

PÉTERVÁRI MÁTÉ*

A szolgabírák jogállása az 1870. évi XLII. tc. időszakában**

Bevezetés

Az 1848. évi áprilisi törvények megalkotásakor az utolsó rendi országgyűlés a polgári állam alapjainak lerakására törekedett, de a vármegyék és a szabad királyi városok modernizálására nem volt lehetősége a törvényhozásnak a szabadságharc kitörése és a kérdés körül kialakult közjogi viták okán.¹ A rendi kori vármegyék miniszteriális elvhez való igazítását az 1848:XVI. tc. még nem rendezte.² Az 1848:XXIII. tc. a városokkal kapcsolatos legsúlyosabb problémákat ugyan orvosolta, de a részletekbe menő szabályozással adós maradt.³

A szabadságharc leverését követően Magyarország elveszítette függetlenségét, amelynek következtében a kiegyezés teremtett csupán ismételt lehetőséget arra, hogy a magyar közigazgatás polgári átszervezését a rendi hagyományok megőrzésével megvalósítsák.⁴ Az 1870: XLII. tc. igazította hozzá a vármegyéket és a szabad királyi városokat

* adjunktus, SZZTE Állam- és Jogtudományi Kar, Magyar Jogtörténeti Tanszék

** A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Államtudományi Kutatóműhely* keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

¹ VARGA NORBERT: *A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2018/1. 182. p.

² STIPTA ISTVÁN: *Az első polgári kori vármegyétörvény (1848:XVI.tc.)*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica. 3. p.; RUSZOLY JÓZSEF: *Szeged szabad királyi város törvényhatósága, 1872–1944*. Csongrád Megyei Levéltár. Szeged, 2004. 7. p.

³ ANTAL TAMÁS: *A közigazgatás és a bíraskodás újjászervezése Debrecenben 1867-ben*. In: Radics Kálmán (szerk.): *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve, XXVIII. k.* Hajdú-Bihar Megyei Levéltár. Debrecen, 2001. 95. p.; ANTAL TAMÁS: *A debreceni népképviselői közgyűlés (1848–1867): az 1848: XXIII. tc. végrehajtása Debrecenben*. Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica 2005/1. 8. p.; KAJTÁR ISTVÁN: *Magyar városi önkormányzatok (1848-1918)*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1992. 47–68. pp.; VARGA NORBERT: *A közigazgatási reform és a helyi politika viszonya Debrecenben és Szegeden (1870–1872)*. Debreceni Szemle 2007/4. 466. p.

⁴ STIPTA ISTVÁN: *Vármegyei reformkoncepciók az 1870. XLII. tc. képviselőházi vitájában*. Állam és igazgatás 1985/10. 910–911. pp.

az 1848: III. tc-kel bevezetett miniszteri felelősség elvéhez.⁵ Emellett az első köztörvényhatósági törvény volt az első olyan jogszabály, amely a közigazgatásra vonatkozó norma-szöveg egységes kodifikálását valósította meg.

A vármezei tisztségviselők szolgálati jogállását viszont továbbra sem szabályozta egy-egyesen a törvény, hiszen az csupán a tisztviselők választását és a fegyelmi felelősségre vonásukat meghatározó rendelkezéseket tartalmazott. A 19. században közszolgálati pragmatika névvel illették azon szabályok rendszeres összességét, amely magában foglalta a közszolgálati jogviszonyra, az államhivatalnokok jogaira és kötelelességeire, a közszolgálat keletkezésére és megszűnésére vonatkozó szabályokat.⁶ Az 1870. évi XLII. tc. megalkotásakor különálló jogszabályok sem születtek még, amelyek a közhivatalnokok jogainak egy-egy szeletét tartalmazták volna.

Tanulmányom az 1870. évi XLII. tc. végrehajtását mutatja be a törvény bevezetését követő évek belügyminisztériumi iratanyagának vizsgálatával a hangsúlyt a járást vezető tisztségviselőkre, a szolgabírákra vonatkozó közszolgálati szabályokra helyezve.

A szolgabírói tisztség elnyerésének szabályai

Csiky Kálmán és Boncz Ferenc, a 19. század második felének kiemelkedő közigazgatási szakírói a közhivatalnokok körét az államszolgálatban állókra és a törvényhatósági vagy községi szolgálatban állókra osztották.⁷ Keleti Ferenc ügyvéd, az államszolgálat jogi szabályozásának kutatója, akképpen határozta meg az államszolgálat fogalmát, hogy ennek olyan tevékenységnek kell lennie, amelyet a köztisztviselő az állam nevében, érdekében és megbízásából hajt végre.⁸ A közszolgálati jog hatálya alá azonban nemcsak a közhivatalnokok tartoztak, hanem a törvényhatóságok segéd- és kezelő személyzete is. A fent ismertetett beosztás alapján a szolgabírák a törvényhatósági tisztségviselők közé sorolandók.

Az 1870. évi XLII. tc. 61.§-a határozta meg a szolgabírák közjogi pozícióját a magyar államszervezetben, amely a következőképpen rendelkezett: A szolgabíró a járás (szakasz) első tisztviselője.⁹ A szolgabírák hatásköre igen szerteágazó maradt a közigazgatás polgári átalakulását követően, annak ellenére, hogy az 1869: IV. tc. az igazságszolgáltatási

⁵ VARGA NORBERT: *A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) létrejötte*. Debreceni Jogi Műhely 2007/4.; VARGA NORBERT: *A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában*. In: Radics Kálmán (szerk.): *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve, XXVIII. k. Hajdú-Bihar Megyei Levéltár*. Debrecen, 2006. 227. p.; STIPTA ISTVÁN: *Parlamenti viták a területi önkormányzatról (1870–1886)*. In: Mezey Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság, Osiris*. Budapest, 1998. 82. p.

⁶ KELETI FERENC: *Az államszolgálat jogi természete és a rendszeres államszolgálati pragmatika elvei, különös tekintettel hazánk viszonyaira és a nevezetesebb európai államok e tárgyra vonatkozó intézkedései*. Singer és Wolfner. Budapest, 1886. 217. p.

⁷ BONCZ FERENC: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve a törvényhozás legújabb állása szerint*. I. k. Athenaeum. Budapest, 1876. 175. p.; CSIKY KÁLMÁN: *A magyar állam közigazgatási joga: kézikönyv a joghallgatók és szigorlók használatára*. 2. kiadás. Pallas. Budapest, 1899. 177–178. pp.

⁸ KELETI 1886, 2–3. pp.

⁹ BONCZ 1876, 128e). p.

feladatokat leválasztotta a tisztségről. A járás első tisztviselője számos egyéb feladat mellett ellenőrizte a községek működését, járásában koordinálta a közmunkák elvégzését és a katonákkal kapcsolatos igazgatási feladatokat.

A szolgabírói tisztség meghatározását követően érdemes szemügyre venni azt, hogyan nyerte el pozícióját az arra alkalmas jelölt. Az 1870:XLII. tc. 65. §-a szerint a tisztviselőket a törvényhatósági bizottság hat évre választotta a kijelölő választmány által meghatározott három személy közül. A köztörvényhatósági törvény részletes vitája során nagy figyelmet kapott a tisztségviselők választásáról szóló rendelkezés azon része, amelyben az országgyűlés meghatározta a választható tisztviselők kijelölésére jogosult szervezet. Az eredeti javaslatban a főispán önálló kijelölési jogot kapott, amely szerint a belügyminiszter által kinevezett főispán volt jogosult a három jelölt megnevezésére. Közülük a törvényhatósági bizottság által legrátermettebbnek tartott tölthette be a vármegyei tisztséget.¹⁰

A központi bizottság azzal a változtatási javaslattal fordult a Képviselőházhoz, hogy ezt a szakaszt úgy módosítsák, hogy a jelöltek meghatározásának a jogát egy kijelölő választmányra bízzák. Ez a hét tagú választmány a főispán elnöklete alatt a törvényhatósági bizottság által választott és a főispán által meghívott három-három tagból állt össze és a szavazatok egyenlősége esetén az elnök szavazata döntött. A kijelölő választmány is egy-egy pozícióra három jelöltet állíthatott.¹¹ Az ellenzék azonban nemtetszését fejezte ki a főispán elnöklete alatt működő kijelölő választmány miatt, mivel az továbbra is a főispán befolyása alatt működhetett, és így ő érvényesíthette akaratát a tisztségviselők választása során. A Tisza Kálmán vezette ellenzék az ilyen főispáni visszaéléseket azzal kívánta meggátolni, hogy a kijelölő választmányban a törvényhatósági bizottság túlsúlyát biztosítja. Az országgyűlés azonban előterjesztéseiket leszavazta.¹²

A szolgabírói pozíció elnyerése körül ezen kívül más anomáliák is felmerültek. Rajner Pál belügyminiszter az országgyűlési vita első napján, 1870. június 30-án felszólalásában úgy nyilatkozott, hogy a törvény szövegezése során felmerült az a kérdés, hogy a járási tisztviselőket csak az illető járás választhassa, vagy inkább a központban a törvényhatósági bizottság kapjon-e erre jogosultságot. A szolgabírák megválasztása azonban a törvényhatósági bizottság hatáskörében maradt, mivel a belügyminiszter álláspontja szerint a kijelölésnél megfelelően biztosíthatóak a járási választópolgárok érdekei.¹³ A törvény e rendelkezésénél érdemes figyelembe venni az 1870:XLII. tc. megszületése előtt a szolgabírói tisztség elnyerését szabályozó 1435. évi második dekrétum 2. cikkelyét.¹⁴ Ennek értelmében szintén a vármegye összes nemese volt jogosult a szolgabírák megválasztá-

¹⁰ *Az 1869-dik évi ápril hó 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai.* (a továbbiakban: KI) V. k. Deutsch-féle Könyvnyomda. Pest, 1870. 46. p.

¹¹ KI 1869. VI. k. 170. p.

¹² NAGY IVÁN (szerk.): *Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója.* (a továbbiakban: KN) X. k. Légrády Testvérek. Pest, 1870. 285–290. pp.

¹³ KN 1869. IX. k. 46. p.

¹⁴ KÁDAS ISTVÁN: *A megye emberei. A szolgabírói hivatal és viselői Északkelet-Magyarországon (1329–1545).* Budapest, Bölcsészettudományi Kutatóközpont Történettudományi Intézet, 2020. 21. p.; C. TÓTH NORBERT: *Szabolcs megye működése a Zsigmond-korban.* Szabolcs Községért Kulturális Közhasznú Közalapítvány. Nyíregyháza, 2008. 61–62. pp.

sára. Ebből következik, hogy az országgyűlés a történeti hagyományokhoz híven szabályozta a szolgabírák választását, amely abból is érzékelhető, hogy az országgyűlési képviselők sem vitatták a szabályozás e módjának a létjogosultságát.

Az októberi diplomát követően hatályon kívül helyezett neoabszolutizmus kori rendeletekkel egybevetve a tisztség elnyerésének módját viszont éles ellentét figyelhető meg. Az 1853. január 10-én kelt legfelsőbb császári elhatározás értelmében, amelyet az 1853. január 19-én kelt belügyi, igazságügyi és pénzügyi minisztériumi rendelet tartalmazott, ugyanis a centralizáció jegyében egy vegyes bizottság javaslatára a belügyminiszter az igazságügyminiszter jóváhagyásával nevezte ki a szolgabírákat. Ez a szabályozás nem hagyta meg a vármegyei autonómia körében a szolgabíró választását, hanem a kinevezési rendszer szerint határozta meg a tisztség betöltését.¹⁵

A polgári közigazgatás kiépítése során a magyar országgyűlés így ismételtlen visszatért a rendi korszak hagyományait érvényesítő elvhez, elvetve a neoabszolutizmus idején nívumként alkalmazott kinevezés elvét. Annak ellenére, hogy a választás elvének érvényesítése nem váltott ki vitát a képviselők körében a törvényhozás során, ez a megoldás sem maradt visszhang nélkül. Kecskeméthy Aurél vitatta ugyanis 1867-ben megjelent munkájában a választás elvének létjogosultságát az újonnan kiépítendő modern államszervezetben. A közigazgatási tisztviselőknél miniszteri jóváhagyással még elfogadhatónak tartotta a választást, a bírák esetében azonban teljes mértékben mellőzni kívánta azt. A bírák esetében meg is valósult az általa javasolt szisztéma az 1869:IV. tc. által. Soraiból azonban kitűnik, hogy a teljes választási szisztémát anakronizmusnak tartotta és a közigazgatási tisztviselők esetében is inkább mellőzte volna ezt a megoldást. Álláspontja szerint a hatáskörük ellátása során azonos mértékben végeztek állami és törvényhatósági feladatokat a megyei tisztségviselők, így nem lenne igazságos, ha csupán a megyék aktusa által nyerné el a tisztséget az adott személy. Emellett aggályosnak tartotta, hogy az adott személyeket gyakran nem, vagy csak csekély mértékben ismerték a választásra jogosultak, amely így nehezítette a megfelelő döntés meghozatalát. A kinevezés esetében sem feltétlenül ismerte az adott miniszter a kinevezendő személyt, viszont döntéséért felelősséggel tartozott, ami a bizottság általi választás esetében hiányzott. Visszásságként jelölte meg a helyi választással kapcsolatban, hogy ezáltal a tisztviselő függetlensége megkérdőjeleződik és a korteskedés fontos szerepet tölthet be egy-egy tisztségről való döntés során.¹⁶

A szolgabírói tisztség kapcsán változást jelentett a mandátumuk hat évre nyújtása. A korábbi szabályozás szerint ugyanis az 1723:56. tc. alapján a tisztviselők megbízatása három évre szólt, a törvény azonban ezt hat évre módosította. Az indoklás szerint ennek oka az volt, hogy a közigazgatási feladatok ellátása tapasztalatot és ügyismeretet kíván, amelyet az e tisztségeket betöltők gyors változása nem tud biztosítani. Emellett a törvény indoklásában annak a reménynek is hangot adtak, hogy a hosszabb távra szóló megbízatás vonzóbb lesz a magasan kvalifikált személyek számára is.¹⁷ A szolgabírák esetében ez egy előremutató változásnak tekinthető, de a meghatározott időtartamú szolgálat helyett

¹⁵ RÉCSI EMIL: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint, különös tekintettel Magyarországra*. 1. k. Heckenast, Pest, 1854. 278. p.

¹⁶ KECSKEMÉTHY AURÉL: *Parlamentari alkotmány és vármegyei reactio*. Ráth, Pest, 1867. 68–76. pp.

¹⁷ KI 1869. V. k. 198. p.

a hazai szakirodalomban már korábban felmerült az élethossziglan tartó tisztviselői modell bevezetésének szükségessége.

Palugyay Imre művében már a rendi korszakban elvégezte a két modell összevetését, mindkettőnek kiemelve erőseit. A nem élethosszig tartó hivatalviselés legfőbb előnyének azt tartotta, hogy így az alkalmatlan tisztségviselők igen könnyen eltávolíthatókká válnak. Az élethossziglan tartó hivatalviselés mellett szólt az az érv, hogy a szakértelmet igénylő tisztségek esetében szükséges, hogy állandó hivatalnokok lássák el a feladatokat. Csupán így tartotta elérhetőnek, hogy megfelelő szakértelmet és gyakorlatot szerezhessenek a közigazgatási közegek. Emellett állandó gondot okozott, hogy a hivatal átadása és átvétele idején nem látták el a tisztségviselők feladataikat és ritkán történt „zökkenőmentesen” az iratok átadása, mivel gyakran hiányzott az iratok megfelelő leltára.¹⁸ A szolgabírói tisztség is az alapos szakértelmet igénylő hivatalok közé tartozott. Emiatt Palugyay felvetése megfontolandó lett volna e vármegyei tisztség esetében is.

*A szolgabírák javadalmazása az 1870: XLII. tc. alapján*¹⁹

A szolgabírákkal kapcsolatban érdemes azt is figyelembe venni, hogy miképpen alakult a tisztséget betöltők javadalmazása. A szolgabírák fizetésének meghatározása a vármegyék hatásköréhez tartozott, mert a jogalkotó ezt is az 1870:XLII. tc. 91.§ c) alapján az új közigazgatási szervezet kidolgozására jogosult városi és vármegyei törvényhatóságok hatáskörébe utalta.²⁰ A rendi korhoz hasonlóan ennek köszönhetően a különböző méretű és anyagi háttérű vármegyékben eltérő jövedelmeket állapítottak meg a szolgabírák számára, így a neoabszolutizmusban kialakított teljes egységesség a fizetések terén megszűnt.

A belügyminisztérium által megerősített törvényhatósági felterjesztésekben vizsgáltam a szolgabírák számára megállapított fizetéseket.²¹ A szolgabírói fizetéseket a törvény-

¹⁸ PALUGYAY IMRE: *Megye-rendszer hajdan és most: törvény-történet-oklevelek- s egyéb rokon kútfők után. Megye-Hivatalok.* II. k., Heckenast-Geibel. Pest, 1844. 1–7. pp.

¹⁹ A vármegyei tisztviselők keresményére a fizetés és a javadalmazás terminológiát alkalmazom, amely összhangban van a levéltári források, a korabeli irodalom és az 1870:XLII. tc. fogalomhasználatával. Az illetmény kifejezést a korszakban még nem ebben az értelemben használták. BONCZ 1876, 227. p.; FÉSÜS GYÖRGY: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve: a jogtanulók s egyéb vizsgálati jelöltek igényeihez alkalmazva.* Eggenberger. Budapest, 1880. 429–430. pp.

²⁰ VARGA NORBERT: *A közigazgatási reformok Debrecen és Szeged szabad királyi városokban (1870–1872).* In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Mezővárosaink jogélete a 18-19. században,* Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2010. 119–120. pp.; VARGA NORBERT: *A köztörvényhatóság létrehozásának előzményei az 1870:XLII. tc. alapján Debrecen szabad királyi városban.* *Collega* 2002/2. 60. p.; RUSZOLY JÓZSEF: *A népképviseleti önkormányzat szegedi történetéhez (1848–1871).* JATE. Szeged, 1982. 55–61. pp.; STIPTA ISTVÁN, *Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához.* In: Tóth Károly (szerk.), *Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin egyetemi tanár születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára.* JATE. Szeged, 1992. 482–483. pp.

²¹ Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára Belügyminisztériumi iratok C/Általános iratok (a továbbiakban: MNL BM) K150 117. 17731/1871.-Arad vármegye; 20171/1871.-Aranyosszék; 21799/1871.-Bars vármegye; 21161/1871.; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 21068/1871.-Csongrád

hatóságok igen tág keretek között határozták meg. A legalacsonyabb tisztí fizetést Aranyosszék szabta meg, mindössze 500 Ft éves fizetést biztosított a szolgabírái számára.²² Ez annak fényében nem meglepő, hogy a szék lakosság száma a többi törvényhatósághoz viszonyítva kirívóan alacsony volt. Az új törvényi szabályozás értelmében alacsony költségvetéssel számolhattak, mivel az a törvényhatóság adóbevételéhez igazodott. A közigazgatás fenntartására fordítható várható adóbevétele mindössze az 1/5-e volt az 1870. évi költségvetés alapján a törvényhatóság közigazgatási működési költségeinek.²³

A vizsgált vármegyék közül az erdélyiekben, Kővár vidéken (ekkor már az anyaországhoz csatolva) és Hont vármegyében volt a szolgabírák éves fizetése 1000 Ft alatt.²⁴ A többi vármegye mind 1000 Ft felett határozta meg szolgabíráinak fizetését.²⁵ Békés (1500 Ft), Csongrád és Zala (1400 Ft) vármegyében rendelkeztek a legmagasabb keresettel a járást vezető tisztviselők.²⁶ Ez főként annak köszönhető, hogy a vármegyék az 1870:XLII. tc. végrehajtását megelőző tisztí fizetések alapján állapították meg az egyes tisztviselők fizetését és a többi vizsgált vármegyében jelentősen magasabbak voltak a keresetek, mint az erdélyi vármegyékben. Ezekről az összegektől érdemi eltérések nem figyelhetők meg, a fizetések minimális növelése tapasztalható csupán néhány vármegyében.

Ebből a szempontból Hont vármegye közgyűlésének szervezési munkálata mutatott a többiektől eltérő képet. 1871-ben a vármegye főszolgabíráinak éves fizetése 1200 Ft volt, míg az alszolgabíráknak 900 Ft. Ehhez képest az újonnan létrehozandó közigazgatási szervezet szolgabírái mindössze 800 Ft-os éves javadalmazással számolhattak, ami jelentős fizetéscsökkentést eredményezett.²⁷ A vármegyei bizottmány meg is jegyezte a belügyminisztériumnak küldött válaszában, hogy „*Hont megye egy az ország azon megyék [sic!] közül, melyek a szükségesnél kisebb fizetésekkel ellátni határozta tisztviselőit.*”²⁸ Ehhez hasonlóan Kővár vidék is 1200 Ft-ról csökkentette a járást vezető tisztviselőinek fizetését 800 Ft-ra.²⁹

Ugyanez tapasztalható Aranyosszék esetében is, ahol, mint említettem, a szék közönsége a korábbi 700 Ft-os fizetést 500 Ft-ra csökkentette.³⁰ Hont vármegye és Kővár vidék

vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 31267/1871.-Zala vármegye; 118. cs. 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 22592/1871.-Bereg vármegye; 23816/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 28726/1871.-Hont vármegye; 32644/1871.-Szabolcs vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye.

²² MNL BM K150 117. 20171/1871.

²³ A közigazgatási költségekkel kapcsolatos kérdésekhez lásd: PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A járáások kialakítása Magyarországon az 1870: XLII. tc. alapján.* Doktori értekezés, 2018. 179–183. pp.

²⁴ MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék; 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 118. 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 28726/1871.-Hont vármegye; 22499/1871.-Kővár vidék.

²⁵ MNL BM K150 117. 32702/1871.-Arad vármegye; 21799/1871.-Bars vármegye; 21161/1871.; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 27282/1871.-Csongrád vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 31267/1871.-Zala vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 32051/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 32644/1871.-Szabolcs vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye.

²⁶ MNL BM K150 117. 31913/1871.; 27282/1871.; 21798/1871.

²⁷ MNL BM K150 118. 28726/1871.

²⁸ MNL BM K150 118. 31986/1871.

²⁹ MNL BM K150 118. 22499/1871.

³⁰ MNL BM K150 117. 20171/1871.

esetében hasonló probléma merült fel, mint Aranyosszéknél, az 1870. év közigazgatási kiadásai a várható adóbevételek másfélszeresére rúgtak, így a közgyűlés igyekezett csökkenteni a kiadásokat. Érdeemes azonban megjegyezni, hogy nem csupán ennél a két vármegyénél mutatkozott jelentős eltérés az 1870. évi közigazgatási kiadások és az előirányzott adóbevétel között, de a többi törvényhatóság ezt figyelmen kívül hagyta.

A tiszti fizetések meghatározásakor az egyes vármegyék számára a legfőbb korlátot a saját teherbíró képességük jelentette, mivel az 1870:XLII. tc. értelmében a törvényhatóságok önkormányzati jogához tartozott a közigazgatás költségeinek meghatározása és annak fedezetéről való gondoskodás. A törvényhatóságok közigazgatási költségeinek a saját házipénztárukból való fedezése azonban sosem valósulhatott meg, így az a felemás helyzet állt elő, hogy a törvényhatóság által szabadon meghatározott tisztségviselői fizetéseket az államkassza fedezte.³¹

Az egyes tisztségviselők fizetésének összehasonlításával az vizsgálható, hogy a vármegyék a szolgabírákat hol helyezték el az adminisztratív közegek „rangsorában”. Az egyértelműen megállapítható, hogy minden vármegyében a legjobban honorált tisztségviselő az alispán (Aranyosszék esetében az alkirálybíró, Fogaras vidéknél és Kővár vidéknél pedig a vidéki alkapitány) volt, mellette pedig kiemelkedő fizetéssel rendelkezett még az árvaszéki elnök és a legtöbb vármegyében a főjegyző is.³² A vármegyék jellemzően az említetteknek alacsonyabb, közel azonos szintű javadalmazást biztosítottak a pénztárnoknak, a számvevőnek, a tiszti ügyésznek és a szolgabírának.³³ A főorvosnak, az állatorvosnak és a levéltárnoknak a fizetése szinte kivétel nélkül alacsonyabb volt a szolgabírákéénál. A leginkább ingadozó a főmérnök keresete volt, néhány esetben a vármegye legjobban honorált tisztségei közé tartozott, míg más törvényhatóságokban a legalacsonyabb fizetéssel rendelkező választott tisztségviselők közé sorolták. Az egyes vármegyékben viszont előfordultak ettől igen eltérően megállapított javadalmazások. Gömör és Kis-Hont vármegye állandó bizottmánya tervezetében szolgabírái (tévesen még itt a főszolgabíró elnevezést használták) számára a főjegyzővel és az árvaszéki elnökkel megegyező javadalmazást biztosítottak, csupán az alispán fizetése volt jóval magasabb az övéknél.³⁴ Aranyosszék esetében az alispán és a főjegyző utáni harmadik legmagasabb javadalmazás a szolgabíróé, amely még az árvaszéki bírónál (a szék az elnök helyett ezt a kifejezést használta) is magasabb volt.³⁵ Csongrád vármegye az alispán és a főjegyző fizetése utáni legmagasabb pénzüsszeget az árvaszéki

³¹ STIPTA ISTVÁN: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására: tervezetek, javaslatok, törvények*. Osiris. Budapest, 1995. 156–159. pp.

³² MNL BM K150 117. 32702/1871.-Arad vármegye; 20171/1871.-Aranyosszék; 21799/1871.-Bars vármegye; 21161/1871.; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 21068/1871.-Csongrád vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 31267/1871.-Zala vármegye; 118. 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 22592/1871.-Bereg vármegye; 28726/1871.-Hont vármegye; 22499/1871.-Kővár vidék; 32644/1871.-Szabolcs vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye.

³³ MNL BM K150 117. 32702/1871.-Arad vármegye; 21161/1871.; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 118. 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 22592/1871.-Bereg vármegye; 22499/1871.-Kővár vidék; 32644/1871.-Szabolcs vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye.

³⁴ MNL BM K150 118. 32051/1871.

³⁵ MNL BM K150 117. 20171/1871.

elnök és a mérnök mellett a szolgabírái számára állapította meg.³⁶ Bars vármegye, Doboka vármegye és Zala vármegye szintén kiemelte a szolgabírákat és az árvaszéki elnök, az alispán és a főjegyző után számukra biztosították a legmagasabb javadalmazást.³⁷ Hont vármegye viszont az alszámvevővel, a főorvossal és a levéltárnokkal megegyezően honorálta szolgabíráit, így az összes választott tisztviselő fizetése magasabb volt ebben a vármegyében, mint a járás adminisztrációjáért felelős hivatalnokoknak.³⁸

Érdeemes megvizsgálni a vármegyék esetében a tisztviselők fizetésekhez fűzött indoklásokat is. Ezzel a lehetőséggel nem mindegyik vármegye élt. Általában azzal magyarázták a javadalmazások mértékét, hogy más hasonló foglalkozásúak (igazságügyi, pénzügyi, hadügyi, bányászati tisztviselők, az iparban és a kereskedelemben dolgozók) béréhez kívánták igazítani azokat.³⁹ A leggyakrabban a bírák fizetéseivel hasonlították össze a törvényhatósági tisztviselők keresetét.⁴⁰ A legnagyobb bérfeszültséget nyilvánvalóan az okozta, hogy a legtöbb vármegye az újonnan felállított országos bírói szervezet tagjainak állami fizetésénél csak alacsonyabb juttatásokat tudott biztosítani. Csanád vármegye kiemelte tervezetében, hogy a szolgabírák számára nem a járásbíró, hanem csupán az aljárásbíró fizetését kívánják juttatni.⁴¹ A bírák fizetését annak ellenére szabták meg magasabban, hogy kinevezett tisztviselőként nem fenyegette őket olyan mértékben a hivatal elvesztése, mint a választás alá eső törvényhatósági hivatalnokok esetében.⁴² A vármegyék attól tartottak, hogy a kedvezőtlenebb feltételek miatt a tehetséges jelöltek számára nem lesz kellemően vonzó a megyei adminisztráció feladatainak ellátása.⁴³

A tervezetek elkészítői emellett több alkalommal is felvillantották annak a lehetőségét, hogy a túlságosan alacsonyan meghatározott fizetések arra kényszeríthetik a tisztség betöltőit, hogy más módon biztosítsák a megfelelő jövedelmüket.⁴⁴ Ezzel arra figyelmeztették a belügyminisztériumot, hogy a nem megfelelő fizetések a hivatali vesztegetéseket fogják elősegíteni. Csongrád és Fejér vármegye a törvényhatóság magas megélhetési költségeivel magyarázta a fizetéseket.⁴⁵ Arad vármegye ennél jóval általánosabb indokokkal szolgált a

³⁶ MNL BM K150 117. 27282/1871.

³⁷ MNL BM K150 117. 21799/1871.; 21272/1871.; 21798/1871.

³⁸ MNL BM K150 118. 28726/1871.

³⁹ MNL BM K150 117. 21068/1871.-Csongrád vármegye; 20171/1871.-Aranyosszék, 17808/1871.-Fejér vármegye.

⁴⁰ MNL BM K150 117. 21799/1871.; 28287/1871.-Bars vármegye; 21161/1871.-Békés vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 23816/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye.

⁴¹ MNL BM K150 117. 17803/1871.

⁴² „[A] leendő közigazgatási tisztviselők fizetését nem hoztuk arányba a bírósági személyzet fizetésével sem, holott a bírósági személyzet jövője biztosított párt és politikai hullámoktól nem függő: míg a közigazgatási tisztviselő leggyakrabban nem kellemes hivatali légkörben mozog, -szembe kell szállnia megrögzött előítéletekkel s zavart fogalmakkal, s leghűbb odaadóbb működése dacára nemcsak méltánylatban nem részesül, de annak van kitéve, hogy a választások áramlatában szolgálati díjául hivatali megfosztást aratja.”-MNL BM K150 117. 21799/1871.-Bars vármegye; MNL BM K150 118. 22499/1871.-Kövár vidék.

⁴³ „[T]iszteséges fizetés nélkül a legjobb erőket kockáztatjuk, 's méltán tartani lehet tőle, miszerint a kiválóbb egyéniségek tehetségeiknek más munkakört igyekevendek inkább biztosítani.”-MNL BM K150 118. 23816/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 117. 21068/1871.-Csongrád vármegye; 118. 22499/1871.-Kövár vidék.

⁴⁴ MNL BM K150 117. 21068/1871.-Csongrád vármegye; 20171/1871.-Aranyosszék; 118. 31337/1871.-Hajdú kerület.

⁴⁵ „Tekintetbe kellett venni a közönségnek, hogy megyénkben a lakás, élelmiszerek szerfelett drágák, a napszám az amerikaival egyenlő; sőt néha magasabb lévén, bérkövetelését a cseléd is ehhez arányosítja.”-MNL BM K150 117. 21068/1871.; 117. 17808/1871.-Fejér vármegye.

szolgabírói fizetések megszabásánál, mivel a takarékoság elveit, az egyes tisztviselők munkakörét és az adott kor követelményeit vették figyelembe.⁴⁶ Fejér vármegye a takarékosággal,⁴⁷ míg Alsó-Fehér vármegye pedig a kor igényeivel indokolta Aradhoz hasonlóan a fizetések meghatározását.⁴⁸ Kővár vidék emellett azzal érvelt, hogy a tisztviselőkre súlyos felelősség hárul a közigazgatásra vonatkozó új rendelkezések alapján.⁴⁹

Doboka, Bereg vármegye és Kővár vidék kiemelte, hogy a közigazgatás immáron teljes embert kíván, így a megyei hivatalnokok sem fognak tudni hivatalos elfoglaltságaik mellett egyéb jövedelemhez jutni, emiatt is szükséges magasabb fizetéseket megszabni.⁵⁰ Gömör és Kis-Hont vármegye, Bereg vármegye és Kővár vidék közgyűlései megjegyezték, hogy a közigazgatási tisztviselők állami feladatokat is ellátnak, így a központi kormányzatnak is érdeke, hogy a feladatokat szakképzett hivatalnokok végezzék, amelyre csak megfelelő fizetések mellett nyílik lehetőség.⁵¹ Fejér vármegye a tisztviselők fizetéseinek meghatározásánál az 1861. évben a vármegyék helyreállítását követően megszabott juttatásokból indult ki.⁵²

A szolgabírák javadalmazásán kívül érdemes összehasonlítani az egyes vármegyék szolgabírósegédeinek és szolgabírói írnokainak fizetését is.⁵³ A szolgabírósegédék fizetése természetesen alacsonyabb volt, mint a szolgabíráké. Gömör és Kis-Hont vármegye 800 Ft-ban, Arad vármegye 700 Ft-ban, Hont és Veszprém vármegye pedig mindössze 600 Ft-ban szabta meg ennek mértékét.⁵⁴ Veszprém (200 Ft) és Gömör és Kis-Hont vármegye (100 Ft) azzal javította a helyzetüket, hogy útiátalányt is nyújtott számukra.⁵⁵ Az írnokok fizetését jóval kisebb összegben határozták meg, mint a szolgabírákét vagy a szolgabírósegédékét. Zala és Bereg vármegye kivételével minden vizsgált vármegyében a járást vezető tisztségviselő javadalmazásának a felénél kevesebb lett a szolgabírói írnok fizetése. Az írnoki javadalmazást a legtöbb vármegye évi 400 vagy 500 Ft körül szabta meg.⁵⁶ A legalacsonyabb pénzüsszeget a szolgabírákhoz hasonlóan Aranyosszék (200 Ft) és Felső-Fehér vármegye (300 Ft) írnokai

⁴⁶ MNL BM K150 117. 32702/1871.

⁴⁷ MNL BM K150 117. 17808/1871.

⁴⁸ MNL BM K150 118. 31726/1871.

⁴⁹ MNL BM K150 118. 22499/1871.

⁵⁰ MNL BM K150 118. 22592/1871.; 22499/1871.; „A közgyűlés által megállapított fizetésen kívül, semmi más címen illetőséget [sic!], járandóságot maga, és hivatala részére sem nem követelhet, sem be nem vehet.”- 117. 21272/1871.-Doboka vármegye.

⁵¹ MNL BM K150 118. 23816/1871.; 22499/1871.; „Különben is a ' megyei közigazgatási tisztviselők, nemcsak a megyei érdekeknek előmozdítói lévén hanem első sorban az államé is, a ' mennyiben katona állítás adó és több más illy nemű kötelességekkel elfoglaltatnék, a ' melyek igénylik hogy azoknak eszközzésére szakképes egyének alkalmaztassanak, 's a ' fizetés lejjebb szálítása által az élelhetési mód ne lehetetlenítessék.”- 27001/1871.-Bereg vármegye.

⁵² MNL BM K150 117. 17808/1871.

⁵³ Az 1870:XLII. tc. által nem szabályozott szolgabírósegédi pozícióhoz lásd: Pétervári Máté: A szolgabírói hivatal az 1870. évi XLII. törvénycikk alapján. Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás 2018/3. 64-69. pp.

⁵⁴ MNL BM K150 118. 32051/1871.; 117. 32702/1871.; 118. 28726/1871.; 22336/1871.

⁵⁵ MNL BM K150 118. 22336/1871.; 32051/1871.

⁵⁶ MNL BM K150 117. 32702/1871.-Arad vármegye; 21799/1871.-Bars vármegye; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 27282/1871.-Csongrád vármegye (a második rendű esetében); 21272/1871.-Doboka vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 118. 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 32051/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 22499/1871.-Kővár vidék; 22336/1871.-Veszprém vármegye.

keresték,⁵⁷ míg a legmagasabb fizetéseket Zala (800 Ft), Csongrád (700 Ft, de csak az első rendűek esetében) és Bereg (600 Ft) vármegye adott szolgabírói írnokainak.⁵⁸ Fejér vármegye 50 Ft,⁵⁹ míg Gömör és Kis-Hont vármegye pedig 100 Ft nagyságú lakbért is biztosított szolgabírói írnokai számára.⁶⁰

A fizetések értékének meghatározásához jó viszonyítási alapot nyújt, hogy Hajdú-kerület 1871-ben alkotott tervezetében arra az álláspontra helyezkedett, hogy 300-400 Ft évi fizetés egy egyedülálló hivatalnok létfenntartására sem elegendő, nemhogy egy családos ember számára.⁶¹

A szolgabírák kiegészítő juttatásai

A vármegyék egy része a fizetésen kívül egyéb juttatásokat is igyekezett nyújtani a tisztviselői számára. A leggyakoribb juttatások a szolgabírák esetében az útiátalány volt, ami érthető annak tudatában, hogy a járást vezető tisztségviselők irányába elvárás volt, hogy meghatározott időközönként látogassák meg a járásukba tartozó községeket. Fejér, Bereg és Szabolcs vármegye az útiátalány nagyságát 300 Ft-ban szabta meg,⁶² míg Bars, Békés, Csanád és Veszprém vármegye 200 Ft-ban.⁶³ Gömör és Kis-Hont vármegye első tervezetében szintén 300 Ft-ban határozta meg az útiátalány nagyságát, de ezt második tervezetében 100 Ft-ra csökkentette.⁶⁴

Csanád, Zala és Békés vármegyék hozzájárultak a szolgabíráik lakhatásához is. Csanád és Békés vármegye természetben biztosított lakást a járást vezető tisztviselőknek.⁶⁵ Ez célszerű volt, mivel így egyúttal hivatali helyiséget is nyújtottak a számukra. Zala vármegyének erre viszont csak három szolgabíró esetében volt lehetősége, így a többi 200-200 Ft szálláspénzzel látta el.⁶⁶ Alsó-Fehér vármegye teljesen más jellegű fizetésen felüli juttatást adott a szolgabíráinak, ugyanis a fizetésén felül 100 Ft szolgatartási átalányt nyújtott.⁶⁷

A szolgabírák a fizetésük mellett még napidíjra és előfogati díjra is igényt tarthattak, amelyeket egységesen útiátalánynak neveztek. A közigazgatási tisztviselőknek járó napidíjakat a belügyminisztérium a kiegyezést követően 1868. október 5-én a 19026/1868. sz. alatt kelt rendeletében az egész ország területére nézve egységesen szabályozta. A belügyminisztérium rendeletében két korábbi napidíjjal kapcsolatos jogszabályra hivatkozott: az 1862. április 2-án 16823. sz. alatt kelt helytartótanácsi rendeletre és egy még

⁵⁷ MNL BM K150 117. 20171/1871.; 22026/1871.

⁵⁸ MNL BM K150 117. 21798/1871.-Zala vármegye; 27282/1871.; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye.

⁵⁹ MNL BM K150 117. 17808/1871.

⁶⁰ MNL BM K150 118. 32051/1871.

⁶¹ MNL BM K150 118. 31337/1871.

⁶² MNL BM K150 117.17808/1871.-Fejér vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 32644/1871.-Szabolcs vármegye.

⁶³ MNL BM K150 117. 21799/1871.; 31913/1871.; 17803/1871.

⁶⁴ MNL BM K150 118. 23816/1871.; 32051/1871.

⁶⁵ MNL BM K150 117. 17803/1871.; 117. 31913/1871.

⁶⁶ MNL BM K150 117. 21798/1871.

⁶⁷ MNL BM K150 118. 31726/1871.

korábbira, az 1825. évi 28696. sz. alatt kiadott udvari rendelethez.⁶⁸ A napidíjakat meghatározó szabállyal kapcsolatos kérdéseket Máramaros vármegye felterjesztése kapcsán válaszolta meg a központi kormányzat.

A megjelölt két jogszabályban a napidíjak mértékét eltérően állapították meg, így Máramaros vármegye ennek kiküszöbölését olyan módon oldotta meg, hogy az egyes tisztviselők esetében azt a szabályzatot vette figyelembe, amelyben magasabb volt a napidíj mértéke.⁶⁹ A belügyminisztérium ennek kapcsán kifejtette, hogy az 1825. évi leiratra csak azon okból történt hivatkozás, hogy az abban foglalt rangfokozatokat és az ebből következő napidíjosztályzatokat vegyék alapul, a napidíjak mértékét már az 1862. évi szabályzat értelmében kell meghatározni. A minisztérium indokolta is a két napidíjszabályzat közötti jelentős eltérést: „s koránt sem oly célból [történt hivatkozás az 1825. évi leiratra], hogy az 1825-ik évi igen csekély tisztí fizetésekre való tekintettel megállapított magasabb napdíjaknak élvezete a jelenlegi többszörösen nagyobb fizetésben részesülő megyei tisztviselőkre kiterjesztessék, s miután a megyei tisztviselők napdíjai, a volt m. k. helytartótanácsnak 1862-ik évi április 3-án 16823 sz. a. kelt intézményével az említett díjosztályzat alapján a mostani viszonyoknak, s az 1848-ik év előtti tisztí fizetések tetemes emelkedésének megfelelőleg szabályoztattak, ezen szabályzatot a törvényhozás további intézkedéséig fentartatni kívánván.”⁷⁰ A miniszteri tanácsosok ennek megfelelően Máramaros vármegye felterjesztését elutasították és felhívták a törvényhatóságot a megfelelő díjszabályzat alkalmazására.

A vármegyei önállóság széleskörű megnyilvánulása tapasztalható abban, hogy Máramaros vármegye erre válaszul 1869. június 1-jén kijelentette, hogy az új napidíjszabályzat elkészültéig a belügyminisztérium rendelete ellenére a központi kormányzat által jogszabályellenesnek minősített határozatát fogja alkalmazni. Erre válaszul 1870. január 3-án a belügyminisztérium a napidíjak egész országban való egységességének fontosságára figyelmeztette ismételten a megye közönségét, és a korábbinál jóval határozottabban elrendelte a megfelelő szabályzat alkalmazását.⁷¹

Máramaros vármegye azonban továbbra is kitartott álláspontja mellett, így 1870. május 2-án újabb feliratban megküldte a belügyminisztériumnak azon kívánságát, hogy a napidíjak kapcsán az általuk helyesnek tartott értelmezést fogadja el a központi kormányzat. Ezt azzal indokolta, hogy a pénzügyminisztériumi tisztviselők napidíjai jóval magasabbak a vármegyei tisztviselőkéknél, így ehhez kellene igazítani ezeket is, mivel a minisztérium által megszabott mérték nem fedezi a szállás- és az ételmezési költségeket. A kért szabályzat alkalmazása pedig azzal fenyegetett volna véleményük szerint, hogy „a hivatalos kiküldetésekbeni eljárás vagy épen nem, vagy felette későn fogna teljesíteni.”⁷²

Erre a felterjesztésre a belügyminisztérium csak 1871 februárjában reagált, mivel az iratra tett feljegyzés alapján az irattárban elveszett a beérkezett irat. A belügyminisztérium

⁶⁸ MNL BM K150 111. 6311/1869.

⁶⁹ MNL BM K150 111. 6311/1869.

⁷⁰ MNL BM K150 111. 6311/1869.

⁷¹ „[A] megye értelmes közönségének esmert hazafiúi érületénél fogva bizton elvárom, hogy jelen felhívásomnak eleget teend.”-MNL BM K150 111. 24922/1869.

⁷² MNL BM K150 111. 8902/1870.

ismételten igyekezett kikényszeríteni az általa helyesnek vélt álláspont érvényesítését.⁷³ A törvényhatóság azonban továbbra sem engedett a belügyminisztérium akaratának és indoklásul a megye viszonyait felhozva továbbra is kitartott eredeti felterjesztése mellett.⁷⁴ A vármegye emellett felhívta a tanácsosok figyelmét arra, hogy a szolgabírák, mivel a közigazgatás és igazságszolgáltatás szervezeti elválasztása még elmaradt, jóval magasabbapidíjak mellett végezhetik a bírói megkereséseket, mint a közigazgatási eljárásokat, amely megoldás fenntarthatatlan. A belügyminisztérium végül a vármegyei határozat azonnali hatályon kívül helyezését rendelte el és felhívta Máramaros megye főispánját, hogy az újabb nehézségek felmerülésének megakadályozása érdekében lépjen fel.⁷⁵

Az esetből kitűnik, hogy egy ellenálló törvényhatóság akaratának letörése jócskán „fej-törést” okozott a központi kormányzat számára. A vármegyék pedig az évszázados önkormányzati függetlenségüket nehezen adták fel az alkotmányos, parlamentáris kormányzat megjelenése ellenére is.

Aapidíjak kapcsán kialakuló vitás ügy ismertetését követően érdemes megvizsgálni, hogy a fennforgó vita miképpen befolyásolta a járási tisztviselőkapidíjait. A szolgabírákat az akkori IX. osztályzatba sorolták, így kiszállásaikért az 1825. évi szabályzat értelmében 4 Ft 20 kr járt nekik, míg az 1862. évi rendelet szerint 3 Ft. Az alszolgabírák esetében ez a X. osztályzatnak megfelelően az 1825. évi díjszabásban 3 Ft 36 kr volt, míg az 1862. évben 2 Ft 50 kr. Az esküdtek a XII. osztályzatban voltak megtalálhatóak, és az 1825. évi szabályzat értelmében 1 Ft 68 kr volt a díjszabásuk, míg az 1862. évi szabályzat az ő esetükben kedvezőbb volt, mivel abbanapidíjuk 2 Ft-ra emelkedett.⁷⁶

A fent ismertetett ügy megfelelő támpontot nyújt a vármegyék által az 1870:XLII. tc. alapján megállapítottapidíjak vizsgálatához. Aapidíjak kapcsán egységesnek mondható a tervezetekből formálódó azon szabályozás, hogy a szolgabírák csak a járásukon kívül vagy magánszemélyek ügyeiben való eljárás esetén tarthattak igénytapidíjra.⁷⁷ A szolgabírák hivatalos utazásaik alkalmával fuvar költségre vagy más néven előfogati díjra is jogosultak voltak. Emellett a helyettesítést végző járást vezető tisztségviselő kapottapidíjat és előfogati díjat munkájáért,⁷⁸ viszont Doboka vármegye csak előfogati díjat nyújtott ilyen esetben számukra.⁷⁹ Közügyekben a járás területén belül a megyei házipénztárból nem

⁷³ MNL BM K150 111. 8902/1870.

⁷⁴ „[T]ekintve az itteni viszonyokat azok alig hasonlíthatók más megyék viszonyaihoz, hol majd minden községben lakó urbírtokosok vagy uradalmak tisztjei szívesen látják el a tisztviselőket, míg megyénk alig néhány községeiben lakván urbírtokosok a tisztviselő rongyos és piszkos zsidó korcsmákra van szorítva, hol drága pénzen sem képes magát kellően ellátni”-MNL BM K150 111. 6992/1871.

⁷⁵ MNL BM K150 111. 6992/1871.

⁷⁶ MNL BM K150 111. 6311/1869.

⁷⁷ „Általános szabályként kimondandó lenne, hogy a tisztviselőket és bizottm. tagokat a fentebbiek szerint szabályozottapidíjak csak magán érdekű, vagy a megye területén, illetőleg a járási tisztviselőkre nézve egyszersmind járásukon kívüli küldetéseikben illetnék meg, ezen tisztviselők pedig a kik úti átalány élvezetében nem részesülnek előfogati díjak fölszámítására is jogosítva legyenek.”-MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; 21799/1871.-Bars vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye.

⁷⁸ MNL BM K150 118. 22592/1871.

⁷⁹ MNL BM K150 117. 21272/1871.

voltak jogosultak sem napidíjra, sem előfogati díjra.⁸⁰ Ennek az az oka, hogy a szolgabírónak a járása beutazása hivatali kötelessége volt, így emiatt nem tarthatott igényt külön napidíjra.⁸¹ Csongrád vármegye ugyanezen okból lefektette azt a szabályt, hogy a tisztviselők a közgyűlésen való kötelező jellegű részvételükért szintén nem számíthatnak fel napidíjra.⁸² Ez különösen azokra a szolgabírákra vonatkozott, akik a fizetésük mellett útiátalányra is jogosultak voltak,⁸³ bár több törvényhatóság ezt úgy oldotta meg, hogy külön útiátalány folyósítása nélkül úgy tekintette: a tisztviselők fizetése ezt magában foglalja.⁸⁴ A magán-személyek ügyeiben a napidíj megfizetése a feleket terhelte.⁸⁵ Zala vármegye pedig az újoncozási költségeket kiemelte a többi költség közül, és ennek megfizetését a honvédelmi minisztériumhoz utalta.⁸⁶ Fejér vármegye közönsége az általuk megállapított napidíjakhoz indoklást is fűzött: „A napidíj meghatározásánál az illető állás fontossága és rangja vétetett zsinormértékül – a nélkül azonban – hogy napidíj osztályzat állítatott volna fel.”⁸⁷

A napidíj mértéke a köztörvényhatósági törvény végrehajtását megelőzően az országban egységesen 3 Ft volt, amelyet Máramaros vármegye alacsonynak talált, így ezt kívánta megemelni.⁸⁸ A többi vármegye ezt hasonlóan nem tartotta megfelelőnek, mivel néhány kevésbé tehetős törvényhatóság kivételével legalább ugyanilyen mértékű napidíjat állapítottak meg.⁸⁹ Ezek az erdélyi vármegyék közül kerültek ki, amelyekben a szolgabírák fizetése is jóval alacsonyabb volt, mint az ország többi részében. Kővár vidék a Máramaros vármegye ügyében már ismertetett 1825. évi szeptember 21-én 28696. sz. a. kelt rendeletre hivatkozva állapította meg a szolgabírái napidíját 2 Ft 50 kr-ban még 1871-ben is.⁹⁰ A Máramaros vármegye által felterjesztett táblázat alapján azonban úgy tűnik, hogy ezt tévesen tették, mivel inkább az 1862. évi szabályzatban foglaltak szerint szabhatták ezt meg az alszolgabírói napidíjaknak megfelelően.

⁸⁰ MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék; 21161/1871.-Békés vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 17808/1871.; 27079/1871.-Fejér vármegye; 22026/1871.; 34430/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 31267/1871.-Zala vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 28726/1871.-Hont vármegye; 32051/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye.

⁸¹ MNL BM K150 117. 21068/1871.-Csongrád vármegye.

⁸² MNL BM K150 117. 21068/1871.

⁸³ MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; 27079/1871.-Fejér vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye.

⁸⁴ „a végrehajtási tisztviselők, úgy mint (...) szolgabíró (...), kiknek fizetésében az útiátalány is ben foglaltatik köz és magán ügyekben a szék illetőleg a járás területén belől a házi pénztár terhére napidíjakat és előfogati költségeket fel nem számíthatnak.”-MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék ; 17731Sz/1871.-Arad vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék 118. 28726/1871.; 31986/1871.-Hont vármegye.

⁸⁵ MNL BM K150 117. 17731/1871.-Arad vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 118. 22499/1871.-Kővár vidék.

⁸⁶ MNL BM K150 117. 31267/1871.

⁸⁷ MNL BM K150 117. 27079/1871.

⁸⁸ MNL BM K150 111. 6311/1869.

⁸⁹ MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék (2 Ft); 21800/1871.-Fogaras vidék (2 Ft); 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye (1 Ft 50 kr); 21272/1871.-Doboka vármegye (1 Ft 50 kr).

⁹⁰ MNL BM K150 118. 22499/1871.

Zala, Csanád és Alsó-Fehér vármegye 3 Ftapidíjat határozott meg a járást vezető tisztviselőinek.⁹¹ Fejér, Hont és Veszprém vármegye esetében a 4 Ft-nyiapidíjat a belügyminisztérium befolyásának hatására csökkentették 3 Ft-ra.⁹² Emellett még Gömör és Kis-Hont vármegye módosította második tervezetében 6 Ft-ról 4-re.⁹³ A 3 Ft-osapidíjnál Arad, Csongrád, Békés, (4 Ft) Bars és Bereg vármegye (5 Ft) határozott meg jóval magasabb összegeket.⁹⁴

A szolgabírák hivatalos utazásaik alkalmával fuvar költségre vagy más néven előfogati díjra is jogosultak voltak. A tervezetek megalkotásakor ezek meghatározása az egyik legproblémásabb elem volt. A belügyminisztérium iránymutatása szerint a tisztviselők a hivatalukkal együttjáró utazásaikat kötelesek voltak maguk fedezni, vagy a vármegye házi pénztárából kellett téríteni ezeket a költségeket. A magánfelek ügyeiben való eljárásuk alkalmával viszont mind aapidíjukat, mind az előfogati díjat a magánfelek kötelesek voltak meg téríteni.⁹⁵

A törvényhatóságok szervezési munkálatai előtt, 1871. január 3-án Csanád vármegye a belügyminisztériumhoz fordult az előfogati díjak rendezése érdekében. A vármegye ugyanis az aktuális 1 Ft 4 kr helyett a régi 52 kr-ra szállította le a mértföldenkénti előfogati díjat, amelyhez az új törvény rendelkezéseinek megfelelően a belügyminisztérium jóváhagyását kérte. A vármegye közönsége ezt azzal magyarázta, hogy a magas fuvardíjak miatt a megyei tisztviselők számára a járáások beutazása nehézségekkel jár.⁹⁶

A belügyminisztérium ennek kapcsán előbb a számvevőség állásfoglalását kérte, amely szerint az előfogati díjat 1 Ft 4 kr-ra emelő 1868. szeptember 29-én 19026. sz. alatt kelt belügyminisztériumi körrendeletet éppen több vármegye kérésének engedve adták ki, ugyanis a korábbi 52 kr-os egységár az előfogatot kiszolgáltatót károsította. A számvevőség emellett kifejtette, hogy nem lenne kívánatos, ha a vármegyék számára lehetőséget teremtene aapidíjak és fuvardíjak szabadon való meghatározására, mivel ez a vármegyék közigazgatási szervezetének állami finanszírozását megnehezítené. A vármegye kérését így a belügyminisztérium „a köztörvényhatóságok küszöbön álló szervezéséig” visszautasította, mivel méltánytalannak vélte, hogy a tulajdonos lovait, kocsiját és kocsiját mindössze 52 kr-os mértföldenkénti áron a közigazgatási tisztviselő számára használatra átengedje.⁹⁷

A belügyminisztériumi tanácsos által kilátásba helyezett szervezési munkálatok valóban újraszabályozták az előfogati díjakat. Több vármegye a korábbi szabályozáshoz igazodva 1 Ft 4 kr-ban határozta meg az előfogati díjat.⁹⁸ Zala vármegye pedig a már ismertett ügyben is említett 1868. évi rendelethez hivatkozva szabta meg 1 Ft-ban az előfogati

⁹¹ MNL BM K150 117. 31267/1871.; 17803/1871.; 118. 31726/1871.

⁹² MNL BM K150 117. 17808/1871.; 27079/1871.; 118. 28726/1871.; 31986/1871.; 22336/1871.; 30172/1871.

⁹³ MNL BM K150 118. 23816/1871.; 32051/1871.

⁹⁴ MNL BM K150 117. 32702/1871.; 21068/1871.; 21161/1871.; 21799/1871.; 118. 27001/1871.

⁹⁵ MNL BM K150 110. 1067/1871.

⁹⁶ MNL BM K150 110. 1067/1871.

⁹⁷ MNL BM K150 110. 1067/1871.

⁹⁸ „Az előfogati díj tárgyában eddig fennállott szabályrendelet- mely szerint mértföldenként 1 Ft 4 kr volt jogosan felszámítható – jövődre is sinórmértékül szolgálend.”-MNL BM K150 117. 27079/1871.-Fejér vármegye; 31913/1871.-Békés vármegye; 118. 28726/1871.-Hont vármegye (csak a megye határon belül); 22499/1871.-Kővár vidék; 22336/1871.-Veszprém vármegye.

díjat.⁹⁹ Ugyanilyen módon járt el Doboka vármegye is.¹⁰⁰ Csanád és Arad vármegye esetében a belügyminisztérium módosította a fuvarköltiséget 1 Ft 4 kr-ra, mivel a törvényhatóságok túl alacsony előfogati díjat szabtak meg.¹⁰¹ Csanád vármegye ugyanis úgy vélte, hogy a szolgabíráknak juttatott túl magas előfogati díj az alacsony utazási átalány miatt ellehetetlenítene a járási községek gyakori meglátogatását. A törvényhatóság emellett a négylovas és a kétlovas kocsik fuvardíját eltérően kívánta megszabni, mivel négylovas fogatra csak a téli rossz minőségű utak esetén volt szükség, de ehhez a belügyminisztériumi tanácsos szintén nem járult hozzá.¹⁰² A belügyminisztérium ilyen módon való beavatkozása az önkormányzati hatáskörbe azért érdekes, mivel Gömör és Kis-Hont vármegyében jóváhagyták a mindössze 50 kr-os fuvardíjat.¹⁰³

A belügyminisztérium tehát az 1 Ft 4 kr-os mértföldenkénti díjszabást vette alapul a korábbi rendeletének megfelelően. A vármegyék többsége azonban nem ehhez igazodott, hanem 1 Ft 50 kr mértföldenkénti fuvardíjat állapított meg.¹⁰⁴ Békés vármegye esetében már tapasztalható a technikai fejlődés megjelenése a közigazgatás területén is, mivel a szabályzata a vasút segítségével megtett utazások esetében eltérést engedett a meghatározott fuvarköltésztől.¹⁰⁵

A szolgabírói életpálya bemutatása

A szolgabírák szolgálati jogállásának szabályozása kapcsán érzékelhető mind a törvényhozói részről, mind a törvényhatóságok oldaláról, hogy a történeti hagyományok tiszteltben tartásával igyekeztek minél népszerűbbé tenni a vármegyei tisztviselői életpályát. E törekvés jele volt, hogy a jogalkotó immár hat évre nyújtotta a szolgabírák mandátumát, viszont a rendi tradíciók iránti nosztalgia meggátolta, hogy az igazán megoldást jelentő élethosszig tartó kinevezési rendszer megvalósulhasson a törvényhatósági tisztviselők esetében. Ennek következménye volt, hogy a szolgabírói tisztség nem biztosított egész életen át tartó megélhetést,¹⁰⁶ így betöltői nyugdíjra sem számíthattak biztosan.¹⁰⁷ Nyugdíjra nemcsak a választott tisztviselők, hanem az államkincstár terhére a segéd- és kezelő

⁹⁹ MNL BM K150 117. 31267/1871.

¹⁰⁰ MNL BM K150 117. 21272/1871.

¹⁰¹ „[E]zen összeg jelenlegi gazdasági viszonyok közt annyira emelkedett fuvardíjakkal arányban nem áll, s mert a fogattulajdonos szembetűnő károsodása nélkül nem lehet követelni, hogy a fogat mértföldenként 52 kr-nyi díjért engedtessek át, mértföldenként 1 Ft 4 kr-ban állapítom meg.”-MNL BM K150 117. 32702/1871.-Arad vármegye; 32776/1871.-Csanád vármegye.

¹⁰² MNL BM K150 117. 27291/1871.; 32776/1871.

¹⁰³ MNL BM K150 118. 32051/1871.

¹⁰⁴ MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék; 34430/1871.-Felső-Fehér vármegye; 29328/1871.-Fogaras vidék; MNL BM K150 118. 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 27001/1871.-Bereg vármegye;

¹⁰⁵ „[A]z egyes tisztviselők által vaspályán tett utakról szóló fölszámítások a vasúti árjegyzékek szerint teendők.”-MNL BM K150 117. 31913/1871.

¹⁰⁶ „Nem hagyhatók figyelmen kívül a felelősség elvéből kifolyó, 's néha a legjobb szándék – és szorgalom mellett is, előállható következmények; nem főként azon körülmény hogy a közigazgatási tisztviselő hivatala nem örökös, nem jutalmazza a szorgalmat és hűséget egy egész életen át, ezt csak addig fizetik, míg a munkát bírja; sőt legyen bár a leghívebb – szorgalmasabb – és képesebb, minden választás alkalmával ellene fordulhat az urna.”-MNL BM K150 117. 21068/1871.

¹⁰⁷ MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék; MNL BM K150 118. 22499/1871.-Kővár vidék.

személyzet sem tarthatott igényt. Ezt igazolja Pápay Sándor volt csendbiztos és Varga Mihály volt megyei hajdú esete is, amely ügyekben a belügyminisztérium elutasította az erre irányuló kérelmeket.¹⁰⁸ Nyugdíjalap létrehozására az egyes törvényhatóságoknak volt lehetősége teherbíró képességük függvényében. Érdemes ennek kapcsán megjegyezni, hogy a közigazgatási tisztviselőkkel ellentétben a bírák számára már ekkor kilátásba helyezte a jogalkotó a nyugdíjjogosultság lehetőségét a szervezeti átalakítások alkalmazásával, de ennek pontos kidolgozása 1885-ig váratott magára.¹⁰⁹

A törvényhatóságok által meghatározott szolgabírói fizetések és az azokhoz fűzött indoklások arra utalnak, hogy a vármegyék igyekeztek a szolgabírák számára nyújtott fizetések, plusz juttatások, napidíjak és előfogati díjak segítségével vonzóvá tenni a szakképzett fiatalok számára a közigazgatási szolgálatot. A legtöbb vármegye képes volt a szolgabírái számára tisztességes megélhetést nyújtani, azonban valósan tűnik a törvényhatóságok azon aggálya, miszerint a legkiválóbbakat „elszívják” az ennél jóval jövedelmezőbb állások. A legnagyobb problémát valóban az jelenthette a közigazgatási és igazságszolgáltatási szervezet 1872-ben megvalósuló elválasztásakor, hogy az állam által dotált bírák magasabb fizetésre váltak jogosulttá az 1871:XXXII. tc. értelmében, mint a törvényhatósági tisztviselők. Márpedig a megyei hivatalnokok jelentős része még 1871-ben is részt vállalt az igazságszolgáltatási teendők ellátásában, így a bíráskodás kapcsán a két személyi kör szorosan összefonódott ekkor.

A szolgabírák javadalmazásának összevetése a többi tisztségviselő fizetésével azt mutatja, hogy a legtöbb vármegyében a szolgabírák az elismert tisztségek közé tartoztak. Csupán az alispán, az árvaszéki elnök és a főjegyző helyezkedett el egyértelműen „felette a ranglétrán”. Különös, hogy a szakképzettséghez kötött tisztségek (mérnök, főorvos, állatorvos) betöltőit jellemzően kevésbé honorálták, mint a „tradicionális” tisztviselőket (szolgabírák, számvevő, tiszti ügyész, pénztárnok).

A szolgabírákra vonatkozó közszolgálati szabályok (fizetés, napidíj, előfogati díj) a törvényhatóságoknak biztosított széleskörű önkormányzatiság okán partikuláris képet mutatnak a törvény megszületését követően.¹¹⁰ A szétaprózódott jogi szabályozás és a szolgálati pragmatika hiányának következtében a vármegyei tisztviselőkre vonatkozó egységes szabályozás nem jöhetett létre. Ezt jól szemlélteti, hogy két vármegye példája arra mutat, hogy a szolgabírák hat hét időtartamú szabadságra voltak jogosultak,¹¹¹ viszont a többi törvényhatóság tervezetéből hiányoznak az erre vonatkozó rendelkezések, így egyértelműen nem állapítható meg, hogy mi volt az erre vonatkozó gyakorlat. Az 1869:IV. tc. szintén 6 heti szabadságot engedélyezett a bírák számára, így látható, hogy ebben is igazodtak az igazságszolgáltatási személyzet munkafeltételeihez.¹¹² A szolgabírák munkakörülményeire szintén csak szórványos utalások találhatók, csupán Hont vármegye szabályozta tervezetében a

¹⁰⁸ MNL BM K150 112. 1871. II. 3.t. 18517/1870.; 1871. II. 2.t. 1592/1871.

¹⁰⁹ ANTAL TAMÁS: *A bírák nyugdíjazása Magyarországon (1867-1945)*. Magyar Jog 2003/12. 723. p.

¹¹⁰ PAPP LÁSZLÓ: *Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira*. De iurisprudentia et iure publico 2012/1–2. sz. 99. p.

¹¹¹ Minden tisztviselőnek az alispán a „*körülmények tekintetbevétele mellett, saját felelőségére egy évben hathéti szabadságot adhat. Hosszabb időre csak a megyei közgyűlés adhat a körülmények tekintetbe vétele mellett szabadságot.*”-MNL BM K150 117. 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye.

¹¹² KMETY KÁROLY: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Politzer-féle Könyvkiadóvállalat. Budapest, 1905. 843. p.; 1869:IV. tc. 18.§.

szolgabírói hivatal működését.¹¹³ Ennek köszönhető az, hogy egybefüggő képet nem tudunk alkotni a szolgabírákra vonatkozó közszolgálati szabályokról.

A bemutatott minisztériumi munkálatok ismeretében az a következtetés vonható le, hogy a belügyminisztérium meg sem kísérelte a vármegyei tervezetekben egységesíteni a szolgabírák fizetéseit, napidíjait, előfogati díjait vagy akár szabadságuk időtartamát, szórányosan a túlzott mértékű pénzösszegeket korrigálták. Ez abba az irányba mutat, hogy a tisztviselők fizetésének, munkafeltételeinek egységesítése nem volt célja a belügyminisztériumnak, így nem törekedtek a neoabszolutizmus mintájára egységes hivatalnokréteg kiépítésére a vármegyékben.

MÁTÉ PÉTERVÁRI

LEGAL STATUS OF THE DISTRICT ADMINISTRATORS IN THE ERA OF THE ACT 42 OF 1870

(Summary)

In my paper, I demonstrated the execution of the Act 42 of 1870, the first act about the Organization of the Hungarian Public Administration, with regard to regulation of the district administrator (szolgabíró). I examined the archive material of the Hungarian Royal Ministry of the Interior (Hungarian National Archive, Documents of Ministry of the Interior K150 117., 118. bundles). The district administrator was an elected officeholder in the counties in compliance with the feudal traditions whose mandate took six years. I analysed the salaries and the complementary allowances of the district administrator in the municipalities in this paper. The analysis presents that the municipalities determined diverse salaries for the district administrator which depended on the budgets of the municipalities. The Ministry of the Interior had rights to confirm the public administration plans, but the councillors of the Ministry of the Interior did not strive for uniformity referring to working conditions of the district administrators. This fact shows that the ministry had not intention of establishing a Hungarian uniform administrative layer.

¹¹³ Az esküdt és a szolgabíró „közös irodájukat pedig a közönség érdekében, a panaszok stb efféle elfogadása tekintetéből naponként nyitva tartani köteleztetnek.”-MNL BM K150 118. 28726/1871.