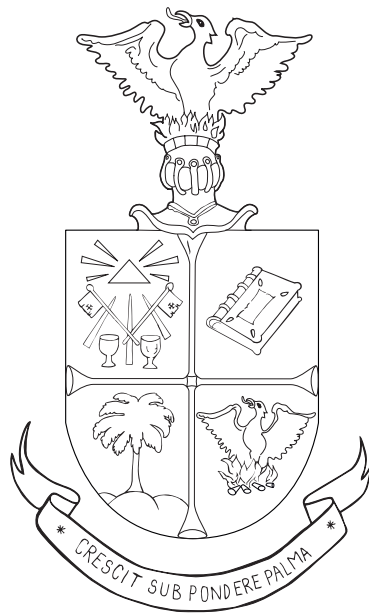


Glossa Iuridica

XII. évfolyam, 3-4. szám



Budapest, 2025

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Böcskei Elvira, Bruhács János,
Csáki-Hatalovics Gyula, Cservák Csaba, Czine Ágnes, Dobrocsi Szilvia,
Domokos Andrea, Homicskó Árpád Olivér, Jakab Éva, Köbel Szilvia,
Kukorelli István, Kun Attila, Liviu Radu, Miskolczi Bodnár Péter,
Móré Sándor, Osztovits András, Pulay Gyula, Rixer Ádám, Erik Stenpien,
Stipta István, Szabó Imre, Szabó Zsolt, Szalma József, Szuchy Róbert,
Tamás András, Tóth András, Tóth J. Zoltán, Törő Csaba Attila,
Trócsányi László, Udvary Sándor

FŐSZERKESZTŐ:

Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

Köbel Szilvia, Nagy Péter, Szuchy Róbert, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK:

Arató Balázs, Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

ISSN 2064-6887

*Kiadja a Károli Gáspár Református
Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara*

Felelős kiadó: Prof. Dr. Tóth J. Zoltán, dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

www.patrocinium.hu

A MINISZTERIUMI KIKÜLDÖTTEK ALKALMAZÁSÁNAK ESETEI ÉS A SZABÁLYOZÁS ELŐZMÉNYEI

PAPP CSABA ISTVÁN
PhD hallgató (SZTE ÁJTK DI)

Absztrakt

Az 1886 évi XXI. törvénycikk jelentős változásokat eredményezett a törvényhatóságok önkormányzati jogait illetően, elbillentve a mérleget a szorosabb felügyelet gyakorlásának irányába. Az új törvényi rendelkezések, mint például a törvény 4. §-ban említett minisztériumi kiküldöttek alkalmazásának lehetősége is e célt szolgálta. A releváns közigazgatási joggal foglalkozó szerzők művei mellett a Belügyminisztériumi levéltár vármegyei számadásokról és közigazgatási ellenőrzésekről készített iratanyagai közül azok a források kerültek feldolgozásra, összesen 17 ügyirat, amelyek a törvényi szabályozás keletkezését követő első években zajlottak. A levéltári iratanyagok vizsgálata főként arra koncentrált, mik voltak a megyei pénz- és ügykezelésben azok a problematikus gócpontok, amelyek alátámasztották az új törvényi rendelkezéseket.

Kulcsszavak: minisztériumi kiküldöttek, törvényhatósági felügyelet, vármegyei igazgatás, közigazgatási reform

HISTORY OF THE MINISTERIAL DELEGATES. CASES OF THE EMPLOYMENT
AND THE ANTECEDENT OF THE REGULATION

Abstract

Act XXI of 1886 resulted in significant changes regarding the municipality rights of municipal authorities, tilting the balance towards exercising closer supervision. The new legal provisions, such as the possibility of employing ministerial delegates mentioned in Section 4 of the law, also served this purpose. In addition to the works of relevant authors dealing with public administration law, the sources prepared by the Ministry of the Interior Archives on county accounts and administrative audits were processed, a total of 17 case files, which took place in the first years after the legal regulation was enacted. The examination of the archival documents mainly

focused on what were the problematic focal points in county financial and administrative management that supported the new legal provisions.

Keywords: ministerial delegates, local authority supervision, county administration, public administration reform

1. Bevezető¹

Az 1886 évi XXI. törvénycikk jelentős változásokat hozott a törvényhatóságok önkormányzati jogait illetően. Elvben ugyan biztosítva volt számukra ezen jogok szabad gyakorlása, valamint a saját belügyeikben való önálló döntéshozatal, azonban több ponton is érzékelhetővé vált a kormány általi felügyelet erősödése.² Az új törvényi szabályok legfőképpen a főispán

- 1 Jelen tanulmány a Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-23-3-SZTE-6 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.
- 2 Bővebben lásd: EREKY István: *A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó-vállalata, 1910.; EREKY István: *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok. 1. kötet*. Eperjes, Sziklai Henrik kiadása, 1917.; KAJTÁR István: *A polgári modernizáció közigazgatási autonómiáinak jogtörténeti keretei*. In: GERGELY Jenő – STRAUZS Péter – ZACHAR Péter Krisztián (szerk.): *Autonómiák Magyarországon 1848-1998*. Budapest, ELTE Bölcsészettudományi Kar, 2004, 192–207.; KOZÁRI Monika: *A dualista rendszer*. Budapest, Pannonica, 2005.; MÁTHÉ Gábor: Polgári kori közigazgatásunk történeti jellemzői. *Polgári Szemle*, 2022/18, 178–188.; STIPTA István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények*. Budapest, Osiris, 1995.; STIPTA István: A vármegyei szervezet átalakítása Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, 1995, 46 (5), 1–64.; VARGA Norbert: *A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában*. In: RADICS Kálmán (szerk.): *Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve XXXI*. Debrecen, Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, 2006, 228–229.; VARGA Norbert: *A főispáni tisztség bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvény-hatósági törvény alapján*. In: MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2006, 606–623.; VARGA Norbert: A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) létrejötte. *Debreceni Jogi Műhely*, 2007/4.; VARGA Norbert: *A törvényhatósági bizottság alakuló ülése Debrecenben és Szegeden*. In: BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 715–726.; VARGA Norbert: A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban. *Pro publico bono. Magyar közigazgatás*, 2018/1, 180–199.; VARGA Norbert: A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban. *Pro publico bono. Magyar közigazgatás*, 2018/6, 180–199.; VARGA Norbert: Administrative Reforms in the Hungarian Municipalities after the Austro-Hungarian Compromise. The

hatáskörének bővítésére irányultak. Emellett olyan rendelkezésekkel is lehetett találkozni, amelyek a törvényhatóságok feletti szorosabb felügyelet gyakorlásának módját szolgálták. Az egyik ilyen volt a törvény 4. §-a, amely szerint a belügyminiszter a törvényhatóságok önkormányzati hatáskörben végzett közigazgatási eljárását, belső ügyvitelét és pénzkezelését saját kiküldött közege által bármikor megvizsgáltathatja.

A kutatás célja, hogy összegyűjtse és feltárja azokat a forrásokat, amelyek indokolták az 1886:XXI. tc. 4. §-ában foglalt szabályozás létrejöttét. A releváns közigazgatási joggal foglalkozó szerzők művei mellett a Belügyminisztériumi Levéltár vármegyei számadásokról és közigazgatási ellenőrzésekről készített iratanyagai közül azok a források kerültek feldolgozásra – összesen tizenhét ügyirat³ –, amelyek a törvényi szabályozás keletkezését követő első években zajlottak. A levéltári iratanyagok vizsgálata főként arra koncentrált, mik voltak a megyei pénz- és ügykezelésben azok a problematikus gócpontok, amelyek alátámasztották az új törvényi rendelkezéseket. A primer és szekunder forrásanyagok feldolgozását adalékként a korabeli sajtóanyagok tudósításai is kellő megvilágításba tudták helyezni. A viszonylag csekély számú levéltári dokumentum miatt általános következtetések még nem vonhatóak le, de jelen írás kiindulópontját képezheti a további kutatásoknak, amellyel mélyebb szintű ismeretekre lehet a későbbiekben szert tenni.

2. Dogmatikai háttér

Sarlós azt a megállapítást tette, amely szerint a főispán a minisztériumi kiküldöttek segédletével bármit megtehetett felügyeleti jogkörében eljárva.⁴ A főispán hatásköri kiteljesedésének szemszögéből vizsgálódva éles kritikát fogalmazott meg a 4. § rendelkezéseit illetően, és azt a következtetést vonta le, hogy a belügyminiszter a vizsgálatok lefolytatása által közvetlenül is felhatalmazva érezhette magát arra, hogy bármikor közbeavatkozhasson, amely által egyrészt kisegíthette, másrészt tehermentesíthette a főispánt.

A kortárs szerzők viszont még nem értékelték koruk viszonyait. Erre

Introduction of the Office of Lord Lieutenant and the Applicable Rules in Hungary. *Journal on European History of Law*, 2024/2, 153–160.

3 Magyar Nemzeti Levéltár. Országos Levéltár. Belügyminisztériumi Levéltár. K150. (továbbiakban: BM. K150.) 1889. Pénztárvizsgálatok. 1722. cs. 1890. Megyei költségvetés és státuszügyek. Megyei háztartást érintő pénzügyek. 1859. cs.

4 SARLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976, 155.

enged következtetni az a tény, hogy közülük többen is elméleti munkáikban csupán szó szerint idézték az említett § szövegét, de bővebb magyarázattal nem szolgáltak.⁵ Másrészt, annak ellenére, hogy a királyi és a miniszteri biztosi intézmény már korábban is létezett,⁶ kevés gyakorlati előzmény állt rendelkezésükre, hogy megfelelő következtetéseket tudjanak levonni. Sokkal inkább a felügyelet és az önkormányzat közötti kapcsolatot, valamint az állami felügyelet dogmatikai hátterét vizsgálták, s ide kapcsolták be a belügyminiszter ezen újabb jogosítványát mint a felügyelet egyik eszközét.

Ferdinandy Géza erről a következőképpen vélekedett: „A főfelügyelet kiterjed mindenre, ami az államot érdekelheti. De különösen kiterjed: 1. az állami, törvényhatósági és községi közhatóságokra[...].”⁷ Falcsik Dezső közigazgatási jogi értekezésében is kiemelte, hogy a törvényhatóságok a kormány felügyelete és ellenőrzése alatt álltak. A felügyelet gyakorlásában nagy szerep jutott a főispánnak, de a belügyminiszter ügyvitelre és pénzkezelésre vonatkozó ellenőrzési jogköre sem volt elhanyagolható.⁸ Ugyanezen álláspontot képviselte Ferdinandy Géza is. Rámutatott arra, hogy a belügyminiszteri kiküldött által lefolytatott vizsgálat mindig időszakos jellegűnek volt tekinthető, azonban a főispán személyében egy állandó felügyelő és ellenőrző személy volt jelen a törvényhatóság élén.⁹ Kmety Károly pedig azt hangsúlyozta, hogy a törvényhatóságot saját belügyeiben megillető önálló döntéshozatal feletti felügyelet és ellenőrzési tevékenység csupán negatív természetű lehet, amely kizárólag a törvényes jogi rend megtartása érdekében lehet szükséges. Semmiféle pozitív módú közbeavatkozás sem képzelhető el, különösképpen az utasításadás, vagy olyan intézkedés meghozatala, amely az önkormányzati hatáskörön kívü-

5 FALCSIK Dezső: *Magyar közigazgatási jog*. Pozsony, Stampfel Károly, 1900, 12.; FERDINANDY Géza: *A magyar alkotmányjog tankönyve*. Budapest, Franklin Társulat, 1911, 258.; FERDINANDY Géza: *A királyi méltóság és hatalom Magyarországon*. Budapest, Kilián Frigyes, 1895, 260.; KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1897, 80.

6 A királyi biztos kinevezésére például lásd: ANTAL Tamás: A szegedi királyi biztosság közjogi háttere. Adalék Szeged dualizmuskori közigazgatás-történetéhez (1879-1883). *Urbs: Magyar várostörténeti évkönyv*, 2014/9, 255–275.; DÓKA Klára: *A Szegedi Királyi Biztosság (1879-1884)*. In: TROGMAYER Ottó (szerk.): *A Móra Ferenc Múzeum Évkönyve 1976-1977*. 1. kötet. Szeged, Móra Ferenc Múzeum, 1977, 365–386.; DÓKA Klára – KÉRINGER Mária: *A szegedi királyi biztosi hivatal iratai 1880-1883*. Szeged, Móra Ferenc Múzeum, 2010.

7 FERDINANDY (1895) i. m. 260.

8 FALCSIK i. m. 12.

9 FERDINANDY (1911) i. m. 258.

li.¹⁰ A törvény több helyt megemlíttette a felügyelet, illetve az ellenőrzés kifejezéseket, de ezekre konkrét fogalmi magyarázattal nem szolgált, ezzel is növelve a diszkrecionalitást.¹¹

3. A minisztériumi kiküldöttek alkalmazásának okai és előzményei

Joggal tehető fel a kérdés, miért volt szükség az 1886:XXI. tc. 4. §-nak megalkotására? A választ sommázva a Magyar Közigazgatás című szaklap hasábján olvashatjuk: „Közigazgatásunk ujabban igen rossz hírbe keveredett.”¹²

Számos tudósítás és beszámoló látott már a korszakban napvilágot a vármegyei közigazgatásban uralkodó sajnálatos állapotokról. Kiemelkedtek ezek közül a különféle kisebb-nagyobb sikkasztási ügyek, amelyeknek minél előbb elejét kívánták már venni.¹³ Többségük gyakorlatilag ugyanazon módszerrel és elkövetési magatartással történt. A számtalan eset közül három, a véleményem szerint legkiemelkedőbb sikkasztási ügyet szeretném bemutatni. A hivatkozott sikkasztási ügyek mindegyike az 1886-os törvényi szabályozás előtti években történt, és jól illusztrálják, hogy miként igyekezett megoldást találni a központi kormányzat arra, hogy az egyes vármegyék elkerüljék a pénzügyi csődöt. A bemutatott esetek jó példaként mutatják, hogy már a törvényi szabályozás megszületése előtt is alkalmazásra kerültek az ún. kiküldöttek, így a változtatás irányába elmozduló jogalkotói szándék közvetlen előzményként is értelmezhető tevékenységük.

Az első eset 1882-ben történt, amikor Barczikay László Szabolcs vármegyei alpénztárnok sikkasztási ügyét göngyölítették fel. Az alispán megelégedve az alpénztárnok helytelen munkavégzését, az árvaszéki pénztár kezelését más pénztárnokra bízta, a sikkasztásra pedig az átadás-átvétel során derült fény. A főispán azonnal elrendelte az eset kivizsgálását, azonban a belügy-miniszter is sürgős lépéseket tett az ügyben, ugyanis egy minisztériumi számvevőt jelöltek ki a minisztériumi vizsgálat lefolytatására. A vizsgálat alkalmával megállapítást nyert, hogy a sikkasztás hosszú évekre nyúlt vissza, egészen 1875-ig, s leplezése céljából az alpénztárnok rendszeresen meghamisította a főkönyveket és számadásokat.¹⁴

10 KMETY i. m. 36.

11 STIPTA István: *A főispáni hatáskör törvényi szabályozása (1870, 1886)*. In: MÁTHÉ Gábor – ZLINSZKY János (szerk.): *Degré Alajos emlékkönyv*. Budapest, Unió Kiadó, 1995, 299.

12 *Magyar közigazgatás*, 1889/39, 1.

13 *Magyar közigazgatás*, 1889/39, 1.

14 BOROVSKY Samu: *Magyarország vármegyéi és városai. Szatmár vármegye*. Buda-

A második sikkasztási eset, amely Esztergom vármegyében szinte egyidőben történt, nagyon hasonlatos az előbbi példához. Kamocsay László főpénztárnok, aki tettének napvilágra kerülésének pillanatáig teljes köztiszteletnek örvendett, nemcsak egy, hanem több vármegyei pénztári alapból elsikkasztott különféle nagyságú összegeket. Kiemelkedett ezek közül is az ínségügyi, vagy szegényalap-segélyezési és az árvaszéki pénzek kezelése körüli visszaélés. Az ügy tisztázására itt is felállítottak egy vármegyei vizsgáló bizottságot, emellett a szálak felgöngyölítésére a belügyminiszter egy miniszteri osztálytanácsost bízott meg mint királyi biztost.¹⁵

Az előbbi két ügyben a primer forrásanyagot egyelőre még nem sikerült fellelni. A harmadik példa vonatkozásában viszont jól dokumentált levéltári iratok álltak rendelkezésre, így rekonstruálni lehetett az eseményeket. Mindenkit felkészületlenül és váratlanul értek azok az események, amelyekről 1876. február 28-án sürgőnyt küldött Krassó vármegye alispánja a belügyminiszter részére. Aznap a Lugos – Karánsebes – Resicza – Orsova egyesített takarékpénztár ellen csődeljárást kezdeményeztek. A belügyminiszter személyes felelősség terhe mellett az azonnali lépések megtételére és részletes jelentéstételre hívta fel a vármegye közönségét.¹⁶ Egy önmaga ellen csődöt kérő pénztintézet sorsa kisebb jelentőségű hírnek számított volna, azonban az ügy több szálon összefonódott a vármegye helyzetével. A municípium ugyanis minden pénzeszközét a takarékbankban helyezte el különféle betétek formájában, és óriási kockázatot jelentett, ha esetlegesen a vármegyei háztartás likviditás hiányában egyik-napról a másikra összeomlik. A takarékpénztár igazgatója Hammer Károly kereskedő volt, aki a bank betéteseinek kárára követett el sikkasztást. Hammer cégtársa, és mint a takarékpénztár igazgatóságának tagja, Arnold József ezt felfedezve 1876. február 28-án kérte az illetékes királyi törvényszéktől a csődeljárás megindítását. A kialakult helyzetről az alispán táviratot küldött a belügyminisztériumba. A főispánt a takarékpénztár közgyűlésének elnökévé több ízben megválasztották, míg az alispán a bank igazgatói tisztét is betöltötte. A fizetőképesség megőrzése, a megmaradt vagyon felmérése és a közhangulat megnyugtatósága érdekében ennek okán a főispán másnapra, március 1-jére a bank központi választmányának összehívásáról rendelkezett. Ezen az ülésen új, ideiglenes igazgatót választottak és a betéti állomány felmérésére gyorsmérleget is készítettek. A sikkasztást illetően kiderült, hogy az igazgató

pest, Országos Monografia Társaság, 1908, 566.

15 BOROVSKY I. M. 421.

16 11991/1876. sz. irat. BM. K150. 1859. cs.

mellett érintett volt még a pénztáros és a főkönyvelő is. A gyorsmérleg elkészülte némileg megnyugtatóan hatott, mert az okozott vagyoni hátrány ellenére is az tűnt ki, hogy a folyamatos likviditás megőrizhető. Többek között a vármegye által elhelyezett pénzalapkövetelések is fedezve voltak. Ez annak is volt köszönhető, hogy a részvénytőke is befizetésre került. Az erről szóló jelentést a főispán március 3-án készítette el a belügyminiszter számára.¹⁷ A belügyminiszter ezt követően átíratot intézett az igazságügyi és a kereskedelemügyi miniszterhez. Előbbitől az időközben megindult büntetőeljárásról kért tájékoztatást, utóbbitól állásfoglalást várt a főispán eljárásáról.¹⁸ A kereskedelemügyi miniszter válaszában a főispán intézkedéseivel teljes mértékben egyetértett. Kiemelte, hogy kellő gyorsasággal és eréllyel sikerült fellépnie. Ennél is fontosabbnak számít azon megjegyzése, hogy véleménye szerint egy királyi biztos kinevezése már nem lenne indokolt.¹⁹

Az alispán március 14-ei jelentése is megerősíteni látszik az azonnali intézkedések helyességét, amely szerint elsődleges cél a mindenkori fizetőképesség megőrzése volt. Ellenkező esetben a betétesek tömeges kivétje okozta volna az azonnali csődöt és összeomlást. A megyei pénzalapok és az árvaszéki pénztár fedezetének biztosítására március 2-án zálogjogot jegyeztettek be a lugosi takarékpénztár ingatlanára, amelyet már a jelentés megtételéig részben teljesítettek is.²⁰ A belügyminiszter mindezek ellenére Ujfalussy Miklós Szörény vármegyei főispánt nevezte ki királyi biztossá a további vizsgálat lefolytatására. Ujfalussy március 29-én vizsgálati jegyzőkönyvet vett fel, amelyben többnyire a fent már ismertetett tények kerültek rögzítésre. Érdemes azonban belőle Oltmann László árvaszéki ülnök nyilatkozatát kiemelni, aki megemlítette, neki nem volt tudomása arról, hogy az árvaszéken kívüli egyéb árvákat illető pénzek lettek volna elhelyezve a takaréokban. Ha tudott is volna róla, tiltakozott volna ellene, mivel a vármegyei szervezési szabályrendelet ezt nem tette lehetővé, mert annak értelmében minden ilyen jellegű készpénzt a megyei központi vagy községi árvaszéki pénztáralapba kellett volna befizetni.²¹ Március 31-én a

17 11991/1876. sz. irat. BM. K150. 1859. cs.

18 12770/1876. sz. irat. BM. K150. 1859. cs.

19 12770/1876. sz. irat. BM. K150. 1859. cs.

20 15404/1876. sz. irat. BM. K150. 1859. cs.

21 Az árvaszék szervezetére és működésére vonatkozóan bővebben lásd: CSIPES Antal: Az árvaszék szervezete, működése és iratai Magyarországon a kapitalizmus korában. *Levéltári Szemle*, 1973/2, 176–188.; HOMOKI-NAGY Mária: *A gyámok kötelezettsége a 18-19. században*. In: NAGY Janka Teodóra – BOGNÁR Szabina – SZABÓ Ernő

belügyminiszternek tett jelentésében a királyi biztos is arra a meggyőződésre jutott, hogy a sikkasztás kiderültét követően megtett intézkedések helyesek voltak, és a megyei pénzállománykövetelések is teljesen biztosítottak voltak. Ugyanakkor sérelmezte azt, hogy vizsgálatának a miniszter szóbeli utasításának értelmében személyi kérdésekre, így a főispán és az alispán felelősségére is ki kellett terjednie. Az utasítástól Ujfalussy részben eltért, mivel a vizsgálatot csak az alispán ellen folytatta le.²² A csődöt végül nem sikerült elkerülni, amely 1876. december 20-án következett be. Ujfalussy ekkor már Krassó vármegye főispánjaként járt el. December 22-én a megyei tisztí ügyészeknek utasításba adta a zálogjog ismételt bejegyzését, mert az korábban csak részben történt meg. Intézkedéseinek nyomtatékosítására utasítása mellé mellékelte a miniszteri leiratot, hogy tisztviselői számára is egyértelmű legyen az utasítás szigorú volta.²³ A megyei követelés végül kielégítést nyert, a takarékpénztár épületét a vármegye megszerezte, és az hasznosításra is került a vármegyei gyámpénztár javára. Ez azonban hosszú évekbe telt, végleges elintézését 1890-ben nyert.²⁴

A szakajtó részletesen foglalkozott a sikkasztási ügyek következményeivel, valamint a lehetséges kiváltó okokkal. Áttanulmányozva ezeket, az a következtetés vonható le, hogy időben elhúzódó cselekményekről volt szó, amelyek olykor egy-egy véletlennek köszönhetően derültek ki. A legfőbb probléma egyrészt a gyakorlati jártasság hiányában keresendő, amely eltérő technikai kimutatásokat és számszaki csoportosításokat eredményezett. Másrészt a felügyelet és ellenőrzés lazaságában is hiányosságokat lehetett felfedezni.²⁵ Éppen ezért sürgették azt, hogy a kormány olyan törvényt dolgozzon ki, amely megfelelően rendezheti a kérdést, és felszámolja azon viszonytárságos állapotokat, amely alapján a közigazgatás egészét a közvélemény megítélte. Átláthatóbb pénzkezelési rendszert és egy törvényhatóságtól független vizsgálati közeg felállítását javasolták.²⁶

A problémák megszüntetésére tett intézkedések tekintetében az 1883-as év két fontos törvény megszületését eredményezte. Ekkor fogadták el

(szerk.): *Élő jogszokások. Jogi néprajzi, jogtörténeti és jogi kultúrtörténeti tanulmányok*. Szekszárd, Pécsi Tudományegyetem KPVK, 2023, 117–125.; KAJTÁR István: *A 19. századi modern magyar állam- és jogrendszer alapjai*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2003, 208–212.

22 15404/1876. sz. irat. BM. K150. 1859. cs.

23 58255/1876. és 59412/1876. sz. irat. BM. K150. 1859. cs.

24 5536/1890. sz. irat. BM. K150. 1859. cs.

25 *Magyar Közigazgatás*, 1885/43, 1.

26 *Magyar Közigazgatás*, 1885/44, 1.

az 1883:I. tc-t, amely a köztisztviselők minősítését, és az 1883:XV. tc-t, amely a vármegyék háztartását szabályozta.

A köztisztviselők minősítéséről szóló 1883:I. tc. fontos előrelépést jelentett, mert szabályozást nyert az a kérdés, hogy az egyes állásokat milyen végzettséggel lehet betölteni. A törvény egyrészt a közigazgatás, másrészt az igazságszolgáltatás ágazataiban dolgozó egyes tisztviselők tekintetében követelt meg képzettséget. Elismert képzésnek számított az ügyvédi oklevél, a jogi- és az államtudományi doktori fokozat, vagy legalább négy év jogi tanulmányokat követően az államtudományi államvizsga teljesítése. Ezt követően a közigazgatás szintjeit rangsor szerint felsorolva megnevezte az egyes szinteken belül azokat a tisztviselőket, akiknek ezen végzettségek valamelyikével rendelkezniük kellett. Vármegyéknél ezt az alispántól, a jegyzőktől és a szolgabíróktól, valamint a szolgabíró-segéd-ektől követelték meg.²⁷

Az 1883:XV. tc.-et, amely a megyék háztartását szabályozta, Sarlós abból a szempontból vizsgálta, hogy annak rendelkezései ütköztek az 1870:XLII. tc. költségvetési rendelkezéseivel. Az új háztartási törvénnyel ugyanis a kormány továbbra is azt a gyakorlatot tartotta fenn, hogy a vármegyék önmaguk által nem fedezett kiadásait az állami költségvetésből kiegészíti. Akkori elnevezés szerint államsegélyt biztosított évről-évre. Az államsegélyek folyósításával újabb eszköz maradt a kormány kezében, hogy a vármegyei költségvetést felügyelete alatt tartsa. Kizárták annak lehetőségét, hogy a vármegye a pénzügyek területén önállóbb döntéseket hozhasson.²⁸

A vármegyék háztartásáról szóló törvény 17. §-a hatalmazta fel a belügyminisztert, hogy a pénzkezelés kérdéskörét szabályrendelet útján pontosítsa. A miniszter 37.169 szám alatt 1883. július 14-én meg is alkotta azt: „a megyei pénzkezelésről és számvitelről szóló szabályzat tárgyában” címmel jelölve. A szabályzat terjedelmes voltát azzal indokolta, hogy ugyan

27 CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. század végétől a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976, 174–175.; bővebben lásd: KAJTÁR István: *A közszolgálat személyzete, 1919–1944*. In: MÁTHÉ Gábor (szerk.): *A magyar közszolgálat*. Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1995, 9–12.; MÁTHÉ Gábor: *A magyar közigazgatási képzés történeti modellje*. In: MÁTHÉ Gábor (szerk.): *A magyar közszolgálat*. Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1995, 117–121.

28 SARLÓS i. m. 149–150.; A megyei háztartásról bővebben lásd: MARISKA Vilmos: *Az államgazdaságtan kézikönyve*. Budapest, Franklin Társulat, 1905.; ANTAL Tamás: *Törvényhatósági közigazgatás és község-háztartás. A közigazgatás*. In: MAKÓ Imre – MARJANUCZ László (szerk.): *Hódmezővásárhely története III. A forradalmak időszakától a tanácsrendszer létrejöttéig, 1918–1950*. Hódmezővásárhely, Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata, 2019, 131–165.

a vármegyékben eltérő részletességű a pénzkezelés módja, de a szabályzat kidolgozásakor már most minden eshetőséget figyelembe kívántak venni. A szabályzat nyolc fejezete részletesen tárgyalja a pénztárhelyiségek felszereltségét és őrzését, az ott-tartózkodás szabályait, hosszasan kifejti a kezelő személyzet kötelességeit, a számfejtés módozatait, a kifizetés szabályait és a könyvvezetést, amelyre külön mintát is adott a rendelet mellé, valamint nem utolsósorban az ellenőrzéseknek is külön fejezetet szentelt. A rendelet helyenként már apró részletekbe menő szabályai is azt a célt szolgálták, hogy minden pénzkezeléssel kapcsolatos kétely és félreértés kizárásra kerüljön. Elejét kívánta venni minden eshetőségnek, amely táptalaja lett volna egy-egy újabb visszaélésnek. Emellett kétségkívül, Sarlóshoz hasonlóan lehetséges erre a vármegyei önállóság kizárásaként is tekinteni.²⁹

Ezen előzmények után 1886-ban fogadta el az országgyűlés a törvényhatóságok működését újraszabályozó törvényt. A miniszteri indoklás hangsúlyozta, hogy a törvényjavaslat rendelkezései csupán a kialakult gyakorlatra kívánnak reflektálni. A minisztériumi kiküldöttek alkalmazásához fűzött indokok között pedig említést kapott, hogy némely törvényhatóságokban tapasztalható visszasságok miatt törvényi szinten is célszerű lenne kimondani, hogy a miniszter jogosult vizsgálatot elrendelni ezek megszüntetése érdekében. Ezt elősegítette az is, hogy a vizsgálatoknak már kialakult gyakorlata is volt.³⁰

Az 1886:XXI. tc. alapján adott felhatalmazás szerinti vizsgálatokra az 1880-as évek végén került sor, még Tisza Kálmán miniszterelnökségének idején. Erről a Hód-mező-vásárhely című helyi hetilap is beszámolt. Örömet fejezte ki aziránt, hogy a belügyminiszter elrendelte a vizsgálatot. Ahhoz, hogy megfelelő képet tudjon nyerni a miniszter a törvényhatóságok közigazgatási állapotáról, helyesnek vélte a közegei általi vizsgálatot. Ennek indokát abban látta, hogy célszerű volt megvizsgálni, „az elméleti igazságok mikép érvényesülnek a gyakorlati életben.” Ugyanakkor megemlítette azt is, hogy lesznek olyan törvényhatóságok, ahol a tisztviselők bizalmatlansággal fognak viseltetni a vizsgálóbiztosok tevékenysége iránt. Itt vélhetően hanyagságot és visszaéléseket fognak feltárni. Ezeket a problémákat az okok felderítése után mindenképpen orvosolni kell. Viszont ahol minden

29 37.169/1883. m. kir. belügyminiszteri körrendelet a megyei pénzkezelésről és számvitelről szóló szabályzat tárgyában. *Magyarországi Rendeletek Tára*. Budapest, Pesti Könyvnyomda, 1883, 969–1066.

30 Indoklás a „köztörvényhatóságokról” szóló törvényjavaslathoz. 262. sz. *Képviselőházi irományok. IX. kötet*. Budapest, Pesti Könyvnyomda-részvény-társaság, 1886, 195.

rendben zajlik, nem kell félni sem.³¹ A vizsgálatok megindításáról, amely szerint a belügyminiszter négy osztálytanácsosára bízta ezek lefolytatását, a Magyar Közigazgatás című szaklap is beszámolt. Szintén üdvözetét fejezte ki a miniszteri kiküldöttek tevékenységét illetően, és bizalmát fejezte ki aziránt, hogy ezáltal megszűnhet a közvélekedésben meghúzódo negatív általánosítás, valamint a vizsgálat eredményei felhasználhatóak lesznek egy jó gyakorlat kialakítására.³²

Az 1889-es vizsgálatok levéltári dokumentumait egyelőre nem sikerült fellelni, de az ekkor zajlott vizsgálatra egy másik levéltári forrás egyértelmű utalást tett. Az 1886:XXI. tc. 57. §-a alapján a főispán minden évben legalább egyszer köteles volt a járási főszolgabírók hivatalos eljárásának és ügykezelésének vizsgálatát elvégezni. Az elrendelt vizsgálatokról minden esetben jegyzőkönyv készült, amelyet a főispán jóváhagyás végett felterjesztett a belügyminiszterhez. Nem történt ez másképpen 1889-ben sem, amikor Szatmár vármegye főispánja megvizsgálta az egyes járásokat. A főszolgabírói hivatalok munkáját többségében középszerűnek ítélte meg, egy esetben mindössze kielégítőnek, hivatkozván a főszolgabíró magas korára.³³ A miniszternek tett jelentésben a főispán viszont megemlítette, hogy a szatmári járás vizsgálati jegyzőkönyvét nem csatolja, mert ott a miniszter utasítására miniszteri tanácsos általi vizsgálatra is sor került. A kiküldött tanácsos nem más volt, mint Széll Ignác, Széll Kálmán miniszterelnök testvére, aki ebben az időben miniszteri osztálytanácsosként dolgozott.³⁴ Előzményként kell megemlíteni, hogy az előző évben felterjesztett főispáni vizsgálati jegyzőkönyv aggályokkal töltötte el a belügyminisztert. A szatmári járás főszolgabírójánál több száz forint készpénzt találtak elszámolatlanul. A szabálytalanság a fent hivatkozott pénzkezelésről szóló belügyminiszteri rendelet 103. §-ba ütközött. E rendelkezés alapján ugyanis a főszolgabírók a hozzájuk beérkezett pénzeket 48 órán belül kötelesek voltak a vármegyei pénztárba befizetni, vagy ha erre lehetőség nem volt, a mielőbbi letétbe helyezésről kellett gondoskodni. A főispán mentséggként arra hivatkozott, hogy a szatmári járáshoz összesen 43 község tartozik, ezért rendkívül kiterjedt ügyforgalmat bonyolít le.³⁵ Valószínűsíthető, hogy az elszámol-

31 *Hód-mező-vásárhely*, 1889/40, 1.

32 *Magyar Közigazgatás*, 1889/39, 1-2.

33 70647/1889. 80861/1889. 81077/1889. 83200/1889. sz. irat. BM. K150. 1722. cs.

34 83200/1889. sz. irat. BM. K150. 1722 cs.

35 85768/1888. sz. irat. BM. K150. 1722. cs. A járások szervezetére bővebben lásd: MARJANUCZ László: *A járás a magyar történelemben. Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica*, 2013/3, 441–454. PÉTERVÁRI Máté: *Az Osztrák-Magyar*

latlan pénzek és a pénzkezelési szabálytalanságok miatt kerülhetett sor a következő évben a miniszteri tanácsos általi vizsgálat elrendelésére.

A második, miniszteri kiküldöttek által elvégzett vizsgálat a századforduló környékén zajlott. Erről a Magyar Nemzet egy tudósítása számolt be. „Mióta a belügyminiszterium fennáll, még annyi helyszíni vizsgálatot nem tartottak a központból kiküldött tisztviselők, mint miniszteri biztosok, az egyes vármegyéknél, városoknál és községeknél, mint Széll Kálmán belügyministersége alatt.”³⁶ Ennek előzményeként említhető meg a Magyarország című napilap tudósítása. Dacára az 1886:XXI. tc. hatályba lépése óta eltelt időnek, időnként még mindig problémák ütöttek fel a fejüket a vármegyei pénzkezelés kapcsán. További szigorítást sem tartott kizártnak, mivel az ellenőrzések terén mindig tapasztalható volt egyfajta lazaság, mert nem kellő lelkiismeretességgel végezték e munkát. Főként a vármegyei vizsgálóbizottságok munkáját érte kritika, de a miniszteri kiküldöttek tevékenységét sem tüntette fel pozitív színben. Ez utóbbinál legfőképpen azt kifogásolták, hogy a miniszteri kiküldöttek vizsgálatát nagyban befolyásolhatták a pártérdekek is, kétségbe vonva annak független voltát.³⁷ Ezeknek a vizsgálatoknak is a levéltári dokumentumai még felkutatásra várnak és későbbi kutatás tárgyát fogják képezni.

A minisztériumi kiküldöttek alkalmazásának lehetősége az 1905-1906-os kormányválság idején is kulcsfontosságú volt. Az ekkor történt események ismertetése jelen tanulmány határait meghaladná, ezért csak arra lehet szorítkozni, hogy a kutatás szempontjából releváns összefüggések kerüljenek bemutatásra.³⁸ A Kecskemét város törvényhatóságának

Monarchia alsó középszintű közigazgatása a kiegyezést követően. *Forum. Acta Juridica et Politica*, 2019/9, 113–125.; PÉTERVÁRI Máté: A járások mint területi egységek polgári átalakítása a kiegyezést követően. *Forum. Acta Juridica et Politica*, 2020/10, 221–237.; PÉTERVÁRI Máté: A szolgabírák hatáskörének bemutatása az 1870:XLII. tc. rendelkezései alapján. *Pro Publico Bono. Magyar Közigazgatás*, 2020/8, 238–259.; PÉTERVÁRI Máté: A szolgabírák jogállása az 1870. évi XLII. tc. időszakában. *Forum. Acta Juridica et Politica*, 2020/10, 81–97.; PÉTERVÁRI Máté: *A járások kialakítása Magyarországon az 1870:XLII. tc. alapján*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021.

36 *Magyar Nemzet*, 1902/187, 1.

37 *Magyarország*, 1898/221, 1–2.

38 Bővebben lásd: BOJTOS Gábor: Az 1905-1906. évi vármegyei ellenállás. In: FÜLÖP Tamás (szerk.): *Arcontológia. Jász-Nagykun-Szolnok Megye közigazgatási tisztségviselői 1876-1990*; https://www.jnszmtisztviselok.hu/tanulmany/02_02.html. (2024.08.21.); GAÁL Zsuzsanna: *Tolna vármegye és az 1905-1906. évi nemzeti ellenállás*. In: VADAS Ferenc (szerk.): *A szekszárdi Béri Balogh Ádám Múzeum Évkönyve 14*. Szekszárd,

címzett belügyminisztériumi leiratot a város nevét viselő hetilap közölte. Előzményként ismertette, hogy a városi törvényhatóság közgyűlési határozattal szólította fel tisztviselőit, hogy az ide kirendelt Kolozsváry Gyula kormánybiztos döntéseit, intézkedéseit ne ismerjék el, ne hajtsák végre azokat. A belügyminiszter ezt a határozatot az 1886:XXI. tc. 10. §-a értelmében megsemmisítette. E rendelkezés alapján a kormány jogosult volt a hozzá felterjesztett határozatokat megsemmisíteni, ha azok illetéktelenek vagy törvénybe ütközőek voltak, továbbá indokolt esetben új eljárásra is kötelezhették a törvényhatóságot. Itt az 'illetéktelen' kifejezéssel akadnak problémák, amelynek bővebb kifejtése szintén elmaradt a jogalkotó felelől. Ez újabb táptalajul szolgált a diszkrecionális jogkörök gyakorlására.³⁹ Az indokolásában a belügyminiszter azonban az idézett törvény 4. §-ra hivatkozott, amely szerint a belügyminiszter bárikor jogosult megvizsgálni, akár saját kiküldött közegein keresztül is az érintett törvényhatóság önkormányzati hatáskörben hozott közigazgatási eljárási cselekményeit, ügyvitelét és pénzkezelését. Emlékeztetett arra is, hogy e jogkör teljes mértékben diszkrecionális, elrendelésének egyéb feltétele a törvény szerint nincs. Ezt a törvényhatóság egyedül csak tudomásul veheti, ellenlépésre nincs módja. Továbbá, éppen a közrend és a közbiztonság fenntartásának érdekében nevezte ki a kormánybiztost, amely teljes mértékben törvényesnek mutatkozott.⁴⁰

A közvélekedés azonban markánsan ellentétes álláspontra helyezkedett a rendelkezés tartalmát illetően. A Magyarország című napilap Boda Dezső debreceni kormánybiztossá való kinevezésének hírért boncolgatva az említett 4. §-nak merőben más értelmezést tulajdonított. „Flagrális törvénysértés”-nek titulálta ezeket a kinevezéseket. Megemlítette, hogy a

1988, 371–385.; VARSÁNYI Attila: *Nagy Mihály, a darabont főispán, 1905-1906*. In: VARSÁNYI Attila: *A hódmezővásárhelyi főispánság története (1873-1950)*. Tanulmányok Csongrád megye történetéből. Szeged, Magyar Nemzeti Levéltár Csongrád Megyei Levéltára, 2013, 149–160.; ZSOLDOS Ildikó: *Az 1905–1906-os „nemzeti ellenállás” Szatmár vármegyében. A szatmári törvényhatóság a Fejérváry-kormány ellen*. In: *A debreceni Déry Múzeum kiadványai*. Debrecen, 2011, 169–178.; STIPTA István: *A vármegyék alkotmánybiztosító szerepe*. In: BANA József (szerk.): *Győri tanulmányok*. Győr, Győr-Moson-Sopron Megye Soproni Levéltára, 1998, 85–89.; STIPTA István: *Közjogi viták a vármegyék rendeletfélretételi (vis inertiae) jogáról. Miskolci Jogi Szemle, 2020/15, 270–276.*; STIPTA István: *Az ellenállási jog a dualizmus kori törvényhozási vitákban*. In: VARGA Zs. András – PATYI András – ÁBRAHÁM Márta (szerk.): *Bulla Aurea 800. Nyolc évszázad közjogi üzenete*. Budapest, Kúria, 2022, 167–178.

39 RÉNYI i. m. 142.

40 *Kecskemét*, 1906/10, 1.

kormánybiztosok intézménye ugyan korábban is létezett, de azok mindig törvényi felhatalmazáson alapultak. Jelen esetben azonban felhatalmazás nélkül kaptak a kormánybiztosok kivételes hatalmat a kezükbe. Ezt követően a napilap idézte a 4. §-t, kiemelve benne az egyik legfontosabb szót: „megvizsgáltathatja.” Egyet kell érteni a cikkíróval, akinek személye nem ismert, hogy a törvényi rendelkezés csupán a vizsgálat elrendelésére adhatott felhatalmazást, de sem kivételes jogkör gyakorlására, sem egyéb intézkedési eljárásokra adott további felhatalmazásra nem lehetett következtetni ebből a rendelkezésből.⁴¹

Ugyanezen indokokat említette a Budapesti Hírlap tudósítása is, kiegészítve azzal, hogy ebből a rendelkezésből az említett közrend és közbiztonság fenntartásának érdekében való hivatkozás sem vezethető le. A 4. §. csak a vizsgálat elrendelésére terjedhet ki, intézkedési jogokra nem. Kiemelte továbbá az önkormányzati jogoknak a kormánybiztosok kinevezésével való szégyenteljes felfüggesztési módját. De ezen is túlmenve elgondolkodtató anomáliára is rávilágított, amikor megemlítette, hogy a kormánybiztosok még a főispáni hatáskörnél is nagyobb hatáskörrel lettek felruházva. Mindezt „megdöbbentő cinizmus”-ként konstataulta.⁴² Itt értékelődik fel Kmety fent ismertetett dogmatikai okfejtése, amely már jóval a kormányválság kibontakozása előtt egyértelművé tette, hogy a törvényhatóságok feletti kontroll csakis negatív természetű lehet. A jogszerűség kérdésköre mellett itt kell még megemlíteni a célszerűségi követelményeknek való megfelelés vizsgálatát is. A célszerűség szerinti értelmezést az általam vizsgált szerzők mindegyike megemlítette mint káros felügyeletgyakorlási módszert, azonban ennek részletesebb elemzésére nem tértek ki. Egyed idézett tanulmányában erre azt az észrevételt tette, hogy a kialakult 'kormánygyakorlat szerint' jogszerűségi, célszerűségi és államérdekhez fűződő szempontok alapján is megvizsgálhatta az illetékes miniszter a törvényhatóság meghozott döntéseit.⁴³ A célszerűség fogalmára a következő magyarázat szolgálhat. Az értelmezés szerint a közigazgatás útján megvalósuló döntések elsődleges célja a közszükségletek kielégítése. A közérdek érvényre juttatása mellett azonban mérlegelésre kerülnek az adott döntést jellemző egyéb célszerűségi és méltányossági szempontok is. A legfőbb célnak bizonyult minden esetben a közérdek megóvása.⁴⁴

41 *Magyarország*, 1906/4, 2.

42 *Budapesti Hírlap*, 1906/270, 1.

43 EGYED István: *Vármegyei önkormányzat*. Budapest, Eggenberger-féle könyvkereskedés, 1929, 273.

44 MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század álla-*

Igazat lehet adni Sarlós állításának, hogy a királyi biztosok ténykedése a törvényhatósági bizottság hatásköreinek átvételére, tisztviselők elmozdítására, magára a hatalomkoncentrációra irányult.⁴⁵ Negatívumként kell értékelni, hogy a kormány mindezt a közérdek fenntartásának álcája mögé bújva tudta keresztül vinni.

4. Összegzés

A tanulmányban kísérletet tettem arra, hogy néhány példán keresztül szemléltessem az 1886:XXI. tc. minisztériumi kiküldöttekre vonatkozó szabályozás létrejöttének előzményeit. A kiküldött közegek által lefolytatott vizsgálatok a törvény megszületése előtt sem voltak már ismeretlenek. Egyet lehet érteni Tisza Kálmán egykori miniszterelnök – belügyminiszterrel, aki állítása szerint ‘csupán’ kodifikálta az addig is alkalmazott gyakorlatot. A törvény 4. §-ában rögzített ügykezelési és pénzkezelési vizsgálatok újabb alkalmat szolgáltatottak a centralizációs akarat érvényesülésére. Ennek szükségességét a középszintű közigazgatásban talált visszasságok sajnálatosan csak megerősíteni tudták.

A bemutatott példák alapján megállapítható volt, hogy a minisztériumi kiküldötteket a törvényben előírt vizsgálatok lefolytatásán túlmenően olykor más hatáskörökkel is felruházták. Ez abból a szempontból lehet ellentmondásos, hogy a főispán személyében már így is elég erős kontrollt tudott gyakorolni a kormány a vármegyék felett, de úgy tűnhet, ez sem bizonyult elégségesnek. Ahogy például a lugosi sikkasztási ügy vagy az 1905-1906-os kormányválság időszaka is mutatta, mintha közvetett módon még a kormány bizalmi emberét is ellenőrzés alá akarták vonni. Ennek a kérdésnek teljeskörű tisztázása azonban még további kutatást fog igényelni. Egy azonban már most bizonyossá vált: Sarlós tévedett abból a szempontból, hogy a minisztériumi kiküldöttek a főispán érdekeit szolgálták volna. Ennek ellenkezőjét mutatta az eddig feldolgozott forrásanyag.

mában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 590–591.

45 SARLÓS i. m. 194.