1940. 512-521. Az 1870:XLII. tc. bevezetéséhez lásd: Varga Norbert: A köztörvényhatóság létrehozásának előzményei az 1870:XLII. tc. alapján Debrecen szabad királyi városban. *Collega*, VI. évf., 2. sz. 2002. 64-68., Uő.: A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) létrejötte. *Debreceni Jogi Műhely*, 2007. IV. évf. 4. sz. http://www.law.klte.hu/jogimuhely/01_hun_index.htm

²⁰ Kajtár István: A 19. századi modern magyar állam-és jogrendszer alapjai. Európa-Haladás-Magyarország. Budapest-Pécs, 2000. 207.

²¹ Sági Vilmos: *Az államszervezet*. In: Sarlós Márton (szerk.): Magyar állam-és jogtörténet. Budapest, 1962. 239.

²² A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. tc. alapvetően a lakosságszám alapján különbséget tett kisközség, nagyközség és rendezett tanácsú város között.

²³ Varga Norbert: A főispáni tisztség bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvényhatósági törvény alapján. In: Mezey Barna (szerk.): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére. Budapest, 2006. 620-621.

A vármegye legfontosabb szerve a törvényhatósági bizottság, mely fele részben virilis, fele részben választott tagokból állt.²⁴ A törvényhatóság élén a belügyminiszter előterjesztése alapján a király által kinevezett főispán állt, akit rendkívül széles jogosítványokkal ruháztak fel.²⁵ A főispán így önmagában is alkalmas volt a kormányzati érdekek helyi szinten történő érvényesítésére. A valóság azonban ettől még erőteljesebb képet mutatott, hiszen a főispán a törvényhatósági bizottság alakítása, a tisztviselői kar kiválogatása vagy a képviselőválasztások előkészítése terén is döntő befolyással bírt, azaz hatalma jóval nagyobb volt annál, mint amire a törvény szövege alapján következtethetnénk.²⁶

A törvényhatósági bizottság által gyakorolt hatáskörök egy része „saját”, melyben a törvényhatóság helyi ügyekben jár el, míg másik része „átruházott.”²⁷ Ez utóbbi esetében a törvényhatóság felett erős kormányzati ellenőrzés valósult meg.

Ebből adódóan az önkormányzatiság tartalmát úgy lehet a legegyszerűbben meghatározni, hogy megvizsgáljuk a kormány és a törvényhatóság egymáshoz való viszonyát. A szakirodalom ezt a viszonyt két szempontból értékelte. Egyrészt a törvényhatóságot alávetették a kormány „rendeleti hatalmának”, másrészt a kormány „felügyeleti hatalmának”.²⁸ A „rendeleti hatalomnak” való alávetés kétféleképpen érvényesült. Egyrészt azt jelentette, hogy a törvényhatóságok kötelesek végrehajtani a kormány rendelkezéseit, kivéve, ha úgy vélik, hogy a rendelet törvénybe ütközik vagy végrehajtása a helyi viszonyokra tekintettel célszerűtlen lenne. Ebben az esetben sem tagadhatták meg végelegesen a végrehajtást, hanem pusztán felirattal élhettek a belügyminiszterhez.²⁹ Másrészt irányulhat a törvényhatósági akarat végrehajtásának a megtiltására, hiszen a szabályrendelet megalkotása nem joga, hanem kötelessége a törvényhatóságnak, és e kötelességét nem, vagy nem megfelelően teljesítette.

A kormány felügyeleti hatalma a kormányzás egységességének a biztosítását szolgálta, mely széles körű cselekvési szabadságot garantált a központi kormányzat részére. Így a 11. § szerint „A szabályrendeletek a törvénnyel s a kormánynak hatályban levő szabályrendeleteivel nem ellenkezhetnek, a községek törvényben biztosított önkormányzati jogait nem sérthetik, és

²⁴ Varga Norbert: A közigazgatási reform és helyi politika viszonya Debrecenben és Szegeden (1870-1872). *Debreceni Szemle*, XV. évf. 4. szám, 2007. 467.

²⁵ E rendelkezés következménye az örökös főispáni tisztség megszüntetése.

²⁶ Stipta István: *Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához*. In: *Acta Jur. et Pol.* Tom. XLI. Fasc. 32. Szeged, 1992. 492-493.

²⁷ Faluhelyi Ferenc: *Magyarország közbjoga*. II. kötet, Pécs, 1936. 243-244.

²⁸ Kovács Pál: *Törvényhatósági és községi önkormányzat*. Kecskemét, 1886. 20.

²⁹ E felirati jog a korábbi vis inertiae intézményéhez képest jóval gyengébb, hiszen a vitatott rendelkezés végrehajtására halasztó hatállyal nem bírt. 1907-től e felirati jogot a garanciális panasz intézménye váltotta fel, mely minőségileg jelentett többet, hiszen lehetővé tett a Közigazgatási Bíróság által biztosított bírói jogvédelmet.

ha az illető miniszter által bemutatási záradékkal lettek ellátva, az azt követő szabályszerű kihirdetés után 30 nap múlva hajthatnak végre.” A felügyeleti jog ez esetben úgy jelentkezett, hogy a kormány a szabályrendeletet annak hatályba lépése előtt megvizsgálta, és ha törvénybe ütközőnek vélte, akkor megtagadhatta a végrehajtását (rendeleti hatalom), egyebekben pedig bemutatási záradékhoz kötötte az érvényességét.

A kormány felügyeleti hatalma sajátosan érvényesült, amikor a törvényhatóság az „állami közigazgatás közvetítőjeként” járt el. Erre az esetre az 1876:VI. tc. életre hívta a közigazgatási bizottság intézményét.³⁰ E testület volt az összekötő kapocs a kormány és az önkormányzat között, illetve e testület hangolta össze az önkormányzat területén lévő állami és önkormányzati igazgatási feladatokat. A bizottság élén a főispán állt, tagjai pedig a vármegye vezető tisztségviselői, a szakigazgatási szervek helyi vezetői és a törvényhatósági bizottság által választott személyek voltak. A közigazgatási bizottság hatásköreit tekintve három heterogén feladatkör különíthető el: *közigazgatási koordináció, fellebbviteli jogkör és fegyelmi ügyek.*

A *közigazgatási koordináció* keretében a megye területén lévő szakigazgatási egységek vezetői havi rendszerességgel beszámoltak az általuk tapasztalt nehézségekről, melyek megoldása tárgyában e bizottság döntött. A koordinációs feladat az egyes szakigazgatási tevékenységek összehangolását is magában foglalta, melynek értelmében a bizottság utasíthatta az egyes szerveket.³¹ Ennek értelmében a közigazgatási bizottság döntött az egyenes adók kivetése, beszedése, kezelése és behajtása tárgyában, illetve a közvetett adók, illetékek, s az egyenes adók módjára beszedendő kincstári és egyéb követelések behajtásáról,³² továbbá döntött a közmunkával, az utak és a hidak építésével, illetve azok karbantartásával kapcsolatos kérdésekben.³³ Hatáskörébe tartozott továbbá a vízszabályozással, a védművekkel foglalkozó szervek, illetve az építkezések, a népoktatás, a posta- és távírdai igazgatás és a börtönök felügyelete. E felsorolás azonban korántsem kimerítő, hiszen a törvény lehetővé tett, hogy későbbi jogszabályok további hatáskörökkel ruházzák fel a közigazgatási bizottságot. Ezt történt pl. az árvaszék és egészségügy terén.³⁴

³⁰ A közigazgatási bizottságról szóló 1876. évi VI. tc. A közigazgatás és a kormányzati politika érvényesüléséhez: Varga Norbert: *Szakigazgatás vagy hatalompolitika a dualizmusban. Közigazgatási reform Debrecenben és Szegeden (1870-1872)*. In: Radics Kálmán (szerk.): *Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve XXXI. Hajdú Bihar Megyei Levéltár, Debrecen, 2009. 227-250.*

³¹ 1876:VI. tc. 14., 16., 21. §§.

³² 1876:VI. tc. 24. §.

³³ 1876:VI. tc. 25-26. §§.

³⁴ V.ö.: A gyámsági és gondnoksági ügyek rendezéséről szóló 1877. évi XX. tc. V. fejezetével.

Ami a közigazgatási bizottság *fellebbviteli jogkörét* illeti, ez tipikusan az alispán vagy a községi hatóságok által hozott határozatok ellen benyújtott fellebbezések elbírálását jelentette.³⁵ Harmadsorban pedig *fegyelmi jogkörrel* is rendelkezett, melynek értelmében elsőfokú és fellebbviteli fegyelmi hatóságként is eljárhatott. Elsőfokon járt el saját hivatalnokai vagy tisztségviselői ügyében, míg fellebbviteli fórumként valamennyi állami, törvényhatósági vagy községi közeg másodfokú fegyelmi eljárásában.

Megállapítható, hogy a jogalkotó a közigazgatási bizottság felállításával egy olyan sajátos területi koordinációt valósított meg, mely a kormány felügyeleti hatalmának az érvényesítésén túl alkalmas arra, hogy hatásköröket vonjon el a megyétől. A törvényhez fűzött miniszteri indokolás ezt egyértelműen azzal hátrítja el, hogy a közigazgatási bizottság tagjai fele részben a törvényhatósági bizottság tagjaiból kerülnek ki, s így a törvényhatóság akaratát végső soron megkerülni nem lehet, azaz a megye hatásköre sérülni nem fog.³⁶ Valójában ez csak látszólagos volt, hiszen a bizottság élén az a kormányzati érdekeket képviselő főispán állt, aki rendkívül széles jogköre révén egyértelműen képes volt megbontani e bizottságon belül a törvény által felállított törvényhatósági és kormányzati egyensúlyt. Így a közigazgatási bizottság fellebbviteli és fegyelmi jogköre által biztosították az erős kormányzati akarat érvényesülését. A koordinációs hatásköre pedig lehetővé tette az egyes hatáskörök folyamatos „kiszervezését”. Mindezek fényében a kormány és a törvényhatóság kapcsolatát értékelve leszögezhetjük, hogy a dualizmus egy centralista elvek által vezérelt gyenge önkormányzati rendszert hívott életre. Ugyanakkor a törvényhatósági rendszer magában hordozta azokat a sajátosságokat, melyek előrevetítik további fejlődését.

A közigazgatási bizottság működésével párhuzamosan a dualizmus végére az államigazgatási szervek területi kiépítésével új megvilágításba került a közigazgatás reformja. A 19. század végétől ugyanis már nem az a kérdés, hogy a törvényhatóságok és a kormány között milyen hatáskörmegosztás érvényesüljön, hanem az, hogy a kormány a szakigazgatási feladatokat területi szinten milyen szervezeti formában kívánja ellátni. A 19. század végi politikai gondolkodásban e jelenség a „közigazgatás államosítása” jelzővel jelent meg. E nyilvánvalóan helytelen jelező tartalmilag valójában arra irányul, hogy az önkormányzati állásoknál a kinevezést vagy a választás kell-e alkalmazni. Nem lehet ugyanis eléggé hangsúlyozni, hogy az önkormányzati (törvényhatósági) igazgatás is állami közigazgatás,

³⁵ Ezen túl fellebbviteli hatóságként járt el az 1876:VI. tc. 58. §-ában meghatározott esetekben is.

³⁶ Az 1875. évi augusztus hó 28. napjára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Irományai, I. kötet 43. szám, 321.

azaz a kinevezés vagy választás kérdése szintén a törvényhatóság önkormányzatiságának erősítése vagy csorbítása körül forgott. A dualizmusra jellemző és – a törvényhatósági rendszer kiépítésénél, a főispáni jogkör szabályozásánál, továbbá a közigazgatási bizottság felállításánál – megfigyelhető centralizációs törekvés e kérdésben is megjelent. „*A kormány parlament előtti felelősségének elve is igényli, hogy a közigazgatás teendőinek végrehajtása a kormánytól függő és a kormánynak alárendelt közegekre és ne olyanokra legyen bízva, akiknek alkalmazhatásába a kormány nyíltan és sikeresen be nem folyhat, és akikért teljes felelősséget sem vállalhat.*”³⁷ E kormányzati álláspont egyértelműen eldöntötte a vitát, melynek értelmében a közigazgatás a vármegyékben állami feladatot képez, melyet kinevezett állami közegek intéznek.³⁸

A közigazgatási bizottság hatáskörének folyamatos bővítése a területi koordináció ellátására nem bizonyult elég hatékonynak, így a 20. század első évtizedei újabb változásokat hoznak az önkormányzatiság terén. Ez elsősorban az önkormányzatoknál megmaradt szakigazgatási feladatok ellátása feletti állami felügyelet erősödését jelentette, mely *adminisztratív tutela* néven vonult be a magyar közjog történetébe.³⁹ Ennek egyik legdrasztikusabb része az önkormányzati költségvetés körül jelentkezett. Már az 1870:XLII. tc. is úgy rendelkezett, hogy az önkormányzatok maguk gondoskodnak bevételeikről, mely folytán jelentős állami segítyezésre szorultak. Az 1920. évi XXVII. tc. lehetővé tette, hogy a vármegye a költségvetésében szereplő – és a belügyminiszter által jóváhagyott – kiadásoknak azt a részét, amelyre állami javadalmazást nem kap, vármegyei pótdoból fedezze. Ugyanakkor a törvény meg is szorította a költségvetési jogot, hiszen a belügyminiszter számára lehetővé tette, hogy a vármegyei pótdó terhére hivatalból meghatározhasson olyan dologi szükségleteket, amelyeket a közigazgatás érdekében indokoltnak talált. Ezt követően a költségvetési jog végleges „rombadöntése” az 1927:V. törvénycikkben figyelhető meg, mely egyenesen kötelezettségként írta elő a törvényhatóság részére a költségvetés belügyminiszter elé történő előzetes beterjesztését. Ennek értelmében a belügyminiszternek a pénzügyminiszterrel egyetértésben jogában állt a költségvetés egyes tételeit felemelni, leszállítani vagy törölni, továbbá az önkormányzat gazdálkodásnak a rendbetétele végett pénzügyi ellenőrt kiküldeni.

³⁷ Az 1887. év szeptember hó16. napjára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai, Képviselőházi Irományok XXVI. kötet 1011. szám, 171.

³⁸ A vármegyei közigazgatás rendezéséről szóló 1891. évi XXXIII. tc. 1. §

³⁹ Magyary Zoltán: *A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működési rendje és jogi rendje.* Budapest, 1942. 271.

Az ismertett tendenciával párhuzamosan a Horthy-korszak közepére a közigazgatásnak egy másik jelentős problémával is szembe kellett néznie, mely szintén kihatással volt az önkormányzati fejlődésre. E probléma a közigazgatás szerepvállalásának növekedésével együtt járó létszámnövekedés és szervezeti burjánzás. Magyarországnak 1870-ben összesen 23.273 állami alkalmazottja volt, míg 1939-re csak Budapest székesfőváros 27.000 fő közigazgatási szakembert foglalkoztatott.⁴⁰ Magyary Zoltán e jelenség kapcsán már korábban kiemelte, hogy „közigazgatásunk megmérettetett és könnyűnek találtatott,”⁴¹ azaz elkerülhetetlen a közigazgatás racionalizálása. E folyamatba illeszkedik bele a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XX. tc., mely racionalizálás alatt a törvényhatósági bizottság hatásköreinek további csökkentését, a főispáni jogkör növelését és a kormányzati beavatkozást erősítését értette.

E rövid ismertetésből is látható, hogy a nemesi vármegye sokkal több, mint önkormányzat, hisz valójában egy autonóm igazgatási egység volt. A vármegyék átalakítása során a törvényhatósági rendszer kiépítésénél az önkormányzatiság megmaradt, de nem tudott letisztultan érvényesülni, mert – területi államigazgatási szervek hiányában – szükségszerűen olyan szakigazgatási feladatokat is elláttak, melyek nem az önkormányzatiságból fakadnak. Ennek okán szükség volt az állami felügyeletre, mely a szakigazgatás területi kiépítésével folyamatosan erősödött. A kormányzat azon oknál fogva, hogy a törvényhatóság az állami közigazgatás közvetítőjeként is eljár, egyre erősebb felügyeletet gyakorolt. Kezdetben e felügyeletet az erős főispáni jogkör, illetve a felügyeleti hatalom gyakorlására életre hívott szerv, a közigazgatási bizottság testesítette meg. Már a felügyeleti és rendeleti hatalom értelmezésénél szembetűnő, hogy azok jellegüknél fogva alkalmasak lehettek az önkormányzatiság csorbítására.⁴² Azonban a szakigazgatás területi kiépítésével e felügyelet, és vele együtt a centralizációs törekvések még erőteljesebbé váltak, melynek eredményeként a törvényhatósági rendszer reformjai során kialakult elképzelések bár elsősorban nem a törvényhatóság önkormányzatiságának elvonására irányultak, de kétséget kizáróan hozzájárultak egy gyenge és a központi kormányzatnak kiszolgáltatott helyi igazgatás megvalósításához.

⁴⁰ Magyary Zoltán: *Államéletünk válsága*. Különlenyomat Az 1939. „Egyedül vagyunk” 6. számából. Budapest 1939. 13.

⁴¹ Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, 1976. 411.

⁴² V.ö.: A törvényhatósági rendelet érvényességének feltétele a belügyminiszter elé terjesztés és jóváhagyás.

A törvényhatósági rendszerünk közel 70 éves fejlődését figyelembe véve azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a területi szakigazgatás kiépítéséért, a közigazgatás 20. századi problémáinak megoldásáért, továbbá a középszintű közigazgatás racionális és hatékony kivitelezéséért vívott harcban a legnagyobb árat önkormányzataink fizették. Ugyanakkor aligha adhatnánk teljes képet a vázolt fejlődési folyamatról annak hangsúlyozása nélkül, hogy a törvényhatóságok feletti erősödő kormányzati beavatkozás elsődleges indoka a szakigazgatás területi ellátása, majd kiszervezése, és ennek mintegy mellékterméke, tehát nem elsődleges célja az önkormányzatiság tartalmi újraértelmezése. Továbbá tekintettel kell lennünk arra, hogy a Horthy-korszakban jelentkező és a törvényhatóságokat sújtó reformok egy olyan közigazgatási átszervezés részei, melyek végérvényesen nem jelölték ki a törvényhatóságok szerepét és hatáskörét, illetve az egész átalakítás a második világháború kitörésével derékba tört, így a közigazgatás végleges rendezése a törvényhatósági kérdéssel egyetemben megoldatlan maradt.