

SIKET JUDIT

Községi ingatlangazdálkodás a gyakorlatban. Csanád vármegye a XIX. sz. végén

Bevezető gondolatok

Az önkormányzatiság, a helyi autonómia alapvető része az önkormányzati feladatellátást szolgáló vagyon, amellyel összefüggő tulajdonosi, vagyonkezelési jogosítványokat a közösség képvisellete gyakorolja napjainkban, ahogyan a múltban is. Az adásvétel és közösség témaköréhez kapcsolódóan a tanulmány az önkormányzati autonómia egyik lényegi elemének, a tulajdon feletti rendelkezési jog tartalmának, gyakorlásának elemzését tűzi ki célként a címben jelzett időszakban, leszűkítve azt Csanád vármegye törvényhatóságának gyakorlataira.

Nemcsak a településen élők, hanem az eltérő jogállású települések közösségei is a kezdetektől fogva rendelkeztek saját önálló vagyonnal, amely a települések lakosságát, igazgatási rendszere működtetését szolgálta. E vagyonelemek különböző forrásból származhattak,¹ rendeltetésük azonban megegyezett. A községi vagyonnal való gazdálkodás, a vagyonkezelés a közösséget saját immanens jogként illette meg az önkormányzatiság csíráinak megjelenés óta: az önállóság, a függetlenség lényeges tartalmi elemeként, a községi érdekeket, a község javát szolgáló tevékenységként.

A tulajdon feletti rendelkezési jog azonban mindenkor korlátok között érvényesülhetett. Különös jelentőséget nyer e korlátozás a XIX. század végén, ugyanis egyes döntések csak a vármegyei törvényhatóság megerősítését követően kerülhettek végrehajtásra, érvényességük a Közgyűlés jóváhagyásához kötött. A törvényhatóság jóváhagyási jogosultsága nehezítette, időbeli elhúzódása egyes esetekben gátolhatta a község érdekeinek érvényesülését az ingatlangazdálkodás terén, ugyanakkor azonban az is megállapítható, hogy a jogügyletek szabályszerűségének követelménye megkívánta a felülvizsgálatot.

¹ A települések közössége vagyonának keletkezését szabadkirályi városok, városok, mezővárosok esetében rögzíthették pl. a kiváltságlevél, a földesúri rendelkezés, a földesúrral kötött megállapodás, az úrbéri szabályozás, létrejöhetett adásvétel vagy öröklés útján. Ez utóbbira kiragadott példaként említhetőek a mezővárosok, így Gyula mezőváros is, amennyiben rögzítésre került, hogy a város polgárai már a XVI. században is szabadon rendelkezhettek vagyonukkal. „Az örökös nélkül elhaltak vagyonának kétharmada az egyházat és a szegényeket, egyharmada pedig a várost illette”. BÁCSKAI Vera: *A mezővárosi önkormányzat a XV. században és a XVI. század elején*. In: Bónis György – Degré Alajos (szerk.) *Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1971. 22.

A települések jogállásával kapcsolatos rendezési törekvések 1848-ban jelentős hangsúlyt kaptak.² E reformintézkedések azonban időlegesnek bizonyultak, a törvényhatóságok és a községek jogállása teljes körűen a kiegyezést követően alakult ki³ és tartalmilag lényegesen nem változott a XX. század első felében sem – az 1886. évi újraszabályozás eredményeképpen.⁴ A címben jelzett időszak, a XIX. század vége a törvényhatóságok és a községek jogállásának rendezése utáni állapotot tükrözi, ezért is választottam részletes elemzésem időszakául az 1890. és 1891. éveket.

Tanulmányomban az adásvétel és a közösség téma köré építve mutatom be az önkormányzatiság fogalma tartalmi változásának egyes főbb mozzanatait, ezt követően áttekintést kaphatunk a vármegyei törvényhatóság és a község jogállásának, hatáskörének a téma szempontjából releváns jellegzetességeiről. Hangsúlyos részt a Csongrád Megyei Levéltárban végzett kutatási eredmények ismertetése képvisel, amely Csanád vármegye Törvényhatósági Bizottságának 1890-91. évi működését mutatja be, különös hangsúlyt helyezve az ingatlanagárdálkodással kapcsolatos hatáskörök gyakorlására.

Az önkormányzat fogalmának értelmezése a XIX. században

Az önkormányzati autonómia eredetének boncolgatásánál kiindulópontunk lehet a király által kinevezett várispán (*comes castr*) jogállásának folyamatos változása, aki évszázadokon át a király által megbízott olyan személy, aki hadi, bírói, közigazgatási és gazdasági teendőket látott el. Az ispán jogállásának változása egyben tükrözi a vármegyei autonómia kialakulásának folyamatát, utalva a községi autonómia kifejlődésére is. A Szt. István király által kinevezett várispán a király teljhatalommal bíró képviselőjeként gyakorolta funkcióját. Az Aranybulla már korlátozta az ispán hatáskörét,⁵ a XV. században törvény határozta meg az ispán kinevezésének rendjét,⁶ s kötelező eskütételét a „vármegye színe előtt”. A XVII. századtól nyomon követhetjük a nemesek politikai jogainak gyakorlását, erősödését a megyegyűlések keretében. A megyei önkormányzat és autonómia a szent korona közjogi fogalmából került levezetésre: „a vármegyei közönségek a szent korona azon tagjaiból állanak, akik az illető

² Csak néhány példát említve az 1848-as törvénykezés köréből: Az 1848. évi IX. tc. rendelkezett „az urbér és azt pótló szerződések alapján eddig gyakorlatban volt szolgálatok (robot), dézma és pénzbeli fizetések megszüntetéséről”. Az 1848. évi XI. tc. mind büntető, mind polgári ügyekben megszüntette a földesúri törvényhatóságot. Az 1848. évi XVI. tc. a megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról rendelkezett azzal, hogy a „1. § A ministerium a megyei szerkezetnek népképviselőt alapján rendezéséről a legközelebbi országgyűlésnek törvényjavaslatot fog előterjeszteni.” A szabad királyi városokról szóló 1848. évi XXIII. tc. szabályozást tartalmazott a városról, mint köztörvényhatóságról, a tisztújításról, annak megtartásáról, a tanács- és közgyűlésekről. Az 1848. évi XXIV. tc. ezen előbbi rendelkezést kiterjesztette a rendezett tanácsi jogállással rendelkező, vagy a jövőben e jogállást elnyerő községekre is.

³ A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. tc., valamint a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XII. tc.

⁴ A vármegyék autonómiájának kérdéseit, a XIX. században az átalakításukat célzó kezdeményezéseket és azok eredményeit dolgozza fel STIPTA István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására* c. művében, Osiris Kiadó, Budapest, 1995.

⁵ Aranybulla 5. CZIKKELY. A megyés ispánok hatóságáról és a királyi falus-ispánjairól. A megyés ispán a nemesek jószágán ítéletet ne tegyen, hanem ha pénzt vagy tizedet illet a dolog.

1. §. A megyei várispánoké egyáltalában senkit ne ítéljenek, hanem csak a magok vára népét.

2. §. A lopókat és latrokat ítéljék meg a királyi falus-ispánjai, de ugyanazon megye ispánja széke előtt.

⁶ 1486. évi LX. tc. hogy az egyes megyék élére ispánokat kell tenni, és hogy ezek az ispánok ugyanabból a megyéből kötelesek maguknak tekintélyes férfiakat alispánokul kiválasztani; és azok esküjéről.

vármegye területén laknak[...], minden vármegye nemesi közönsége a szent korona egész testét az egész államot tükrözi vissza”.⁷

Az 1848. előtti értelmezések, fogalom-meghatározások vizsgálata során egyértelműen megállapíthatjuk, hogy nem mutatkozott éles választóvonal az állami és az önkormányzati feladatok, az önkormányzatok eredeti és az állam által rájuk ruházott hatáskörei között. A község önkormányzata közjogi tartalommal bírt, abból kiindulva, hogy a település a saját belügyeiben önállóan járt el.⁸ Ezen értelmezés alátámasztására kiemelésre érdemesnek tartom egyrészt Balogh Arthur önkormányzati fogalom definícióját: „az önkormányzat az állami végrehajtó hatalom szervezete a helyi végrehajtásra”,⁹ másrészt Concha Győző deklarációját: „Elvi, minőségi különbség országos és helyi feladatok között nincs, [...]csak mennyiségi, fokozati”.¹⁰ Megjegyzendő, hogy a kiegyezés létrejötte előtt, – amint arra a következőkben láthatunk példát – az Országgyűlés határozottan az önkormányzatiságra, mint az autonómia egyik leglényegesebb elemére alapozott, hiszen ez az álláspont az abszolutisztikus államberendezkedéssel, a centralizált közigazgatási rendszerrel szembeni állásfoglalásként hatott. Kossuth Lajos a közjogi reformokkal kapcsolatos elképzelései között kiemelten fontos szerepet tulajdonított a vármegyei minta megőrzésének, a népképviselési elven szerveződő önkormányzati autonóm szervezet megeremítésével.¹¹

Az 1848-as törvénykezést követően érdemi előrelépés a kiegyezés után következett be a községek és a törvényhatóságok jogállásának rendezésében. Szükségessé vált az önkormányzatok és a kormány viszonyának tisztázása. Az Országgyűlés 1870 tavaszán kísérletet tett a törvényhatóságokra vonatkozó jogalkotás folyamatában az önkormányzati és a parlamenti kormányzás összeegyeztetésére. Az önkormányzati rendszerre vonatkozó törvénykezés folyamatát alapvetően meghatározta a dualizmus politikai-közjogi berendezkedése. A kormány és az önkormányzatok együttműködésének biztosítása fontos célkitűzésként jelent meg a törvényhozási vitában. A felelős kormány rendelkezési jogának biztosítása éppoly kiemelt szempont volt, mint az önkormányzati jog garantálása.¹² Eötvös József egy parlamenti felszólalásában az önkormányzatiság eszméjének kiterjesztése érdekében egyenesen úgy fogalmazott, hogy „oly kormány nem létezhetik, mely minden egyes helynek ügyeit rendesen elvégezhesse”.¹³ Ghiczy Kálmán az állam túlhatalmával szemben foglalt állást: „Összpontosított közigazgatással bíró államban a polgár nem valóban polgár, csak alattvaló és adófizető, nem foglalkozik a közüggyel”.¹⁴

Az önkormányzati hatáskörök meghatározása kiélesedett ellentétet eredményezett a kormány és az ellenzék között: a szabályozási koncepcióban már teret nyert az önkormányzati feladatkörök közötti különbségtétel, amennyiben differenciáltan jelentek meg az önálló

⁷ OSVÁTH Gyula: *A vármegyei autonómia kifejlődése és a vármegyei tisztviselők fogállása 1848-ig*. Jogtörténeti Tanulmány. Nyomatott Lévai Izsó Könyvnyomdájában, Rimaszombat. 1912. 27.

⁸ Az autonómiával rokon fogalomként határozza meg az önkormányzat fogalmát dr. Osváth Gyula, aki szerint az önkormányzat lényege, hogy az állampolgárok csoportja ön maga valósítja meg szabad tevékenységével ingyenes tiszteletbeli munkájával az állami akaratot – állami felügyelet és irányítás mellett. Ebből következően az önkormányzat az állampolgároknak szabad részvétele az állami végrehajtó hatalom gyakorlásában. Uo. 1912. 4.

⁹ BALOGH Arthur: *Törvényhatósági önkormányzatunk hatásköre*. Singer és Wolfner Kiadása, Budapest, 1902. 20.

¹⁰ Uo. 20.

¹¹ RUSZOLY József: *Alkotmány és képviselet. Kossuth Lajos a közjogi reformokról (1841-1843)*. In: Ruzsoly József (szerk.): *Tíz tanulmány a jog- és alkotmánytörténet köréből*. JATEPress, Szeged, 1995. 41.

¹² VARGA Norbert: *A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában*. In: Radics Kálmán (szerk.): *Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyv XXXI. 2006-2009*. Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, Debrecen, 2009. 228-231.

¹³ Uo. 28.

¹⁴ Uo. 29.

és az állam által átruházott hatáskörök. A község saját hatáskörébe tartozó ügyek között a vagyoni ügyek is nevesítésre kerültek.

Az alapvető szemléletbeli változás az önkormányzat fogalma, a feladat- és hatáskörök tekintetében a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. tc. (első törvényhatósági törvény) és a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. tc. (első községi törvény) hatályba lépésével következett be.

Az első törvényhatósági törvényben foglaltak szerint a törvényhatóságok törvény által meghatározott keretek között gyakorolták az önkormányzatot, valamint az állami közigazgatási közvetítését, ezen túl egyéb közérdekű, országos ügyekkel is foglalkozhattak. Az állam közigazgatás közvetítését a centrális kormányfelügyelet erősödéseként is értékelték.¹⁵ Az önkormányzati jog meghatározó tartalmi elemeként definiálta, hogy a saját belügyeiben önállóan intézkedhetett, határozott és statútumokat alkotott, határozatait és szabályrendeleteit saját közegei által hajtotta végre, tisztviselőit választotta, valamint megállapította az önkormányzat és a közigazgatás költségeit továbbá gondoskodott a fedezetről. A törvényhatóság és a kormány viszonyában a közvetlen érintkezés vált meghatározóvá.

A törvényhatóságokról rendelkező 1886. évi XXI. tc. (második törvényhatósági törvény) folytán csekély változtatás következett be az önkormányzati jog tartalmi meghatározásánál. Lényeges változást a főispán széleskörű hatáskörének megteremtése eredményezett, amelynek eredményeképpen a kormány befolyása a törvényhatóságokra mind az önkormányzat, mind pedig az állami igazgatás közvetítése tekintetében erőteljesebbé vált. Az említett hatásköri bővítés a kinevezési jogkör gyakorlásánál jelentkezett: ezt követően ugyanis a főispán nevezte ki a törvényhatósági főorvost, a rendőrfőkapitányt, a számvevőket és más a vármegye életében fontos szerepet betöltő tisztviselőket.

Amint az első törvényhatósági törvény alapján a vármegyei törvényhatóság, ugyanúgy az első községi törvény alapján a község önállóan intézte saját belügyeit, végrehajtotta a törvénynek és a törvényhatóságnak az állami és a törvényhatósági közigazgatásra vonatkozó rendeleteit, mely hatáskörei gyakorlásánál csak törvényi rendelkezés képezhetett korlátot. Az említett rendelkezés a községek jogai között nevesítette a saját belügyeiben történő határozathozatalt és szabályrendelet (*statutum*) alkotását; a határozatait és szabályrendeleteit végrehajtását saját választott elöljárói és közegei útján; a rendelkezést a község vagyona fölött; a községi adót kivetését és behajtását; a tisztán községi utakról és egyéb közlekedési eszközökről történő gondoskodást; valamint a községi iskolákról és más rokon intézetekről való gondoskodást; a tűz és közrendőrség s a szegényügy kezelését; valamint mindazon jogok gyakorlását és kötelességek teljesítését, amelyek a községeket törvény szerint megillették. A községi jogok előbbieken felsorolt lényegi elemei nem változtak a községekről rendelkező 1886. évi XXII. tc. (második községi törvény) szabályozási körében sem.

Az ismertetett törvényhatósági és községi törvények önkormányzati jogokat illető rendelkezéseinek elemzéséből egyértelmű az önkormányzatiság fogalmának átlénygölése a korábbi önkormányzat felfogással szemben. Mind a törvényhatóság, mind a község esetében szétváltak az önkormányzat feladat-és hatáskörei, az állami és az önkormányzati funkciók, amely megállapítás a következő rendelkezéssel támasztható minden kétséget kizáróan alá: „gyakorolták az önkormányzatot”, szerepet kaptak „az állami közigazgatás közvetítésében”.

A vagyon feletti rendelkezési jog a továbbiakban is a községi autonómia elválaszthatatlan részeként érvényesült. Mind az első, mind a második községi törvény kiterjedt szabályo-

¹⁵ SARLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 25.

zást tartalmaz a tulajdonosi jogosítványok gyakorlásával összefüggésben, amely alapot adhat arra, hogy ezen szabályozási rendszert az autonómia jelentős mértékű korlátozásának tekintsük. A tanulmány következő részében ezen szabályozási kör áttekintésére nyílik mód.

A vármegyei törvényhatóság és a községek jogosítványai az ingatlangazdálkodás terén

A részletszabályok ismertetését megelőzően azonban ki kell térni arra is, hogy vajon mi indokolhatta a vármegyei törvényhatóság széleskörű jóváhagyási jogkörének megteremtését egyes jogügyletek érvényességi feltételeként. Cieger András¹⁶ egy tanulmányában arra mutatott rá, hogy „az első minisztertanácsi ülések egyikén az uralkodó kifejezett akaratára minisztertanácsi határozatba foglalták azon ügyeket, amelyekben a kormány önállóan nem intézkedhetett (1867/64. M. E. sz.), [...] kimondta, hogy a kormány által az országgyűlés elé beterjesztendő törvényjavaslatokat az uralkodónak előzetesen jóvá kell hagynia”. Ezen, hosszú ideig titkos határozat teremtette meg az előszentesítés jogát. Sarlós Béla direkt kapcsolatot vélt fölfedezni e határozat és a törvényhatóságok rendezéséről szóló törvény döntések jóváhagyásra vonatkozó rendelkezései között: levezette, hogy a kormány jóváhagyási jogköre azon törvényhatósági ügyekre terjedt ki, amelyek esetében a kormány döntéséhez az uralkodó jóváhagyására volt szükség.¹⁷ Erre vezethető vissza a községi ingatlangazdálkodás területén érvényesült jóváhagyási hatáskör is.

Amint arra már utaltam, az első községi törvény a község vagyona feletti rendelkezési jogot a község alapvető hatáskörékként nevesítette. A községhez tartozó vagyonról megállapította, hogy a község hatósága kiterjed a községben és területén létező minden vagyonra. A vagyonjogi rendelkezések között hangsúlyosan érvényesült, hogy kizárólag a törvényhatóság jóváhagyása után, meghatározott eljárási rend szerint kerülhetett sor a községi vagyon elidegenítésére, szerzésére, valamint hat éven túli haszonbérbe adására.

A vagyon állagának megőrzésére vonatkozóan szigorú előírások érvényesültek: a 103. §-ban foglaltak szerint a „község törzsvagyona csonkítatlanul fentartandó”. Csak kivételes esetben kerülhetett sor vagyon elidegenítésére, lényeges átalakítására, felosztására. Az ilyen kérdésben meghozandó döntés érvényességének feltétele volt, hogy külön e tárgyban külön határozattal hívjanak össze testületi ülést, legalább 30 nappal későbbi időpontra. A rendelkezési jog gyakorlása kizárólag minősített többségi döntéshozattal volt lehetséges: az összes tag általános többségével, névszerinti szavazással dönthettek. Ugyanezen rendelkezéseket kellett alkalmazni nem pusztán a község vagyonára, hanem a községi intézetekhez tartozó vagyonra is.

A vagyon bérbeadására is hasonló módon kerülhetett sor. A kitűzés módjára és az időpontra vonatkozóan a már hivatkozott rendelkezéseket kellett alkalmazni. A bérbeadásra nyilvános árverést írt elő, melynek során a képviselő-testület állapította meg a kikiáltási árat. Amennyiben a nyilvános árverés nem volt eredményes, úgy sor kerülhetett az ún. „magánútoni egyezkedésre” is, azonban ehhez a formához a törvényhatóság beleegyezését is be kellett szerezni.

Mind elidegenítés, mind bérbeadás tekintetében biztosította a törvény a „község kötelékébe tartozó bármely polgár” számára, hogy a döntés ellen a kihirdetéstől számított 30 nap

¹⁶ CIEGER András: *Kormány a mérlegen – a múlt században. A kormány helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében (1867-1875)* <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/14/cieger.htm#fn3> (2013. 02. 06.)

¹⁷ SARLÓS, 1976. 39. Példaként említi az adásvételi szerződések megkötését, a fontosabb építkezések engedélyezését, új hivatalok létesítését, kölcsönök felvételét.

alatt a törvényhatósághoz fordulhasson jogorvoslatért. A „felfolyamodás”, azaz a fellebbezés a község határozatának végrehajtására halasztó hatállyal bírt, azt akadályozta.

A szabályozás a törvényhatóság számára kétféle intézkedési lehetőséget biztosított: ha az ügy elintézhetőnek minősült közigazgatási úton, úgy döntési joggal rendelkezett a törvényhatóság. Amennyiben kérdésessé vált, hogy az adott vagyontárgy a község vagyonához, vagy szabad rendelkezése alá tartozott-e, úgy ezen kérdések tekintetében a törvényhatóság „barátságos egyezség útján” próbálta a jogvitát rendezni. Abban az esetben, ha ez nem vezetett eredményre, úgy a „feleket törvényes utra” utasította, a végső döntést pedig a bíróság hozta meg.

A második községi törvény sem a községek vagyonának meghatározásában, sem hatáskörök gyakorlásának jóváhagyáshoz kötésében nem hozott változást. Releváns új mozzanatként értékelhető, hogy megteremtette a község számára a törvényhatóság döntése elleni jogorvoslat lehetőségét. A 24. §-ban foglaltak alapján a „törvényhatóság határozata ellen 15 nap alatt a község a belügyministerhez folyamodhatik”, a 25. § általában kiterjesztette a jogorvoslat lehetőségét a belügyministerhez mindazon ügyekre nézve, ahol másodfokú hatóság a törvényhatósági bizottság.

Külön fejezet rendelkezett a községi háztartásról. Az évenkénti leltározásra vonatkozó kötelezettség változatlanul fennmaradt, a törzsvagyonra vonatkozóan is élt a továbbiakban is az a követelmény, hogy „csonkítatlanul fentartandó”. Bővítette viszont a tc. a még mindig kivételesnek tartott elidegenítés, átalakítás, felosztás, ingatlan vagyonnak vagy királyi kisebb haszonvételei jognak a vételére vonatkozó szabályokat. Hasonlóképpen az 1871-es szabályozáshoz kellett összehívni a képviselő-testületet és a döntéshez is ugyanolyan minősített többségi szavazást írt elő (ideértette a szavazati joggal rendelkező előjárókat is). Abban az esetben, ha határozatképtelen volt az ülés, újabb gyűlést kellett összehívni ugyanezen eljárási szabályok betartásával. Ha még ebben az esetben sem jelent meg kellő számú szavazati joggal rendelkező képviselő, úgy egy 15 napra összehívott ülésen már a jelenlévők többségével is születhetett döntés.

Nem változtak a bérbeadásra vonatkozó szabályok. E szabályozás is biztosította a község kötelékébe tartozóknak a törvényhatósághoz a jogorvoslat lehetőségét, sőt bővítette a jogosultak körét: azok is „felfolyamodhattak”, akik a községben vagy határában vagyonnal rendelkeztek. A község döntésének végrehajtására ez utóbbi esetben nem kerülhetett sor, a törvényhatóság számára ugyanazon lehetőségeket biztosította eljárásával összefüggésben a tc., mint korábban. Az egyezsége vonatkozó döntést jóváhagyásra fel kellett terjeszteni. Ha azt a törvényhatóság nem tartotta jóváhagyhatónak, döntését indokolnia kellett.

A jogalkotó erős beavatkozást tett lehetővé a községi vagyon védelme érdekében amikor hatáskört biztosított az alispán és a megyei tiszti ügyész számára, ha a község „vonakodott per útján eljárni” a községi vagyon visszaszerzése érdekében. Utalnom kell arra a súlyos korlátozást eredményező intézkedésre, amelyre akkor volt az alispánnak lehetősége, „ha a község, a képviselő-testület és előjáróság gazdálkodása vagy elemi csapások és egyéb balsors folytán a vagyonbukás szélére került”: ez esetekben az alispán zárlat alá helyezhette a vagyonkezelést.

Az ingatlangazdálkodás szabályrendszere, a törvényhatóság és a községek viszonyának áttekintését követően áttérek Csanád vármegye Törvényhatósági Bizottságának 1890-91. évi működésének elemzésére, számos példával illusztrálva az ingatlangazdálkodással kapcsolatos hatáskör gyakorlásának lényeges jellemzőit.

Közügyi ingatlanügyek Csanád vármegye törvényhatósági bizottsága előtt

A közügyi ingatlanügyek tanulmányozásához fontos mindenképp annak ismertetése, hogy a törvényhatósági bizottság a vizsgált két évben (1890. és 1891.) mely, a hatáskörébe tartozó különböző témákban hozott döntéseket.¹⁸ A törvényhatósági bizottsági közgyűlés 1890-ben kilenc alkalommal ülésezett¹⁹ és 443 döntést hozott, míg 1891-ben a közgyűlés hét ülést tartott²⁰ és 438 ügyben határozott.

A törvényhatósági bizottság hatáskörébe tartozó ügyek megoszlását az 1. sz. táblázat mutatja be.

Hatáskör	1890	1891
szabályrendeletek alkotása	11	11
a közigazgatási járások és a törvényhatósági bizottsági tagokat választó kerületek alkotása	-	1
a törvényhatósági, közlekedési vonalak, közművek, építkezések és a közmunka feletti intézkedés	12	10
kölcsönvételek	2	-
törzsvagyon szerzése vagy elidegenítése, városi törvényhatóságokban a közügyi törvény korlátai között	-	1
a költségvetési előirányzatok megállapítása s a zárszámadások megvizsgálása	198	208
a tisztviselők, az állandó, igazoló, bíráló és központi választmány, nemkülönben a közigazgatási bizottság választás alá eső tagjainak és egyes küldöttségeknek választása, s a fegyelmi törvény értelmében hivatalától felfüggesztett alispán, illetőleg polgármester helyettesítése	15	27
tisztviselőknek ellenőrzése, felelősség alóli felmentése, ellenük a fegyelmi törvény értelmében vizsgálat elrendelése és azoknak hivataluktól felfüggesztése ²¹	-	-
a tisztviselők, a segéd- és kezelőszemélyzet s a szolgák fizetésének szabályozása, felemelése vagy leszállítása, végkielégítése és nyugdíjazása;	8	15
új hivatalok és állások felállítása és a régiek megszüntetése	4	2
a törvényhatóság kezelése vagy felügyelete alatt álló pénztárak megvizsgálata és erre vonatkozó jelentések tárgyalása	41	43
vármegyékben a községektől a törvény értelmében felterjesztett vagy felebbezett ügyek másodfoku elbírálása	82	56
kérelmezési és levelezési jog gyakorlása	8	2
indítványok tárgyalása	2	1
a felirati jog gyakorlása ²²	5	8
mindazon ügyek, melyeket ezen, vagy más törvény avagy a törvényhatóság szabályrendelete kizárólag a közgyűléshez utasít	45	30
ügyrendi döntések	3	5

¹⁸ Az elemzés a törvényhatósági bizottság jegyzőkönyveinek áttekintése alapján készült. Közgyűlési jegyzőkönyv 1890 IV. B. 402 a.) és Közgyűlési jegyzőkönyv 1891. évről 18. IV. B. 402 a.)

¹⁹ 1890. Január 30., Mártius hó 31., Május 5., 6., September hó 11., Október 6., 7., 8., December 22.

²⁰ 1891. évi Január 15., Május 4., 5., Junius hó 30., Október 5., 6., December 17.

²¹ A felelősség alóli felmentés a számadások vizsgálatát tartalmazó határozatok része, ezért itt külön nem került feltüntetésre.

²² A felirati jog gyakorlása tárgyú határozatok tartalmazzák a felirati jog pártolását is.

egyéb	7	18
összesen	443	438

1. sz. táblázat: A törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. t.c. 47. §-ában foglaltak szerint a közgyűlés hatásköréhez tartozó ügyek

Az ingatlanvagyon-gazdálkodás körébe eső ügyek bemutatásához emellett elengedhetetlenül szükséges azon községi hatáskörök tanulmányozása is, amelyek esetében a döntés hatályosulásához szükség volt a törvényhatóság jóváhagyására. A törvényhatósági jóváhagyást igénylő községi hatáskörökről és az 1890. és 1891. években előfordult ügytípusokról a 2. sz. táblázat tartalmaz összefoglalást.²³

Hatáskör	1890	1891
a községi adó megállapítására, kivetésére és behajtására	4	4
községi vagyon elidegenítésére vagy szerzésére, hat éven túl terjedő haszonbérletek megkötésére	21	24
kölcsönvételekre	3	-
új hivatal rendszeresítésére vagy a fennálló megszüntetésére	9	6
a költségvetésben elő nem forduló terhes szerződések megkötésére vagy felbontására és jelentékeny közművek emelésére	19	6
történelmi és műemlékek fentartására, átalakítására és lebontására vonatkozik	-	-
minden határozat, melyre a törvény felsőbb megerősítést rendel	61	28
összesen	113	68

2. sz. táblázat: A községekről szóló 1886. évi XXII. t.c. 24. §-ában foglalt törvényhatósági jóváhagyást igénylő hatáskörök

A községi ügyek számarányát tekintve a községi vagyon elidegenítésével, szerzésével, illetve hat éven túli bérbeadásával kapcsolatos ügyek aránya 1890-ben egyötöd részt képviselt, míg 1891-ben ez az arány az ügyek több mint harmadát tette ki.

Az esetek tanulmányozása során kívánatos bemutatni azon vagyontárgyak körét, amelyeket a községek megszereztek, vagy elidegenítettek. Az autonómia kérdésének vizsgálata szempontjából viszont annak ismertetése elengedhetetlen, hogy a vármegye törvényhatósági bizottsága milyen terjedelemben avatkozott be a község vagyongazdálkodási ügyeibe.

A községi ingatlanügyek több ismérv alapul vételével jellemezhetők, a kutatás szempontjaiként a következőket állítottam fókuszba:

- a) a vagyonszerzés és az elidegenítés összes vagyoni ügyhöz viszonyított aránya;
- b) a megszerzett, elidegenített ingatlanok jellege, vagyonszerzésnél a jövőbeni felhasználás célja;
- c) a bérbeadás, bérbevétel jellemzői;
- d) a törvényhatósági bizottsági jóváhagyás lehetséges feltételei, megfogalmazott elvárásai;
- e) a jóváhagyás megtagadásának indokai, különös tekintettel az eljárásjogi hibákra.

Ad a) A vagyonszerzés és az elidegenítés összes vagyoni ügyhöz viszonyított aránya

Ha a vagyonszerzés és az elidegenítés eseteit összevetjük, tapasztalhatjuk, hogy 1890-ben lényegesen több esetben került sor vagyonszerzésre, míg az 1891. évet inkább az eladások nagyobb száma jellemezte. Ebből az eltérésből azonban semmiféle következtetést nem vonhatunk le. A települések elsősorban a királyi kincstártól vásároltak ingatlanokat mind

²³ Forrás: Közgyűlési jegyzőkönyv 1890 IV. B. 402 a.) és Közgyűlési jegyzőkönyv 1891. évről 18. IV. B. 402 a.)

1890-ben, mind pedig 1891-ben. Döntően pusztákat,²⁴ ámbar emellett gyarapodtak vendéglő épületekkel és korcsmákkal is,²⁵ amelyek a községeket megillető bevétel növelése szempontjából bizonyultak igen lényegesnek. Ezzel szemben a tendenciát erősítő kivételként mindössze egy esetet emelhetünk ki az elidegenítés köréből 1890-ben, amikor Sajtény település a Maros parti korcsma épületet értékesítette.²⁶ 1891-ben több esetben értékesítettek telkeket,²⁷ azonban pusztá,²⁸ sőt régi községháza²⁹ eladására is láthatunk példát. Ez utóbbi esetben a községháza elidegenítése az új községháza építésével függött össze.

Ad b) A megszerzett, elidegenített ingatlanok jellege, vagyonszerzésnél a jövőbeni felhasználás célja

Amint az már az előző pontban tárgyaltakból is következik, az adásvétellel, elidegenítéssel érintett ingatlanok között találhattunk mezőgazdasági művelés alatt álló földterületeket, pusztákat, közcéla felhasználni kívánt lakóházat, korcsmákat. Az eladott ingatlanok között található egy mocsaras területet is (Balatán mocsáros 134 70/1600 hold terület), amelyet Nagylak község Tomka Emil budapesti kulturmérnök³⁰ részére adott el.³¹ A kulturmérnök letelepedése a település életében bírt nagy jelentőséggel, hiszen a várakozások szerint szakértelmét a község javára fordította. A közösségi célok között azonban nemcsak vízrendezéssel összefüggő várakozás állhatott, több esetben fejlesztési célként a településeken iskola létesítése vetődött fel és került is megvalósításra.

Ad c) A bérbeadás, bérbevétel jellemzői

A vizsgált két évben összesen öt ingatlan bérbeadással, bérbevétellel összefüggő esetet tárgyalt a törvényhatósági bizottság.³² Ezek közül két olyan esetet találtam kiemelésre érdemesnek, amelyek kétséget kizáróan az érintett községek lakóinak érdekeit szolgálták. Az egyik ilyen döntés Makóról került felterjesztésre, ahol a Maros folyón közfürdő létesítéséről döntöttek 1890-ben. A város öt hold földet adott át ingyenes használatra a beruházó számára a fejlesztési cél megvalósításához. Ezzel a döntéssel a település nagy mértékben hozzájárult ahhoz, hogy a közfürdő létesítése, fejlesztésre megvalósulhasson. A másik, a település közösségének érdekét szolgáló döntés Torna község közgyűlésének határozata, amellyel a község marháinak legeltetéséről kívánt gondoskodni azáltal, hogy a Gróf Migazzy féle szederháti birtokból vett bérbe legeltetési területet.

Ad d) A törvényhatósági bizottsági jóváhagyás lehetséges feltételei, megfogalmazott elvárásai

²⁴ Sajtény 105 kgy – 3979 ikt. 1890, Palota 108 kgy – 3893 ikt. 1890, Battonya 3600 kgy – 11556 ikt. 1890, Magyarbánhegyes 31 kgy – 3765 ikt. 1891, Sajtény 111 kgy – 3729 ikt. 1891.

²⁵ Kis-Iratos Vörös Ökör 151 kgy – 3992 ikt. 1890, Kis-Iratos 231 kgy – 9201 ikt. 1890.

²⁶ 244 kgy – 9215 ikt. 1890.

²⁷ Battonya 114 kgy – 3752 ikt. 1891, 113 kgy – 3752 ikt., Csanádpalota 107 kgy – 3725 ikt. 1891, 281 kgy – 10022 ikt. 1891.

²⁸ Battonya Basarága-siondai pusztá a rajta lévő épületekkel együtt 118 kgy – 3758 ikt. 1891.

²⁹ Tótbánhegyes 277 kgy – 10008 ikt. 1891.

³⁰ 1879-ben Kvassay Jenő javaslata alapján megszervezték a kulturmérnökséget Földművelés-, Ipar- és Kereskedelmiügyi Minisztérium keretében, amely ellátta a mezőgazdasági vízügyi szolgálatot, valamint korszerű tanácsadási tevékenységet is végzett. 1881-ben a törvényhozás jóváhagyásával a kulturmérnökséget állandósították azzal a feladattal, hogy a talajjavításokat tervszerűen fejlessze és a felügyeletet ellássa. Az ország területét nyolc kerületre osztották fel, s mindegyik élén egy kerületi kulturmérnök állt. MEZNERICS Iván – TORDAY Lajos: *A magyar közigazgatás szervei 1867-1937*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1937. 254.

³¹ 106 kgy – 3724 ikt. 1891.

³² 31 kgy – 1039 ikt. 1890, 250 kgy – 9224 ikt. 1890, 358 kgy – 11554 ikt. 1890, 198 kgy – 6278 ikt. 1891, 246 kgy – 9220 ikt. 1890.

A vármegyei törvényhatóság a döntéshozatalnál mindenekelőtt ellenőrizte a községi törvény 110. §-ában foglalt eljárási rendelkezések betartását. Ezen eljárási rendelkezések vizsgálata kiterjedt a határidők megtartására, ezen túl az ingatlan hasznosítása, elidegenítése esetében a külön e tárgykörben történő meghirdetésre, a döntéshozatal szabályszerű voltára. A törvényhatóság döntései azonban az előbbieken ismertetett törvényi feltételeken túlmenően számos egyéb kritériumot is tartalmaztak. Szinte minden ügyben láthattuk, hogy különös hangsúlyt helyeztek az egyéb költségvetési feltételek maradéktalan érvényesítésére, kiváltképp tulajdonszerzés esetén. Általános következtetésként megállapítható – és a hivatkozott esetekből is látszik, – hogy csak abban az esetben járultak hozzá az adásvételhez, ha az a tárgyévre vonatkozóan megállapított költségelőirányzatra nézve változást nem eredményezett,³³ illetve a vételár fizetése a községi kölcsön pénztárból történt.³⁴

Nemcsak a feltétellel történő jóváhagyásra találhatunk példát, hanem adott esetben új előterjesztésre is kötelezte a törvényhatóság a települést. Így történt ez Sajtény község esetében, amikor a jóváhagyó hatóság azt állapította meg, hogy csak a *regale* jog (királyi kisebb haszonvételi jog) megváltását jelölte meg a település az ingatlanvásárlás fedezeteként. A községet kölcsöntartozás is terhelte, így a törvényhatósági bizottság álláspontja szerint a fedezet mindössze egyötöd részben állt rendelkezésre.³⁵ További esetben részletesen kifejtette a törvényhatóság, hogy az adásvételhez azért járult hozzá, mert az a községre nézve előnyösnek bizonyult és a fedezetet is bemutatta.³⁶ Egy másik esetben ingatlan eladásnál egyéb feltételeket is támasztva kérte annak igazolását, hogy az eladás szükséges, valamint annak bemutatását, hogy a községre nézve előnyös, ráadásul azt is, hogy a vételár a helyi és az idő szerinti viszonyoknak megfelel.³⁷

Érdekkelhető, hogy a törvényhatósági bizottság nemegyszer túlterjeszkedett a szigorú költségvetési szempontok érvényesítésének követelményén és egyéb diszkrecionális feltételeket is támasztott döntéshozatala során. Több alkalommal visszatérő témaként jelentkezett a sertés és gabonamázsa, valamint a mértékhitelítő hivatal elhelyezése, valamint e célra ház vásárlása Makón. A végső döntést – felfolyamodások elbírálását követően – a törvényhatóság egy általa kiküldött bizottság álláspontjának ismeretében hozta meg: kiterjedés és fekvés tekintetében teljesen megfelelőnek minősítette az ajánlott házat.³⁸ Köztemető Magyar Dombegyháza községen belüli elhelyezése tekintetében minden külön indokolás nélkül utasította el a törvényhatóság a község kérelmét, mivel nem látta beigazoltnak, hogy egy másik, a község által javasolt terület alkalmasabb temetőnek, mint a korábban már jóváhagyott ingatlan.³⁹ A járási főszolgabíró is szerepet kaphatott egy-egy bérbeadás esetében, mint pl. Református-Kovácsházán, ahol a törvényhatósági bizottság egy több mint 52 hold területű földrészlet bérbeadására vonatkozó szerződés jóváhagyásánál kiemelte, hogy a „bérbeadás a járási főszolgabíró által is eléggé kedvezőnek jelezte.”⁴⁰ Szintén szubjektív a megközelítés a Balatán mocsáros Nagylak község által Tomka Emil kulturmérnök számára

³³ 28 kgy – 1036 ikt. 1890.

³⁴ 104 kgy – 3979 ikt. 1890.

³⁵ 105 kgy – 3979 ikt. 1890.

³⁶ 109 kgy – 3984 ikt. 1890.

³⁷ 244 kgy – 9215 ikt. 1890.

³⁸ 9 kgy – 417 ikt. 1891.

³⁹ 10 kgy – 416 ikt. 1891.

⁴⁰ 13 kgy – 420 ikt. 1891.

történt eladásakor, – amint arra már utaltam más szempontból, – ahol a törvényhatóság le-
szögezte, hogy „mind anyagi, mint kulturális szempontból előnyös a község számára”.⁴¹

Különös figyelmet érdemel Battonya község döntése az ún. Sionda-basarági puszta el-
adásával kapcsolatban. A község úgy döntött, hogy a puszta részlet árverésén csak battonyai
lakosok vehettek részt, mely döntést a törvényhatósági bizottság megsemmisítette. E dön-
tését a következőkkel indokolta: az árverés korlátozása azt eredményezte volna, hogy egye-
seket kizárt volna a település a részvételből, ami a „hasznos verseny szempontjából a köz-
ség érdekére károsodással járhat”-ott volna. Megállapította a törvényhatósági bizottság azt
is, hogy a döntés „ellentétben áll(t) a községi törvény azon szellemével, melynek értelmében
a községi vagyon elidegenítése rendszerint csak a legnyilvánosabb módon eszközölt árverés
útján engedhető meg”.⁴²

Ad e) A jóváhagyás megtagadásának indokai, különös tekintettel az eljárásjogi hibákra

Amint arra már az előző pontban is hivatkoztam, eljárási szempontból igen szigorú
szabályok érvényesültek a feldolgozott vagyonjogi aktusok esetében. E rendelkezéseket a
községek igen gyakran figyelmen kívül hagyták, melynek következtében a határozatok jóvá-
hagyása rendre elmaradt.

Tipikus hibaként jelentkezett a döntést megelőző legalább 30 nappal korábbi kitűzés és
hirdetés elmaradása,⁴³ továbbá a név szerinti döntéshozatal mellőzése.⁴⁴

Több esetben is előfordult, hogy olyan előterjesztések kerültek a törvényhatósági bi-
zottság elé, amelyek nem tartoztak a hatáskörébe: pl. Magyarcsanak község régi faiskola te-
rületének egy évre történő bérbeadása,⁴⁵ az alispán hatáskörébe tartozó Magyar Bánhegyesi
vadászterület bérbeadása.⁴⁶ Nem kívánt a törvényhatóság a püspöki uradalom fellebbezésé-
nek tárgyalásába bocsátkozni a makói tómpösi-porond ingatlan tulajdonjogának fenntartása
esetében sem, mivel álláspontja szerint „a kifogások elbírálása a törvény rendes útjára tarto-
zik”.⁴⁷

Összegzés

A község vagyona feletti rendelkezési jog gyakorlásával összefüggő jogeseteket a tör-
vényhatósági bizottság szempontjából vizsgálva azt a következtetést vonhatnánk le, hogy a
települések közgyűlései a hatáskörükbe tartozó ügyekben számos formai, időnként tartalmi
jogsértést követtek el. Ez a következtetés azonban meglehetősen egyoldalú lenne, amint
részrehajlónak tekinthetők Koncz János Csepel község főjegyzőjének 1923-ban megfogal-
mazott gondolatai is a községi ingatlangazdálkodással kapcsolatos rendelkezések hatályo-
sulásának értékelésével kapcsolatban: „Sok átkot, kárt és elmaradást okozott már eddig a
községi törvény 110. §-a a községek gazdálkodásában, mert ez a szakasz közgyűlésileg előre
kitűzött 30 napos közgyűlés határozatához kötötte az érvényes határozathozatalt ingatlan
szerzése és elidegenítése tárgyában. A községek már túlnőtték ezt a felesleges gyámkodást s
ezen felül a gazdasági élet forgataga – hála Istennek – nem tűr már meg ceremóniális gon-
dolkozási határidőket. A vétel vagy eladás: ügylet vagy üzlet, mely nem vár automatikus 30

⁴¹ 106 kgy – 3724 ikt. 1891.

⁴² 248 kgy – 9989 ikt. 1891.

⁴³ 109 kgy – 3084 ikt. 1890, 151 kgy – 3993 ikt., 114 kgy – 3752 ikt, 119kgy – 3759 ikt.

⁴⁴ 95 kgy – 3970 ikt. 1890, 203 kgy – 9200 ikt. 1890, 103 kgy – 3721 ikt. 1891

⁴⁵ 98 kgy – 3973 ikt. 1890.

⁴⁶ 252 kgy – 9226 ikt. 1890.

⁴⁷ 82 kgy – 3677 ikt. 1891.

napos megfontolási időre. A község csak akkor szerez ingatlant, ha szüksége van rá és előnyös a szerzés- elidegeníteni is csak akkor akar, ha ezt előnyösen teheti. Azonban az elidegenítést nem lehet a nyilvános árverés feltételéhez kötni, mert ez esetleg igen káros lehet a községre és emellett szaporítja eggyel a ceremóniát”.⁴⁸

Ha a községi ingatlangazdálkodás törvényi szintű rendezését tekintjük, megállapítható, hogy a törvényhatóság befolyása szükségtelenül széles körben érvényesült, hiszen a szabályozás olyan területeket érintett, amelyek a törzsvagyonnal kapcsolatos tulajdonosi jogosítványok gyakorlását teljes mértékben ellenőrizhetővé tette a települések lakossága számára. E célt szolgálta a határidők megállapítása, a kihirdetés intézménye, ezáltal a nyilvánosság biztosítása, az általános többség követelménye, a névszerinti szavazás szükségessége, valamint a jogorvoslat lehetőségének megteremtése nem csupán az érintettek, hanem a községi illetőségű lakosok, majd az ingatlantulajdonosok számára is. Az ismertetett eljárási rend alapján a községek a köz érdekét szolgáló döntéseket hozhattak, a teljes nyilvánosság mellett, a törvényhatóság „gyámkodása” nélkül is.

A települések az összes vizsgált esetben – széleskörű mérlegelést követően – körültekintően, a közösség érdekeit szem előtt tartva jártak el a vagyongazdálkodási ügyekben. A célok között szerepelt a községi intézmények fejlesztése, ideértve az épületvásárlást iskolai célokra, új községháza létesítése, a települést megillető bevételek növelése. A törvényhatósági bizottság eljárása elsősorban a törvényes eljárási rend betartását célozta, emellett figyelemmel volt a hiánymentes költségvetési gazdálkodás szempontjaira is. Mindent összevetve a törvényhatóság szerepének értékelésekor nemcsak a döntések érvényesülésének időbeli elhúzódsát, az akadályokat kell mérlegelnünk, hanem kiemelt fontosságot kell tulajdonítani annak is, hogy a törvényhatóság biztosította a döntések törvényességét, szabályszerűségét és a költségvetési korlátok betartását.

JUDIT SIKET

Communal Real Estate Management in Practice: Csanád County at the End of the 19th Century

(Summary)

The right of disposing of property and real estate management is important, inseparable part of the local government authority. Although this right entitled to the common of the settlement, local self-governments could only practice this right within the limits – set in Act in the 19th century also. The paper focuses on these checks: how the county authority could practice control function, what questions were in the centre of the supervising and whether the authority exceeded its mandate.

The essay shows the historical development process of the elements of self-government from 13th century, until the law regulation at the end of 19 the century in brief. The right

48 KONCZ. János: *A községi közigazgatás reformálása*. A Községi Kőrjegyzők Országos Egyesületének Kiadása, Budapest, 1923. 34-35.

of self-government contained the following elements: the community could decide on own home affairs, adopt regulations, dispose on properties, levy taxes, maintain schools and other institutions. The affairs of the state and the local authority were by no means separated. The local government performance tasks and responsibilities of the state in own territory.

The next chapter of the study is based on results of research carried out in Historical Archives of Csongrád County, where the protocols of county authority of 1890 and 1891 years were examined. The paper involves different cases on the subject matter of real estate management, when the county authority required different conditions in order to the decisions be approved, especially budget conditions. The self government bodies were not satisfied in every case with the requirements of the county authority, they could appeal to the Minister of Home Affairs.

Finally we can conclude that check of county authority on one hand have had slowing down effect on practising of real estate managing of the settlements, on the other hand provided the regular manner and legality of the decision making processes.

