



Budapesti Levéltári Mozaikok

2022/19. szám

DOI: [10.56045/BLM.2022.19](https://doi.org/10.56045/BLM.2022.19)

ISSN: 2939-6921

URL: <https://leveltarimozaikok.bparchiv.hu/2022/12/15/leveltari-mozaikok-76/>

SIPOS ANDRÁS

Az egyesülő főváros önkormányzati jogainak kérdése

Az egyesített Budapest főváros létrehozásának egyik alapkérdése volt, hogy az milyen jogállással, önkormányzati jogokkal tagozódják be a kiegyezés után létrehozott új közigazgatási és önkormányzati rendszerbe. Autonómiája hasonló lesz a vármegyékhez és a vidéki városokhoz, vagy városvezetése azoknál nagyobb, avagy, fővárosi szerepkörére és annak az állam érdekeivel való szoros kapcsolatára tekintettel éppenséggel szűkebb mozgástérrel fog rendelkezni? A városegysítési törvény vitája során a különböző álláspontok főként a főispáni, illetve főpolgármesteri tisztség rendszeresítése és szerepe körül csaptak össze, miközben a vita átsiklott azokon a rendelkezéseken, amelyek a következő évtizedekben ténylegesen az autonómia jóval erősebb korlátjainak bizonyultak.

Kulcsszavak: *Budapest 150, városegysítés, főpolgármester, polgármester, önkormányzat, törvényhatóság, Ráth Károly, Kamermayer Károly, városháza*

Azt követően, hogy Tóth Vilmos belügyminiszter 1871. november 9-én benyújtotta a „[Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről](#)” szülő törvényjavaslatot, és a Buda város közgyűlése által még májusban kiküldött ún. „ötös bizottság”¹ azzal megismerkedett, az alábbi álláspontot fogalmazta meg: „Az egész törvényjavaslatot a legridegebb összpontosítás szelleme lengi át. [...] mi hazánk jelenlegi politikai és társadalmi viszonyai között nem csak indokolatlan, de egyenesen károsnak tartjuk, de a magyar sz. kir. városokkal és kivált a két testvér fővárossal szemben igazságtalanság is, mert amint egyrészt Magyarország városai emlőin nőtt fel ama csekély számú, de egészséges polgári elem, mely minden állami létnek és közművelődési fejlődésnek legbiztosabb talpazata és kútforrása, úgy másrészt a valódi demokráciának egyedüli nemzője – az úgynevezett szab. kir. városok mindig helyt állottak, ha az állami rend és törvényes állapot veszélyeztetve látszott [...].² E sorozat [egyik korábbi cikkében](#) már idéztük a kormánypárti *Pesti Naplónak* az év áprilisában a belügyminiszter által összehívott ún. fővárosi enquete-tal kapcsolatban megjelent vezércikkét, amely a fent írtakkal szemben világosan kifejezésre juttatta azt az álláspontot, amely a kormányt a törvényjavaslat formába öntésekor vezette: „Egyáltalán nem létezik ok, mely a fővárosoknak állását az államhoz lazábbá tehetné, mint bármely más municipiumét, de annál több ok van, mely épp a fővárosnál a legnagyobb eréllyel előtérbe tolja az állami érdeket. [...]”³



1. kép. Tóth Vilmos belügyminiszter (1871–1873), a főváros egyesítéséről szóló törvény kidolgozója és előterjesztője. Borsos József felvétele. ([FSZEK Budapest Képtár, képszám: 040392](#))

Az egyesített főváros létrehozása az utolsó láncszeme volt annak a nagy reformmunkának, amely a kiegyezés után a modern polgári parlamentáris állam kereteibe illeszkedő megyei és helyi önkormányzati rendszer kiépítésére irányult. A törvénykezési munka

¹ Nagy 2022.

² Gárdonyi 1913. 194. p.

³ *Pesti Napló*, 1871. április 25. Reggeli kiadás, 1. p.

során figyelemmel kellett lenni az autonómiáknak a reformkor és '48 politikai hagyatékában betöltött különleges szerepére. A rendi korszakban a vármegyék nem csak a területi igazgatás és jogszolgáltatás egységei, de az országgyűlési követküldési és követutasítási jog révén az országos politika és a törvényhozás döntő tényezői is voltak. A rendi országgyűlés szünetelése idején pedig képesek voltak biztosítani a politikai élet folyamatosságát, komoly ellenállási potenciált jelentettek az abszolutisztikus törekvésekkel szemben, és a politizáló társadalom jelentékeny része a kiegyezés után sem kívánt erről a szerepükről lemondani. Nem lehetett függetleníteni az önkormányzati szférát a dualista rendszerbe beépített, az uralkodó politikai hatalmát és előjogait fenntartó, a parlamentarizmust korlátozó elemektől sem. Ráadásul az új közigazgatási szisztéma megalapozásakor a dualizmus rendszere még közel sem szilárdult meg, a különböző szereplők bizalmatlanul figyelték egymást. A kormány ezért is igyekezett minél több biztosítékot beépíteni a rendszerbe arra az esetre, ha a létrejött kényes hatalmi egyensúlyt bármely oldalról kihívás érné. A törvényhatóságokat (vármegyéket és törvényhatósági jogú városokat) a hagyományokhoz illeszkedve, a helyi ügyeken túlmenő politikai jogosítványokkal is felruházták, és mozgásterüket úgy igyekeztek alakítani, hogy hatékonyan fel tudjanak lépni, ha Magyarország – a kiegyezés keretei között biztosított – alkotmányos önállóságának csorbítására történne kísérlet. Ezt nem volt egyszerű összeegyeztetni azzal az igénnyel, hogy a dualizmus alapján álló alkotmányos kormány kellő biztosítékokkal rendelkezzen a közigazgatás folyamatosságának, hatékonyságának és egységének biztosítására. Ezek az ellentmondások jól láthatóan jutottak kifejezésre a vármegyei és városi törvényhatóságok élére állított – a király által a belügyminiszter előterjesztése alapján kinevezett – főispánok intézményében és hatáskörében.

A fővárosra vonatkozó törvényjavaslat értelmében Budapest élén is főispán állt volna, a többivel azonos jogállással. A törvénytervezet elveiről még tavasszal tartott ankéton a belügyminiszter az alábbi szavakkal próbálta nyugtatni a résztvevőket: *„nem is képzelhető, hogy oly fővárosi főispán proponáltassék kinevezés végett, kit a fővárosok polgársága nem vall magáénak.”*⁴ A javaslat ellenzői ezúttal a főváros „különleges viszonyaival” érvelve próbálták bizonyítani a tisztség felesleges voltát. Pest város törvényhatóságának felirata szerint *„itt a fővárosban, hol a nyilvánosság elől a legkisebb közérdekű tárgy el nem vonatik; hol a törvényhatósági határozatokat tartalmazó jegyzőkönyvek hiteles példányai hétről hétre a közgyűlés után azonnal, és nem úgy, miként a megyéknél, a határozatoknak tényvé váltá után évnegyedenként a m. kir. kormány elébe közvetlenül felterjesztetnek; hol a napi sajtó a fővárosi ügykezelés felett szakadatlanul éber szemmel örködik, és a közgyűlések tárgyalásait azonnal az ország színe elé állítja; mondjuk ismételve, itt, hol az ország kormánya maga a törvényhatóság területén él és saját szemével látja a fővárosi köztörvényhatóság működését; itt ezen új méltóságnak felállítását egyáltalában feleslegesnek kell mondanunk.”*⁵ Az elvi álláspont leszögezése mellett, de a funkció teljes mellőzését a kormány ragaszkodása miatt kilátástalannak minősítve, azt a javaslatot tették, hogy a *„a főváros legfőbb tisztviselőjének állása elfoglalásában a főváros közönség némi befolyása biztosítsassék azáltal, hogy annak főpolgármesterét a köztörvényhatóság hármaskijelölése mellett Ő felsége a király nevezze ki.”*⁶ A kormány végül elfogadta azt, hogy főispán helyett főpolgármester kerüljön a város élére, de a kinevezés javasolt módozatát elvetette.⁷ Szapáry Gyula, a javaslat parlamenti előadója szerint

⁴ Gárdonyi 1913. 131. p.

⁵ Gárdonyi 1913. 191–192. p.

⁶ Uo. 192. p.

⁷ Horváth 2019.

„ez által a felelős kormány oly helyzetbe juthatna, hogy oly egyént kellene saját nézetei és szándokainak kivételére kineveznie és érte felelősséget vállalnia, ki iránt bizalommal talán nem viseltetik”.⁸ Az eredeti elképzelés megfordításával állt elő az a megoldás, mely törvényerőre emelkedett: a főpolgármestert a közgyűlés választja, de az uralkodó által jelölt három egyén közül. A személy kiválasztásában így a „főbefolyás” a kormányé lett, a főpolgármester helyzete mégis egészen más volt, mint a főispánoké. Ráadásul a főpolgármester mandátuma éppúgy hat évre szólt, mint a többi közgyűlés által választott tisztviselőé, és ezalatt nem lehetett leváltani tisztségéből, míg a főispánokat az uralkodó bármikor elmozdíthatta. A főpolgármester tehát nem egyoldalúan a kormánytól függött, így a főváros autonóm érdekeinek érvényesítésére, sajátos jogállása folytán, a többi törvényhatósághoz képest szélesebb mozgástér nyílt.

§. g) pontjára vonatkozó intézkedést is addig függőben tartani; míg a főpolgármester állása és hatásköre megállapítva leend. (Helyeslés.)

Elnök: A kérdés tehát függőben tartatik.
Wächter Frigyes jegyző (olvassa az 59. §-t.)

Vidliczkay József: T. ház! Az 59. §. szerkezetét, úgy a mint van, én hibásnak tartom, nevezetesen a 3-dik sorban az mondatik, hogy az önkormányzat ügyeinek tárgyalását a tanács készíti. Ez gramaticailag is hibás. Én azt hiszem, hogy a központi bizottság körülbelül azt akarta mondani, hogy a tanács előkészíti a tárgyalás előmunkálatait; emel-fogva bátor vagyok indítványozni, hogy az 59. §. 3-ik sorába ez tétessék „tárgyalás” helyett „tárgyalási előmunkálatakat” akkor a szerkezet így fog hangzani:

„A fentebbi §. a) és k) pontjaiban elősorolt s általában az önkormányzat fontosabb ügyeinek tárgyalási előmunkálatait a tanács készíti s azokat a közgyűlésen ugyanaz terjeszti elő.” (Helyeslés.)

Zichy Antal: Bocsánatot kérek, t. ház, az előmunkálatakat előkészíteni nem igen lehet. Egy csekély stílárús módosítással ki lehet javítani a hibát, mely, nem kétlelem, csak úgy véletlenül került el a bizottság figyelmét. A helyett, hogy az mondatik „a tanács készíti” ez mondassék, hogy „a tanács előkészíti.”

Madarász József: Bocsánatot kérek, fontos ügyek tárgyalását nem lehet előkészíteni; csak előmunkálatakat lehet készíteni és mihelyt úgy tétetik, hogy az előmunkálatakat készíti: akkor nem lehet kifogás ellene.

Elnök: Elfogadtatik-e Vidliczkay képviselő ur módosítványa (Elfogadjuk!)
Ennélfogva elfogadtatott.

Wächter Frigyes jegyző (olvassa a 60., 61., 62. és 63. §§-t.)

Elnök: Elfogadja a t. ház? (Elfogadjuk!)
Tehát ezen §-ok elfogadtattak.

Wächter Frigyes jegyző (olvassa a 64. §-t.)

Matolay Etete: T. ház! E §. utolsó sorában e szót „későbbi” ezen szóval kérem felcseréltetni „rendes”; mert a különbséget én nem abban találom, hogy először rögtön és azután ismét másodsor megtoroltassék; mert akkor kétszeresen büntetnének az illető; hanem abban, hogy az, a ki a tanácskozás méltóságát megsérti: bírsággal, a másik büntetért pedig a rendes bűnvádi eljárás útján büntetetik.

Elnök: Méltóztatnak e módosítványt elfogadni? (Elfogadjuk!) Elfogadtatott.

Wächter Frigyes jegyző (olvassa a 65. §-t.)

Elnök: Elfogadja a t. ház? (Elfogadjuk!)
Elfogadtatott.

Wächter Frigyes jegyző (olvassa a 66. §-t.)

Steiger Gyula: T. ház! A 66. §-hoz bátor vagyok egy módosítványt ajánlani. Ezen §. célja — a mint értelme mutatja — nem lehet más, mint az: hogy azon tisztviselők, a kiknek szervezeti jog adatik, akkor ne élhessenek azzal, hogy ha saját tényükről vagy eljárásukról van szó. A 75. §. meghatározza, hogy a fővárosi tanács mely tagokból álljon t. i. a polgármesterből, egy vagy két alpolgármesterből és a tanácsnokokból. Most méltóztatassanak ezen két §-t összevetni, és akkor kiténik a szerkezet hibás volta, mely azt mondja: „valamint egy tanácsnok sem, ha a tanács eljárásról van szó.” Nem ez helyes, hanem az, hogy „a tanácsnak egy tagja sem”, mivel a tanács nemcsak tanácsnokokból, hanem polgármester és alpolgármesterekből is áll. A bizottság szerkezte szerint meghusított-nék bizonyos részben a cél, melyet elérni óhajt.

Bátor vagyok tehát az utolsó előtti sorban e szavak helyett, „egy tanácsnok sem” ezen módosítást ajánlani „a tanácsnak egy tagja sem.” (Általános helyeslés.)

Nehrebeczky Sándor: T. ház! Egy látszik csak tévedésből csuszott be a 66. §-ban ezen kitétel „a statisztikai hivatal főnöke”, a mely nem correct, mivel annak neve „a statisztikai hivatal igazgatója.” Kérem a t. házat méltóztatassék ezt így kiigazítani. (Helyeslés.)

Elnök: T. ház! Ezen §-ra nézve két módosítvány adatott be; az egyik Steiger Gyula képviselő ur módosítványa, hogy ezen szavak helyett „egy tanácsnok sem” ez tétessék: a „tanácsnak egy tagja sem.”

Méltóztatnak elfogadni? (E!)

A másik Nehrebeczky képviselő ur módosítványa, hogy „a statisztikai hivatal főnöke” helyett tétessék: „a statisztikai hivatal igazgatója.”

Méltóztatnak elfogadni? (E!) Tehát ez is elfogadtatott.

Wächter Frigyes jegyző (olvassa a 67. §-t.)

Elnök: Méltóztatnak elfogadni? (E!)

Tehát a 67. §. változatlanul elfogadtatott.

Wächter Frigyes jegyző: (Olvassa IV. fejezetet. A főpolgármester és a törvényhatósági közegyekről. 68. §.)

Mihályi Péter jegyző (olvassa a különvéleményt.)

Szapáry Gyula gr. a központi bizottság előadója: T. ház! Midőn a törvényjavaslat ezen §-át vesszük tárgyalás alá, mely kétségtelven ezen törvényjavaslatnak egyik leglényegesebb részét képezi, felfogásom szerint tisztában kell len-

2. kép. A Képviselőház ülésének jegyzőkönyve a főpolgármesteri állás kérdésének vitájáról, 1872. november 30. (Képviselőházi Napló 1872–1875. II. kötet)

⁸ Képviselőházi Napló 1872–1875. II. kötet 165. (1872. november 30.)

az országgyűlés hatáskörébe illetéktelen beavatkozást látok. Kérem azért a tisztelt házat, méltóztatásuk e kérvényt azon utasítással tenni át a kérvényi bizottsághoz, hogy azt soron kívül tárgyalni és kellő figyelemmel megvizsgálni méltóztatásuk.

Elnök: A kérvényi bizottsághoz fog utasítani.

Vidaes János: Kérem a tisztelt házat méltóztatásuk ezen kérvényt a kérvényi bizottsághoz utasítani.

Elnök: Ki fog adni a kérvényi bizottságnak.

Császár Balint: Tisztelt ház! Pest-megye abonyi választó-kerületében megválasztott Gullner Gyula képviselő ur megválasztása ellen vizsgálatot rendeltettem el. A vizsgálatot keresztülvittem s annak eredményét van szerencsém a tisztelt háznak bejelenteni azon kéréssel, hogy azt a bíráló bizottságnak kiadni méltóztatásuk.

Elnök: Ezen vizsgálatról szóló jelentés az 1-ső bíráló bizottságnak ki fog adni.

Következik a napirend vagyis a fővárosok rendezéséről szóló törvényjavaslat tárgyalásának folytatása. Kérem a következő szónok urat.

Madarász József: Tisztelt képviselőház! Arról van szó, hogy Buda-Pest rendezendő fővárosnak közigazgatási legfőbb tisztviselője úgy választásuk-e kijelölés után, mint azt a központi bizottság előterjeszti, vagy pedig úgy, amint az eddigleg beadott két módosítás t. i. Steiger Gyula és Kármán Lajos tisztelt képviselő-társaimé látszólagos alkotmányos színnel bár, de a központi bizottság véleményelőadója szerint is bizonyos megszorítással, de választás után történjék. Én, ha még azon reményt ápolhattam volna is, hogy a tisztelt ház nem fogja Buda-Pest polgárait ezen egyedül őket illető jogaikban megszorítani, hanem legalább is azon megközelítőleg alkotmányos módosításokat fogja elfogadni, — melyeket részint egy jobboldali, részint egy reformpárti képviselőtársunk beterjesztett, mégis, mert nincs reményem arra nézve, hogy a jelenlegi kormány azon iránytól, mely a központosítás irányja és azon törekvéstől, mely az önkormányzat megszorítása volt, — eltérne: kötelességemnek tartom, hogy nem annyira a központi bizottság véleménye, mint önvéleményem mellett szóljak fel.

Az egyik módosítás tisztelt előadója bebizonyította már, miként azon választási mód, mely a kijelölés folytán történék, nem volna más, mint szebb színbe burkolt főispáni kijelölés. Előadókait a kijelölés ellen; de bocsásson meg nekem a tisztelt képviselő ur, hogy midőn ő módosításában elfogadja a képviselő-testület általi kijelölést, tudni fogja, hogy midőn azon képviselő-testületben legalább felelőben befoglaltanak a legtöbb adófizetők, így már ő önmaga elmondotta indokainak ezafelől is,

mert ha állanának azon indokok a központi bizottság véleménye ellenére, midőn oly képviselő-testület által óhajtaná a kijelölést, amely csakis nevétsége a képviselőnek és ha tekintetbe veszem továbbá, hogy végre még a kormányának a megerősítést is oda akarja adni: ez ismét oly annyira beszél a tisztelt képviselő ur jó szándéka ellen, hogy helyeselnem kell, miként már a jobboldalon is némi eltérés van a központi bizottság véleményétől és bár látszólag kedvezne a főváros polgárainak, de alkotmányos szempontból azt el nem fogadom.

Bácsmegeye verbázi választó-kerület képviselője Kármán Lajos, mint reformpárti képviselő szintén adott be egy másik módosítványt. Ha nem hinném azt, hogy módosítása által csakis opporunitási és nem reform érdekekből szólalt föl: azt kellene hinnenm legelőször is, hogy már maga azon kifejezés által, hogy főpolgármester áll a főváros élén, melyet megtartani kíván, kissé talán a polgárok hiúságának akarna hizelegni; én pedig igen jól tudom, hogy mi nem azért vagyunk itt, hogy akár a népek, akár a polgárságnak, akár önhiúságunknak hizelegjünk: hanem azért, hogy a valódi népjogokat, az alkotmányos önkormányzatot szolgáljuk s engedjen meg tisztelt képviselőtársam, ha azt mondom, hogy őt saját előadásával ellenkezésben látom.

Indokul ugyanis azt hozá föl, hogy a correct önkormányzatot kívánja, és ezen önkormányzat követeli, hogy az érdekeltek önmaguk válasszák tisztviselőiket. Mintán azonban, — meg fog nekem bocsátani az én képviselőtársam, — ő a bizottság által kívánja választatni ezen főpolgármestert, e bizottság pedig nem képviselhet választókat, mert mint érintem, felelőben a legtöbb adófizetők vannak benne, azon önmaga által felállított indok ellen vétett, és ellentétbe jött önmagával, hogy az érdekeltek válasszák tisztviselőiket; másodsor pedig szintén elfogadván a megerősítést a kormány részéről, melyet Steiger képviselő ur is indítványozott, valóban haboztam, hogy megbíráljam melyik alkotmányosabb és melyik inkább reformszzerű, de miután egyikben látom a választást a polgárok részéről, de a jelölést és megerősítést nem a polgárok részéről; a másikban pedig nem látom ugyan a jelölést, de látom a bizottság általi választást: azt kell hinnenm, hogy az egyik épen egy nem reform, mint a másik, és az egyik épen egy csakis opporunitás volt, mint a másik. Azonban elismerem, hogy a kormány és a központi bizottság javaslatával szemben, ha csak látszólag is, mind a kettő javítás.

A mi a különvélemény t. előadójának indítványát illeti, megismerem, hogy az legközelebb áll az 1848-iki törvényekhez; azonban még sem áll még ott, hová maga a 48-iki törvény állott a városok és részbeni jogait biztosítani, és én azt hiszem, hogy a tisztán közigazgatási ügyekben legalább az

3. kép. A Képviselőház ülésének jegyzőkönyve a főpolgármesteri állás kérdésének vitájáról, 1872. december 6. (Képviselőházi Napló 1872–1875. II. kötet)

Mindez nem nyugtatta meg a kedélyeket, a fővárosi törvény parlamenti vitája során a főpolgármesteri intézményt ebben a formában is éles támadások érték. Az ellenzők továbbra is hangoztatták, hogy az autonómia korlátozása e hivatal révén, a főváros viszonyai között még akkor sem indokolható, ha vidéken esetleg szólhatnak érvek mellette. Másrészt nagy hangsúllyal emelték ki a konstrukció elvi ellentmondásait is: a kormány által jelölt főpolgármester sem felfelé, sem lefelé nem függ, úgy áll a főváros élén, hogy a közigazgatásba nem folyhat bele, viszont „hatalmaskodásra” minden eszközt a kezébe adnak; a közigazgatást vezető polgármesternek viszont hiányoznak az ehhez szükséges hatalmi jogosítványai. A kormányoldal ezzel szemben azt hangsúlyozta, hogy éppen a fővárosnak a többi törvényhatóságokhoz képest nagyobb jelentősége, országos érdekű ügyei és a kormánnyal való, ebből folyóan intenzívebb érintkezés miatt van szükség olyan közegre, aki közgyűlésen való elnöklés révén folyamatos betekintéssel rendelkezik a döntési folyamatokba, és a

törvényhatósági bizottság tagjaival érintkezést tartva, előttük „az államnak és az államkormányának nézeteit és érdekeit képviselhesse”.⁹

Szapáry Gyula arra is utalt, hogy a főpolgármesteri állás létesítésének kérdése elválaszthatatlan a fővárosnak – a többi törvényhatóság mintájára – biztosított, a közigazgatási önkormányzaton túlmenő politikai jogosítványoktól, valamint attól a jogától, hogy bizonyos keretek között vitássá tehesse a központi rendelkezéseket és megakaszthassa azok végrehajtását. Ez, mint említettük, a törvényhatóságok „alkotmányvédő” funkciójával függött össze. Az erre vonatkozó részletszabályokat úgy alkották meg, hogy hatásuk teljesen eltérő legyen annak megfelelően, hogy ezt a fegyvert a dualizmus alapján álló, parlamenti többséggel, költségvetési felhatalmazással rendelkező kormány ellen, vagy pedig az uralkodó által egyoldalúan kinevezett parlamenten kívüli kormánnyal szemben vetik be. Az igencsak körmönfont szabályozás részletes ismertetésére itt nincs mód. Annyit azonban fontos tudnunk, bizonyos jól körülírt esetekben a kormány kivételes hatalommal ruházhatta fel a főpolgármestert, aki ennek keretében – és csak ekkor – közvetlen rendelkezéseket adhatott a főváros tisztviselőinek, ha a törvényhatóság azt követően is vonakodott valamely rendelkezést végrehajtani, hogy a kormány ahhoz a törvényhatóság állásfoglalása ellenében is ragaszkodott. Ha egy tisztviselő nem engedelmeskedett a rendkívüli hatalmat gyakorló főpolgármesternek, azt a főpolgármester hivatalából felfüggeszthette, sőt el is mozdíthatta, és a helyére mást állíthatott, aki egészen a következő általános tisztújításig teljes jogúan töltötte be az adott hivatalt. A renitens önkormányzat és a tisztviselők személy szerint tehát igen sokat kockáztattak volna ilyen helyzetben, bármi gyakorlati eredmény esélye nélkül. A törvényhatóság ugyan utólag a képviselőházhoz fordulhatott, ha a kormány eljárását „séreelmesnek” ítélte, de ez szilárd parlamenti háttérrel bíró kormánnyal szemben eleve kudarcra volt ítélve.

Nézetünk szerint elsősorban a főpolgármester ilyen kivételes felhatalmazásának, hatalomgyakorlásának – a főispánokéval teljesen megegyező – lehetősége volt az, ami miatt a kormány minden ellenérv dacára feltétlenül ragaszkodott az állás rendszeresítéséhez. Nem elsősorban azért, mintha a fővárossal szemben különösképpen számított volna éles összeütközésekre a politika alapkérdéseiben, hanem inkább az egész rendszer országos egyöntetősége, zártága érdekében. A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló törvénycikkkel megalapozott közigazgatásnak „egyik alap- és sarkalatos elve az, hogy minden törvényhatóság élére a végrehajtó hatalomnak egy-egy képviselője állíttassék [...]” – hangsúlyozta a törvény vitájában Havas Sándor Deák-párti politikus, honvédelmi minisztériumi tanácsos, aki az uralkodó első számú jelöltje lesz majd a posztra. – „Nem lehet, tisztelt ház, egy egész rendszerből annak egyik épen fő sarkelvét kiszakítani a nélkül, hogy maga ezen rendszer meg ne ingattassék, és ez által a többi municipiumok hatósági élete ingataggá és hullámozóvá ne tétessék [...] Nekünk fejlődésünk első, hogy ne mondjam – kezdetleges korszakában ily ingatagságot, ily határozatlanságot, hogy nem mondjam, rázkódtatást – kerülnünk kell.”¹⁰

A kiegyezés után kiépített közigazgatási rendszer – akárcsak maga a dualista államkonstrukció – hatalmi ellensúlyok és kölcsönös fékek gondosan kimért rendszerére épült. Ennek tekintetbe vétele nélkül a főpolgármester és a polgármester közötti feladat- és hatáskörmegosztás úgyszólván alig érthető. Talán a legfontosabb feladatokat és hatásköröket kiemelő alábbi vázlatból is érzékelhető: feladataik úgy fonódtak egymásba, hogy ha valamely ügyben ellentétes álláspontot képviselve mindketten teljesen kihasználták volna a jogállásukból és hatáskörükből adódó lehetőségeket, az a város vezetésének megbénulásához vezetett volna.

⁹ Képviselőházi Napló 1872–1875. II. kötet 165. (1872. november 30.)

¹⁰ Képviselőházi Napló 1872–1875. II. kötet 185. (1872. december 6.)

A törvény szerzőinek szándéka persze nem ez volt, hanem az, hogy a városigazgatás normális működése feltétlenül megkívánja a kettejük közötti kooperációt. Ez konfliktusok lehetőségét természetesen nem zárta ki, de az együttműködési készség hiányát, a politika alapvető kérdéseire is kiterjedő éles szembenállást igen. Ahhoz hasonlóan, ahogy országos szinten a dualizmus állam- és kormányzati rendszere csak az államvezetés fő tényezői – a király, a kormány és a parlament – közötti alapvető összhang esetén működhetett alkotmányosan és zavartalanul.

Főpolgármester	Polgármester
<ul style="list-style-type: none"> • Az államfő (kormány) által jelölt 3 személy közül a közgyűlés 6 évre választja • „Végrehajtó hatalom képviselője”, ellenőrzi az önkormányzatot • A közgyűlés elnöke • Kijelölési eljárás keretében döntő befolyása az önkormányzat tisztviselőinek kiválasztására • A törvényhatóság tisztviselőivel – csak rendkívüli hatalom keretében – átmenetileg rendelkezhet • A „hanyag vagy vétkes” tisztviselő ellen vizsgálatot rendelhet el, állásából felfüggesztheti 	<ul style="list-style-type: none"> • A főpolgármester által döntően befolyásolható kijelölés alapján a közgyűlés 6 évre választja • A „törvényhatóság közege”, végrehajtja a kormány rendeleteit • A tanács elnöke • Aláírja a város nevében kiállított okmányokat, őre a város pecsétjének • Rendelkezik a törvényhatóság tisztviselőivel, személyzetével • Fegyelmi vizsgálatot csak a segéd- és kezelőszeméllyel szemben rendelhet el.
Hatáskörök az 1872. évi XXXVI. törvénycikk szerint	

A táblázatban azért emeltük ki a főváros tisztviselőivel való rendelkezésre vonatkozó hatáskört, mert végül is ez volt az, amelynek mentén a városeyesítéstől a millenniumig tartó időszakban, [Ráth Károly főpolgármester](#) (1873–1897) és [Kamer Mayer \(Kammermayer\) Károly polgármester](#) (1873–1897) tartós együttműködésének eredményeként, a gyakorlatban sikerült a két főtisztviselő szerepkörét úgy elkülöníteni, hogy az az utódaik számára is modellként szolgált. A polgármesternek ugyan kevés volt a tanácsától elválasztott személyes döntési jogköre, de a személyzet hivatali főnökeként, aki a munka- és ügykörbeosztás révén is nagyban befolyásolni tudta, hogy az apparátus milyen programokat dolgozzon ki, milyen ügyek kerüljenek előtérbe és melyek szoruljanak háttérbe. Ezt kihasználva szilárdult meg – és a főváros önkormányzatát is megrázó történelmi viharokon át egészen 1944-ig alapjában érvényesült – az az elv, hogy városgazdálkodási, városfejlesztési és igazgatási kérdésekben a polgármester hivatott nem csak a döntések végrehajtására, de a programadásra és kezdeményezésre is. E szerepfelfogás megszilárdulását nagyban elősegítette Ráth magatartása, aki nem csak minden lépésénél aggályosan tiszteletben tartotta a fővárosi autonómia törvényben rögzített határait, hanem a jogszabály által kifejezetten lehetővé tett ellenőrzési és beavatkozási lehetőségeit is rendkívül visszafogottan használta ki, és inkább egyfajta jóindulatú közvetítő szerepét játszotta a főváros és a kormány között. Utódainak tevékenységében is kombinálódott – változó arányban – a főváros feletti kormányzati felügyelet és befolyás biztosítása, valamint a főváros érdekeinek képviselete a kormánynál. Olyan típusú konfliktusok

viszont később sem váltak jellemzővé, hogy a főpolgármesterek vitás városfejlesztési, várospolitikai vagy gazdálkodási kérdésekben nyíltan a polgármesterétől eltérő álláspontot karoltak volna fel és igyekeztek volna érvényre juttatni. Ami a főpolgármester rendkívüli felhatalmazását illeti, erre az 1905/06. évi alkotmányos válság szolgáltatott volna alkalmat, amikor az uralkodó által kinevezett parlamenten kívüli kormánnyal szemben kibontakozott a törvényhatóságok „nemzeti ellenállása”, amelyhez a főváros is csatlakozott, megtagadva az országgyűlés által meg nem szavazott adók és újonc katonák biztosítását a kormány számára. Ekkor Ráth közvetlen utóda, Márkus József volt a főpolgármester, aki 1906 februárjában inkább lemondott posztjáról, mint hogy a fővárossal szemben, rendkívüli hatalmat gyakorolva kelljen fellépnie. A kormány így kénytelen volt királyi biztost rendelni a főváros élére az akkori rendőrfőkapitány személyében. Az 1873-ban létrehozott főpolgármesteri tisztség teherbíró képességének igazi próbájára soha nem került sor.



4. kép. Az Új Városháza. Épült: 1870–1875. Tervezte: Steindl Imre.
Klöz György felvétele, 1878 körül. ([BFL XV.19.d.1.05.037](#))

A két főtisztviselő eltérő pozícióját kifejezésre juttatta hivataluk elhelyezése is: a főpolgármester a Váci utcai Új Városházán rendezkedett be, ahol a díszes közgyűlési terem is helyet kapott. A városigazgatás hivatali apparátusa a Régi Városházán, majd annak 1900-ban, a Belváros átépítése során történt lebontása után a Károly-kaszárnyából kialakított és máig ezt a szerepet betöltő Központi Városházán helyezkedtek el, s a polgármester itt dolgozott.



5. kép. Az 1900-ban lebontott Régi Városháza. Klösz György felvétele.
([BFL XV.19.d.1.05.081](#))

A külön elhelyezés világosan kifejezésre juttatta, hogy ki vezeti ténylegesen a város igazgatását, és azt, hogy ennek székháza nem lehet „kétfejű”. Jellemző, hogy ezt a rendet elsőként csak 1937-ben próbálta megtörni – az [1934. évi fővárosi törvény](#) újításaként már az addigi választás helyett államfői kinevezéssel – hivatalba lépő új főpolgármester, Karafiáth Jenő, aki a háború felé tántorgó Európa és Magyarország turbulens politikai helyzetében amúgy is azzal az intencióval érkezett, hogy a kormány szándékainak az addiginál közvetlenebbül kell érvényesülniük a fővárosnál. Kinevezését követően megszellőztetett tervét, amely szerint át szándékozott települni a Központi Városházára, még ekkor is olyan ellenállás fogadta, hogy beiktatásakor már kénytelen volt elállni ettől.

A fővárosi autonómia igazán súlyos korlátját 1873 után, a törvény vitáját meghatározó aggályok ellenére, ténylegesen nem a főpolgármesteri hatalom jelentette, hanem az igen erőteljes adminisztratív centralizáció, amelyről viszont ugyanezen vitákban alig esett szó.

A [fővárosi törvény](#) elvben két, világosan elkülönített alapfeladatként határozta el az „önkormányzat gyakorlását” és „az állami közigazgatás közvetítését” (2. §.). A fővárosi közgyűlésnek azonban az elvileg tisztán önkormányzatinak minősíthető ügyekben hozott fontosabb határozatai is csak kormányzati jóváhagyás után voltak végrehajthatók. A

belügyminiszter jóváhagyására szorult a főváros költségvetése. Ugyancsak miniszteri jóváhagyás kellett a költségvetésben elő nem forduló terhes szerződések kötéséhez, közművek létesítéséhez, 25 000 forintot meghaladó értékű ingatlan szerzéséhez vagy elidegenítéséhez, kölcsönfelvételhez, hivatalok rendszeresítéséhez és megszüntetéséhez, helyi adók és illetékek megállapításához (4. §., 10. §.). Valójában a kormány jóváhagyási joga gyakorlatilag minden érdemleges önkormányzati határozat esetében érvényesült. A kiterjesztés egyik eszköze a költségvetések „részleges” jóváhagyása volt. Az éves költségvetés belügyminiszteri jóváhagyása ugyanis minden esetben tartalmazta azt a megszorítást, hogy az nem vonatkozik a rendkívüli kiadások, az eladott ingatlanokért járó bevételekből fedezett kiadások és a kölcsönpenzekekből fedezett kiadások tételeire, hanem az ezek felhasználására vonatkozó közgyűlési határozatok esetről esetre felterjesztendő. Márpedig a meglévő intézmények, létesítmények fenntartásán túlmenő kiadások legnagyobb részét éppen ezen címek alatt irányozták elő. Arról volt tehát szó, hogy a minisztérium valamennyi beruházásra, fejlesztésre, komolyabb adásvételre stb. vonatkozó határozat jóváhagyásra való felterjesztését megkövetelte, mégpedig általában az ügyre vonatkozó összes iratokkal felszerelve. Azaz teljes betekintést kívánt és kapott a törvényhatóság munkájába, és bármely döntés végrehajtását megakadályozhatta. A törvény ugyan azt is tartalmazta, hogy ha a kormány a felterjesztéstől számított 40 nap alatt nem nyilatkozik, akkor a határozat helybenhagyottnak tekinthető, de ezzel a lehetőséggel a főváros nem élt. A jóváhagyást mindig megvárták, és a minisztérium nyilatkozattételi kötelezettségét teljesítettnek vették egy értesítéssel arról, hogy „az ügy tárgyalás alatt áll”, de sok esetben még ennek hiányában is évekig vártak fontos határozatok végrehajtásával.

Az általános gyakorlat az volt, hogy az illetékes miniszter nem utasította a fővárost, csupán részletesen megjelölte azokat a módosítási igényeket, amelyek érvényesítése esetén hajlandó a kifogásolt határozatot jóváhagyni. Ezeket a közgyűlés többnyire figyelembe is vette további elhatározásaiban, de ha nem, akkor sem tekintette az ilyen típusú instrukciókat a miniszteri hatáskör túllépésének és az autonómia csorbításának. Általában természetesnek vették, hogy a kormány nem csupán törvényességi ellenőrzést gyakorol az önkormányzat felett, hanem végső soron döntőbíró minden önkormányzati, városigazgatási ügyben.

A főváros által alkotott szabályrendeletek elvileg nem szorultak jóváhagyásra, a törvény azonban megadta a lehetőséget az „érdeklettek” számára, hogy azok ellen a minisztériumnál fellebbezéssel éljenek (8. §.). Az [1879. évi XL törvénycikk](#) értelmében pedig a kihágást megállapító törvényhatósági szabályrendeleteket a belügyminiszternek minden esetben jóvá kellett hagynia, ami a szabályrendeletek tetemes részét érintette. A ténylegesen rögzült gyakorlat szerint minden szabályrendeletet felterjesztettek, és a részletekbe menő minisztériumi kifogások nyomán sok esetben csak több éves újabb tárgyalássorozat után emelkedhetett jogerőre egy-egy helyi jogszabály.

A tanács 1889-ben az igazgatási szervezet reformja ügyében terjedelmes javaslatcsomagot állított össze, amelyben az eltelt évek tapasztalatai alapján a következőket állapította meg: „*a kormány ellenőrzés oly tág kiterjedésben és néha oly bizalmatlansággal gyakoroltatott, a mely a gyors közigazgatást teljesen lehetetlenné tette, s e mellett oly tájékozatlanságot teremtett a főváros önkormányzati hatásköre tekintetében, a mely a közigazgatás menetére is szerfelett hátrányosan hatott vissza.*”¹¹ E tájékozatlanság megnyilvánult abban, hogy a mindennapi ügyintézés folyamatában a polgármester irányítása

¹¹ Kamermayer 1890. 69. p.

alatt működő igazgatási apparátus számára is jószerivel elmosódott az „önkormányzati” és a „hatósági” jellegű ügyek közötti elvi különbség. Másrészt – amint arra az idézett jelentés is önkritikusan utal – a főváros, természetesenek tartva, hogy a kormány minden ügy végső döntési fóruma, folytonosan a saját mozgásterét szűkítette: „*napirenden van oly határozatoknak jóváhagyás végett a kormányhoz való felterjesztése, melyek a törvény értelmében felterjesztést egyáltalán nem igényelnek*”.¹²

Az ilyen korlátok közé szorított, de a résztvevők által mindig ájtatos hangnemben emlegetett fővárosi autonómia gyakorlására elsődlegesen a törvényhatósági közgyűlés volt hivatott „a főváros közönsége” nevében. Arról, hogy mennyiben nyert képviseletet a lakosság a közgyűlés képében és a választott testületek hogyan működtek, a sorozat egyik következő részében szólunk.

Források

Gárdonyi 1913.

Gárdonyi Albert: *A főváros egyesítésére vonatkozó okmányok gyűjteménye*. Budapest, 1913.

Kamermayer 1890.

Kamermayer Károly: *Kamermayer Károly polgármester úrnak, a fővárosi közigazgatás szervezetének reformja ügyében véleményadásra 1889-ben kiküldött bizottsághoz intézett jelentése, a főváros törvényhatósága kebelében 1875. óta folyamatban volt szervezési tárgyalások eredményéről*. Budapest, 1890.

Képviselőházi Napló 1872–1875.

Képviselőházi Napló 1872–1875. II. kötet

Pesti Napló 1871. április 25.

Felhasznált irodalom

A főváros élén. Budapest főpolgármesterei és polgármesterei 1873–1950. Szerk. Feitl István. Budapest, 2008.

Budapest története. IV. Szerk. Vörös Károly. Budapest, 1978.

Horváth J. András: [A megigényelt világváros. Budapest hatósága és lakossága a városeyesítés éveiben](#). Budapest, 2010. (Disszertációk Budapest Főváros Levéltárából 2.)

Horváth J. András: A főpolgármesteri „köztes funkció”. [Budapest Levéltári Mozaikok 1.](#) (2019/1.)

DOI: [10.56045/BLM.2019.1](https://doi.org/10.56045/BLM.2019.1)

¹² Uo. 70. p.

Kajtár István: *Magyar városi önkormányzatok 1848–1918*. Budapest, 1992.

Nagy János: Buda és városegyesítés. *Budapesti Levéltári Mozaikok* 2022/14.

DOI: [11.56045/BLM.2022.14](https://doi.org/10.56045/BLM.2022.14)

Sarlós Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Budapest, 1976.

Sipos András: [*Várospolitikai és városigazgatás Budapesten 1890–1914*](#). Budapest, [1996.]
(Várostartörténeti tanulmányok [3.]

Impresszum

Budapesti Levéltári Mozaikok

A kiadó neve: Budapest Főváros Levéltára
A kiadó székhelye: 1139 Budapest, Teve u. 3–5.
Felelős kiadó: Dr. Kenyeres István főigazgató

Főszerkesztő: Dr. Simon Katalin

Szerkesztőség: Fazekasné Dr. Toma Katalin, Dr. Fehér Csaba, Dr. Garami Erika, Dr. Ternovác Bálint,
Dr. V. László Zsófia, Tóth Gergely (technika- és honlapfelelős)

A szerkesztőség elérhetősége: 1139 Budapest, Teve utca 3–5.; 1554 Budapest, Pf. 41.

e-mail: mozaikok@bparchiv.hu

ISSN 2939-6921