

A MAGYAR VÁROSOK SZÖVETKEZÉSE A DUALIZMUS KORSZAKÁBAN

A VÁROSOK A KÖZIGAZGATÁS RENDSZERÉBEN

A Monarchia gazdasági-társadalmi fejlődése a XX. század elejére a magyar városok életében is jelentős változásokat eredményezett. Ez a fejlődés igen differenciáltan érvényesült. 1869 és 1910 között a városok 40%-ában nem mutatkozott erőteljes demográfiai növekedés. A városhálózat szerkezete a közép- és kisvárosokra épült. (Az előbbieket 20 és 100 ezer közötti, az utóbbiak 20 ezer fő alatti népességgel.)¹ Százezer főt meghaladó lélekszámú, valóban nagyváros a századforduló után csak kettő létezett, a legdinamikusabban fejlődő Budapest és Szeged. Az urbanizáció folyamata, a demográfiai változások mellett megmutatkozott az ipari, kereskedelmi, közlekedési és közszolgálati szférában foglalkoztatottak számának növekedésében, ami a nagyipar és a szolgáltató ágazatok előretörését jelezte.² Mindez a közigazgatás számára is új feladatokat jelentett, szükségessé tette a kommunális szükségletek magasabb színvonalú és szervezettebb kielégítését, jelentős infrastrukturális fejlesztés megoldását, a korszerű városirányítást.

1867-et követően a polgári jellegű államszervezet kiépítésekor hozták létre az önkormányzatok rendszerét, a törvényhatósági közigazgatást, amely a vármegyékre szabott keretek közé illesztette be a városokat is. A városok egy része, mint törvényhatóság a középfokú közigazgatás részeként, másik része pedig rendezett tanácsú város néven a vármegyei törvényhatóságoknak alárendelten működött. A törvényhozás a törvényhatósági joggal felruházott városok közigazgatásban elfoglalt helyét a vármegyékkel, a rendezett tanácsú városokét pedig a községekkel együtt szabályozta. Az 1870:XLII. tc. a köztörvényhatóságok rendezéséről intézkedve 71 várost ruházott fel törvényhatósági joggal, s helyezte a vármegyével azonos közigazgatási szintre.

A törvényhatóságok az önkormányzatot és az állami közigazgatás közvetítését gyakorolták. A törvényhatóság önkormányzati szerve – a törvényhatósági bizottság közgyűlése – saját illetékességi területén belül szabályrendeletekkel rendezhette azokat a lényeges kérdéseket, amelyeket az ország törvényei vagy a kormány rendeletei nem szabályoztak. A törvényhatóság döntését a költségvetés, ingatlanvásárlás és értékesítés, középítkezés, új hivatalok létesítése vagy megszüntetése illetve a jóváhagyott költségvetésen kívüli kötelezettséget jelentő szerződés ügyében a belügyminiszter jóváhagyása tette végrehajthatóvá, kijelölve ezzel az önkormányzat cselekvési határait.

A városi törvényhatóságok feladata, hatásköre lényegében a vármegyeivel volt azonos. A mégis meglévő különbségek egyik oka a városi jelleg sajátosságaiból fakadt. A városok első fokú, közvetlen közigazgatási feladatokat is elláttak, viszont a megyéktől eltérően nem gyakoroltak a községek felett felügyeleti hatáskört. A városok költségeik fedezésére nemcsak az egyenes állami adók után jutottak bevételekhez, mint a vármegyék, hanem a közvetett állami adókra is kivethettek pótdadót, azonkívül a lakosság teherbíró képességét figyelembe véve, a kormány engedélyével új adónemeket is bevezethettek. Ezen túlmenően illetékek, vámok szedésével is növelhették bevételeiket. A vármegyeinél jóval jelentősebb vagyonnal rendelkeztek, gazdálkodásuk a városfejlesztésben betöltött szerepe miatt komoly tényező volt. Az eltérés másik oka, hogy a kormányzat a dualista rendszer fenntartásának védelmében a városokkal szemben nem látta szükségesnek a központosítási törekvések fokozottabb érvényesítését.³

A törvényhatósági joggal nem rendelkező városok az 1871:XVIII. tc. – a községi törvény –

intézkedései alapján a megyei törvényhatóságok közvetlen közigazgatási hatáskörébe kerültek. A rendezett tanácsú városok képviselőtestületének fontosabb ügyekben hozott határozatait végrehajtásuk előtt a törvényhatóságnak kellett jóváhagynia. Végso soron mind a törvényhatósági joggal felruházott városok, mind a rendezett tanácsú városok lényegi kérdéseket érintő ügyeiben a meghozott önkormányzati határozatok felett a belügyminiszternek, illetve a kormánynak volt joga dönteni, a végrehajtást engedélyezni.

Az 1886. évi második törvényhatósági törvény, amely hatályon kívül helyezte az 1870: XLII. tc.-et, több lényeges pontban változtatta meg a korábbi rendelkezéseket. A törvényhatóság önkormányzati önállóságát a főispáni hatáskör jelentős megnövelésével alaposan megnyirbálta. A kormány által kinevezett főispán a törvény alapján jogot kapott arra, hogy amennyiben az állam érdekei megkívánják, közvetlenül rendelkezék a közigazgatás tisztviselőivel, felülvizsgálja eljárásukat, tevékenységüket. A törvény megszüntette a városokban a rendőrkapitányok megválasztásának jogát, ezáltal csökkentette az önkormányzati befolyást a rendőrség irányításában, ugyanakkor a fenntartási költségeket továbbra is a városokra hárította.

Az 1886:XXI. tc. bevezette a törvényhatóságok határozataival szemben a kormány által gyakorolható megsemmisítési jogot. Ugyanakkor kizárta a megsemmisítési határozattal szemben az önkormányzat felirati jogának gyakorlását a kifogásolt kormányintézkedés végrehajtása előtt. A városi vagyon és jövedelem kezelését érintette még a törvény azon rendelkezése, amely a községi törvényben előírt módot terjesztette ki a törvényhatósági joggal felruházott városokra is. Az intézkedés a városi vagyon megóvását célozta a túlzott mértékű spekulációval szemben, viszont a fejlettebb városok háztartásának ügyintézését sok megkötéssel, korlátozással rugalmatlanná tette. Az 1886:XXII. tc. – a második községi törvény – a rendezett tanácsú városok számára is lényeges változást jelentett, ugyanis a tisztviselői karuk megválasztásában a megye befolyása lett meghatározó, azáltal, hogy a jelölés jogát a tisztújító szék útján, annak irányításával gyakorolta.

A dualizmus egész időszakán keresztül vitatott kérdés volt a törvényhatóságok és képviselőtestületek összetétele, a virilizmus intézménye. Ezen önkormányzati testületek, törvényhatósági bizottságok, községi és városi képviselőtestületek tagjainak fele nem választás útján, hanem vagyoni helyzete, pontosabban a legtöbb egyenes állami adót fizetők közé tartozása jogán került a bizottságba. Ez az antidemokratikus szervezési módszer a dualista rendszer stabilizációját kívánta szolgálni, s a városokban a nagyburzsoázia vezető szerepét erősítette meg, leszűkítve a törvényhatóság ügyeire befolyást gyakorló polgári – kispolgári rétegek érdekérvényesítési lehetőségeit.⁴

A főváros esetében a fentiekben vázoltaktól több vonatkozásban eltérő volt a közigazgatás kereteinek szabályozása. A monarchia második központjának szánt és kiemelt figyelmet, fejlődési lehetőséget élvező Budapestet az 1872:XXXVI. tc. a többi törvényhatóságnál nagyobb autonómiával és közigazgatási önállósággal ruházta fel. A főváros esetében a virilizmus „finomítottabb” változata érvényesült, az 1200 legnagyobb adófizető közül volt választható a törvényhatósági bizottság tagjainak fele. Kinevezett főispán helyett a király által kijelölt három fő közül a törvényhatósági bizottság választhatta meg a főváros élén álló főpolgármestert, akire nem terjedt ki a király elmozdítási joga. Ilyen módon a főváros főpolgármesterének függése közvetettebb volt a kormánytól, mint a főispánoké.⁵ A főváros polgármestere tevékenységét a tanácsnak, mint kollektív testületnek elnöke fejtette ki. E testület a közgyűlés által szabályozott összetételben, belügyminiszeri jóváhagyásra nem szoruló szabályrendeletben meghatározottan, közigazgatási hatóságként működött. Jelentős vagyont kezel, a főváros korlátozott hatáskörrel rendelkező kerületi előjárásai első fokú határozatait másodfokon bírálta el.

A főváros vagyonkezelését a községi törvény módosított változata szabályozta, s ebben lehetőséget kapott a közgyűlés a bérbeadás szabadkézből történő elrendelésére, amit csak abban az esetben kellett a belügyminiszterhez jóváhagyásra felterjeszteni, ha ez ellen valamely adófizető fellebbezéssel élt. A 25 000 forintot meg nem haladó ingatlan elidegenítése, illetve megvétele felől



A lebontott régi Városháza, az Erzsébet híd pesti hídfőjének helyén. Fotó, BTM Kiscelli Múzeuma.

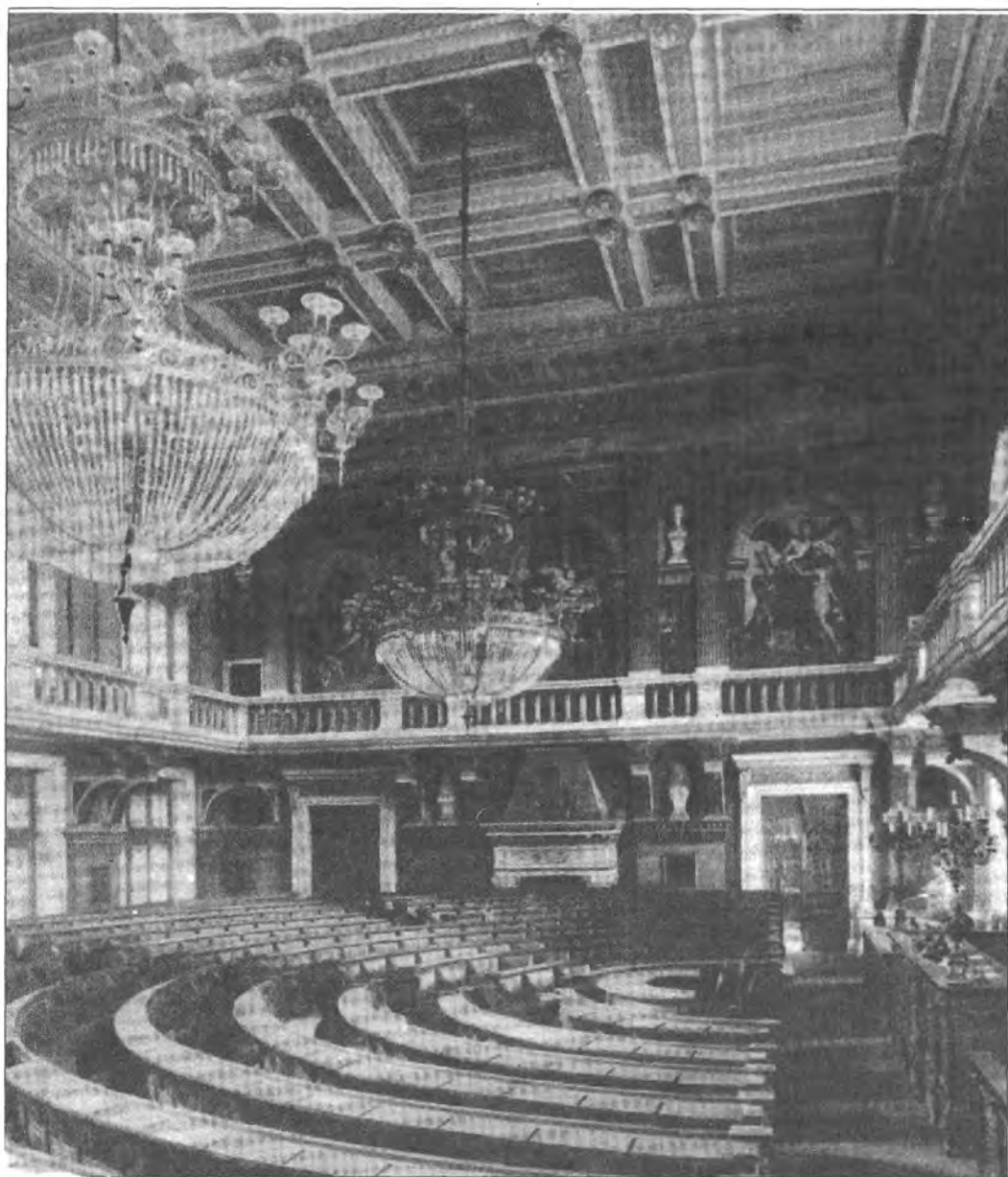
a törvényhatósági bizottság önállóan dönthetett, s döntése nem szorult belügyminiszteri jóváhagyásra. A törvény e rendelkezései mellett, amelyek a többi törvényhatóságnál nagyobb önállóságot adtak a fővárosnak, voltak megszorító jellegűek is. Így például érintetlenül hagyta e törvény az 1870:X.tc-vel létrehozott Fővárosi Közmunkák Tanácsának intézményét. A főváros építésügyét felügyelő, félig állami, félig önkormányzati szerv hatáskörében önállóan, a kormány utasításai nélkül járt el, kézbentartva Budapest építésügyét, országos kereskedelmi, ipari központtá fejlesztésének irányítását. A főváros rendőrségét az 1872:XXXVI. tc. közvetlenül a belügyminiszter hatósága alá helyezte, aki az irányítást saját közegeivel végezte. Az 1881:XXI. tc. rendelkezett a főváros rendőrségének államosításáról, meghagyva az önkormányzat számára a kihágási ügyek törvényhatósági szabályrendeletekkel történő szabályzásának lehetőségét. Ezzel biztosította a főváros közrendjének hatékony állami kontrollját, amely a közrendet nem helyi, hanem országos jelentőségű ügyként kezelte.⁶

Az 1886. évi törvényhatósági törvény intézkedései nem érintették a főváros jogi helyzetét, a közvetlen állami beavatkozás lehetőségének kiterjesztése Budapestre nem vonatkozott. A főváros és a többi törvényhatósági jogú város jogi helyzete lényegesen eltért egymástól. A fővárosi burzsoázia által befolyásolt önkormányzat közigazgatási vezetői a dualizmus fenntartásában érdekelt rétegekhez tartozók lévén, a dualizmust védő kisebbségi kormány létrejötte esetén sem nehezítettek volna annak működését, ezért a főváros közigazgatási önállóságának korlátozására nem került sor.⁷ Az ország többi városának vagyoni viszonyait ellenben számottevően érintették azok a rendelkezések, amelyek az első törvényhatósági törvény – az 1870:XLII. tc. vegyes és átmeneti



Az új Városháza. Fotó, BTM Kiscelli Múzeuma

intézkedései között kerültek felsorolásra. Ebben többek között az állami közigazgatás költségeinek fedezetére olyan mérvű adócsökkentésre tettek ígéretet, ami lehetővé tette volna annak a továbbiakban a megyei törvényhatóságok pótdóójából történő biztosítását. Erre az adóleszállításra nem került sor, így évről évre a költségvetés államsegély formájában folyósította a szükséges összeget, míg végül az 1883:XV.tc. törvényben rendelte el az addigi gyakorlat véglegesítését. Mindez csupán a megyei törvényhatóságok esetében állt fenn, a törvényhatósági joggal felruházott városok államsegélyben nem részesültek.



Az új Városháza közgyűlési terme. Fotó, BTM Kiscelli Múzeuma, ltsz.: 1657.

A városok természetesen nem csak passzívan szemlélték a helyzetüket meghatározó törvények megszületését, hanem képviselőik útján megkísérelték befolyásolni a törvényhozás folyamatát. Már az 1870. évi törvényhatósági törvény országgyűlési vitájában élesen megfogalmazódott – elsőként a Buda város képviselői által benyújtott kérelemben – az az igény, hogy a városok jogi helyzetének rendezését foglalják külön törvénybe, vessék el a városok esetében a főispánok institutumát, valamint a virilizmus bevezetését. A kormány álláspontját a vitában a javaslat előadója, Perczel Béla a következő érvekkel védte:

„Az egyes városok között is olyan lényeges különbségek állnak fenn, hogy egy törvényben az ő egész szervezetüket megállapítani nem lehetséges. Ezért közjogi viszonyukat kell rendezni a törvényhozással és a végrehajtó hatalommal szemben, belső szervezésüket pedig önmagukra bízni.”

Ezzel az érveléssel szemben joggal vetette fel a képviselőházban Tisza Kálmán, hogy „...a mi a statuárius jogra bízás nagy szabadelvűségét illeti, valóban, ha statuárius jogra bízatik, az szép dolog: az önkormányzatnak adott nagy engedély, (sic!) csakhogy ennek elismerésére meg kellene felejtkeznünk arról, hogy a státutumokat elkészíti a törvényhatóság és felterjeszti, de csak a belügyminiszter hagyhatja helyben.”⁸ A törvényhozás a kormány álláspontját fogadta el a városok helyzetének jogi rendezésekor, egyedül csak Budapest esetében sikerült elérni a beligazgatási szervezetről szóló, már említett 1872:XXXVI. tc. megalkotását.

A VÁROSOK HELYZETÉT ÉRINTŐ KÖZIGAZGATÁSI REFORMOK

Az 1886. évi közigazgatási törvényjavaslatok vitájakor a városi törvényhatóságok az országgyűléshez intézett feliratokban ismételten az önálló városi törvény meghozatalát sürgették. A rendezett tanácsú városok vezetői, akik csak közvetett módon hozhatták a törvényhozás tudomására kívánalmaikat, Nagybecskerekén gyűltek össze országos polgármesteri értekezletre. Az értekezleten nem a külön városi törvényt szorgalmazták, hanem konkrét módosító javaslatokat tettek a



Ráth Károly.
Fotó, BTM Kiscelli Múzeuma,
ltsz.: 7867/6x9.



A Törvényhatósági Joggal Felruházott Városok Polgármestereinek Országos Értekezlete, 1906. Pozsony. Fotó, BFL.

beterjesztett törvénytervezetek módosítására. Így például a városi rendőrségek államosítását, államköltségen való fenntartását, a városi tisztviselőknek a megye befolyásától független jelölését és életfogytig szóló megválasztását, valamint a nyugdíjuk törvényben rögzített biztosítását igényelték. Emellett javasolták a községi választójogot az országgyűlési választók körére szűkíteni. A városok igényeit, a vármegyék politikai kulcsszerepét elsődlegesnek tartó országgyűlés előtt e kezdeményezések nem találtak az adott politikai struktúrában érdemi támogatásra.⁹

A politikai életben azonban szinte folyamatosan jelen volt a későbbiek során is e törvények módosításának igénye. A kormányzat a centralizált központi hatalom megerősítésére törekedve állandóan napirenden tartotta a közigazgatás reformját. 1886-ban Tisza Kálmán miniszterelnök már jelezte azt a szándékát, hogy a törvényhatóságok területén működő tisztviselők állását választás helyett kinevezéssel kívánja betölteni. Egyidejűleg kilátásba helyezte a városi törvényhatóságok számára a nagyobb mozgási lehetőség megadását, a városi sajátosságok figyelembe vételét.¹⁰ A városok is megfogalmazták elképzeléseiket, s tanulmányok formájában juttatták azokat a nyilvánosság elé.

1891-ben került sor a Szapáry-kormány közigazgatást megreformáló törvényjavaslatának benyújtására. A javaslatot, amely az autonóm törvényhatósági közigazgatást felszámoló kerettery volt, nem sikerült az alkotmányos biztosítékokat féltő közvéleménnyel elfogadtatni, s a hosszas parlamenti viták után rövid kétszakaszos törvény született – az 1891:XXXIII.tc. – mely tulajdonképpen elvi nyilatkozat szintjén maradt, s gyakorlati következmények nélkül a városok életére sem volt kihatással. A közigazgatás államosításának sikertelen kísérlete ellenére, a közigazgatás újjászervezésének gondolata nem került le végleg a kormányzat napirendjéről.

1894-ben Hieronymi Károly belügyminiszter foglalkozott a közigazgatási tisztviselők elleni fegyelmi eljárás törvényi módosításával, valamint a községek közül kiemelkedő, az ügyeit saját tisztviselőivel intéző mezővárosok kategóriájának felállításával, de ezek a tervezetek is érdemi folytatás nélkül sikkadtak el.¹¹

Perczel Dezső belügyminiszter a városi problémák jogi rendezésére, 1897-ben megbízást adott Faschó-Moys Sándor miniszteri tanácsos részére egy városi törvénytervezet elkészítésére. A ter

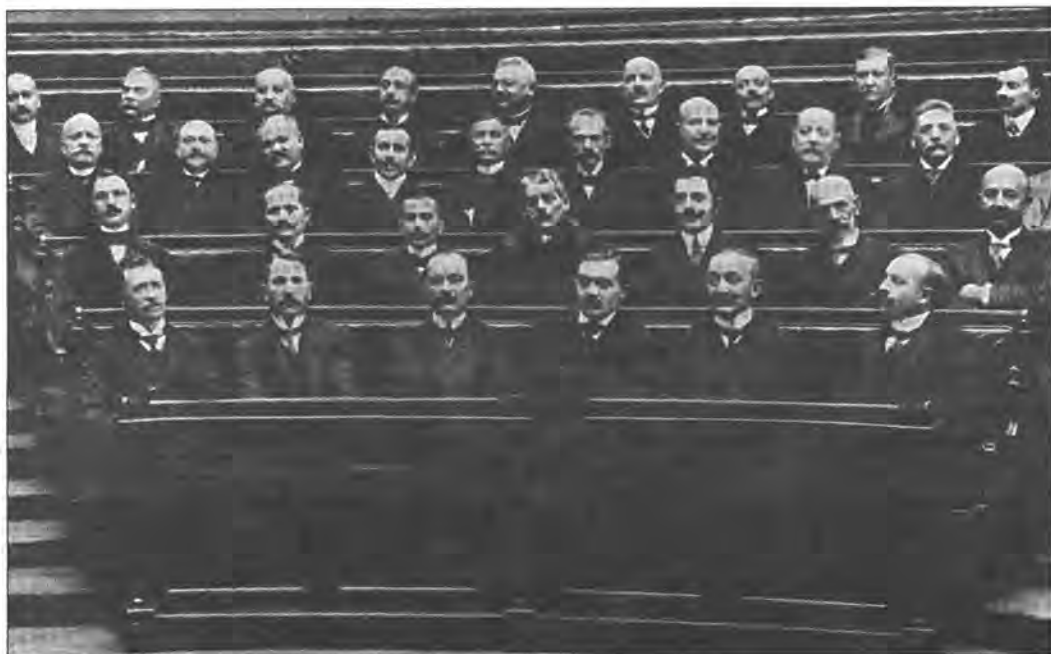


A Rendezett Tanácsú Városok Polgármesterei Orsz. Egyesületének 1911. dec. 9-i, a MVOK-kal az egyesülést kimondó ülés résztvevői. Fotó, BFL.

vezet, amely igen aprólékos szabályozást tartalmazott, lényegében nem változtatta volna meg a közigazgatás kialakult szervezetét, csupán kisebb korrekciókat javasolt. A munkálat egyes részleteiben – például az önkormányzati tisztviselők élethosszig való választása, a törvényhatósági joggal felruházott városok főispánjainak korlátozottabb hatáskörének kijelölése tekintetében – a városok követeléseire felé közelített, azonban ezzel az iránnyal szemben a javaslat másik része a minisztériumok adminisztratív tuteláját, valamint a rendezett tanácsú városokban a főispán hatáskörét erősítette volna.¹²

A törvényjavaslat nyilvánosságra hozása után az abban megfogalmazottakkal egyet nem értő, rendezett tanácsú városok polgármesterei 1897-ben Máramaroszigeten tartottak országos értekezletet. A javaslattal szembeni ellenérvek mellett ez alkalommal már annak az igénye is megfogalmazódott, hogy a rendezett tanácsú városok tisztviselői számára a folyamatosabb együttműködés biztosítására országos egyesületet kellene alapítani. A törvényjavaslat benyújtására végül is nem került sor, lekerült a napirendről, s ezzel a megszületőben lévő városi szervezkedés is veszített lendületéből – így az egyesület megalakítása nem történt meg.¹³

Ugyancsak Perczel Dezső volt az, aki a városi törvény előkészítése során a külön törvényi szabályozás alá eső főváros jogi helyzetének megreformálására is tett előkészületet. A kormányzathoz közel álló, a főváros ügyeit alaposan ismerő Heltai Ferencet, a főváros törvényhatósági bizottságának tagját bízta meg egy tervezet elkészítésével. Az 1899-ben elkészült emlékirat a szerző által fontosnak tartott kérdéseket tekintette át. Konceptiója szerint a vagyonos és ugyanakkor a város ügyei iránt erős erkölcsi elkötelezettségű – nem fizetett – vezetői testületnek kellene irányítania a város ügyeit, amelynek élén a szintén nem tisztviselőként alkalmazott polgármester állna. A kormánnyal való kapcsolattartásban feleslegesnek ítélte a főpolgármesteri intézményt, s elvetette a főváros közigazgatása államosításának gondolatát. A törvényhatósági bizottság számára a vagyonnevelés kérdésében nagyobb önállóságot, a felsőbb jóváhagyás



A Rendezett Tanácsú Városok Polgármesterei Orsz. Egyesületének 1911. dec. 9-i, a MVOK-kal az egyesülést kimondó ülés résztvevői. Fotó, BFL.

kötelező felterjesztésének elhagyását javasolta. Egészében a fővárost irányító akkori politikai vezető réteg helyzetét erősítette volna az emlékiratban kifejtett gondolataival. A munkát megrendelő belügyminiszter a javaslat elkészültekor már nem ült bársonyszékében, s a tervezetet, az előzőekhez hasonlóan félretették.¹⁴

A VÁROSOK SZERVEZKEDÉSÉNEK KEZDETEI

A városok a törvényhozási folyamat őket érintő periódusaiban, érdekeik védelmében alkalmi jelleggel próbáltak lépéseket tenni. A törvényhatósági joggal felruházott városok külön, egyenként kísérelték meg a rendelkezésükre álló politikai eszközöket igénybe véve az országgyűlés döntéseit befolyásolni. Az önálló politikai hatáskörrel nem rendelkező rendezett tanácsú városok, amelyek a megyei törvényhatóságokban nem találhattak megértő támogatásra, vezető tisztviselőik értekezletein próbálták meg érdekeiket megfogalmazni, s a nyilvánosság segítségével érvényesíttetni. Ezek a törekvések még a századforduló utáni első években is egymással párhuzamosan, de nem egymást erősítve fogalmazódtak meg, nem kapcsolódtak mozgalom formájában egységessé.

A jelentősebb politikai súllyal és tapasztalatokkal rendelkező törvényhatósági joggal felruházott városok polgármestereinek és vezető tisztviselőinek első együttes tanácskozására 1900-ban, Győrött került sor. A kongresszus 23 vidéki város részvételével zajlott le, összehívását a Széll Kálmán miniszterelnök által szükségesnek említett közigazgatási reform ismételt napirendre kerülése váltotta ki. A tanácskozás Zechmeister Károly győri polgármester kezdeményezésére szerveződött meg, s mindazokra a problémákra kitért, amelyeket a városok sérelmesnek ítélték. Így állást foglaltak az önálló városi törvény létrehozása mellett, elvetették a közigazgatás államosításának gondolatát, szűkíteni javasolták a kormány jóváhagyására szoruló intézkedések körét.¹⁵

Az első fokú közigazgatási bíróságok felállítására ügyében a hivatásos, független bírákból létrehozott testület gondolatát fogadták el.¹⁶

A városok pénzügyi problémáiról tárgyalva az állami közigazgatás közvetítéséért államsegély megadását kívánták, s indítványozták a városok mentesítését az új – városokban tervezett – állami intézmények felállításának terhei alól. Javasolták továbbá, hogy a községi terhek viselését az állami tisztviselőkre és katonatisztekre is terjesszék ki.¹⁷ Állást foglaltak az egyenes állami adók tekintetében az adóztatás progresszivitásának elve mellett. Szükségesnek látták, hogy az egyenes állami adók utáni városi pótdadók bevezetése ne szoruljon kormányjövahagyásra, az csak az új városi adók bevezetése esetén legyen szükséges. Megtárgyalták továbbá a városok kulturális igazgatását érintő kérdéseket is, ezekben az ügyekben fokozottabb állami támogatást igényeltek. Az értekezlet hosszasan vitakozott a kongresszus intézményének rendszeresítéséről, s végül a szükség szerinti összehívás mellett szavaztak. Majd döntést hoztak arról, hogy a kongresszus határozatait megküldik a kormánynak és az egyes törvényhatóságoknak.¹⁸

E lelkes határozat ellenére a városok egymásra találása továbbra is váratott magára. A győri kongresszus határozatainak megküldését a tanácskozást követő év során a főváros polgármesterének külön levélben kellett kérnie, mert a deklarált szándék ellenére a kongresszus anyagát nem juttatták el az ország legjelentősebb városi törvényhatóságához.¹⁹ Ez arra utal, hogy maguk a kongresszuson részt vevő városok sem tekintették közvetlenül bevonható partnernek a külön jogi szabályozás alatt álló Budapestet. A nehezen megszülető kapcsolat megerősödését szolgálta, hogy a főváros, ha részvételt nem is vállalt a mozgalomban, mégis igyekezett alaposabban tájékozódni, s nyitottabb szemléletű tisztviselői útján kapcsolatot tartani az értekezletek szervezőivel.²⁰

A magyar városok mozgalmának történetében nagy fordulatot jelentett az 1904-ben Várhidy Lajos zalaegerszegi polgármester által szervezett „rendezett tanácsú” városok országos kongresszusa. Ez az országos értekezlet fogalmazta meg először határozatában, hogy a városok problémáinak megoldását együttes fellépéssel, a „rendezett tanácsú” városok országos szövetségének létrehozásával, egy központi szervezet rendszeres működtetésével kívánja elősegíteni. A korábbi összejövetelek kartársi szellemet ápoló jellegével szemben az itt összeült polgármesterek az alábbi elérendő célokat tűzték maguk elé:

„...a városok közös érdekeinek kölcsönös támogatása, összhangzatos együttműködése; másrészt pedig a városok modern irányban való egészséges és egységes fejlesztése céljából úgy az új városi törvény megalkotása, mint ezen törvény alkotásával kapcsolatosan a városok autonómiájának szabatos körvonalazása és kellő módon függetlenné tétele; a városok nyomasztó pénzügyi helyzetén való sürgős segítség; a városi tisztviselők részére szolgálati pragmatika létesítése, s egyben a városi tisztviselők nyomasztó anyagi helyzetének rendezése, mint a város legszembeötlőbb bajainak orvoslását szükségesnek tartja.”²¹ Az értekezletet követően az ország feszült politikai légkörében, majd a hamarosan kirobbant kormányzati válság, az 1905–1906. évi „nemzeti ellenállás” időszakában a szervezkedés megtorpant, s az 1904. évi értekezlet által kiküldött szervező bizottság, csak két évvel később 1906. júniusában folytathatta munkáját.²² Az 1906. novemberében lezajlott második országos értekezleten elfogadott, és a belügyminiszterhez felterjesztett emlékirat megerősítette a korábban megfogalmazott szándékokat, célokat. Andrássy Gyula belügyminiszter a kidolgozott alapszabály-tervezetet csak azzal a módosítással fogadta el, hogy a szervezet nem városi szövetség, hanem a rendezett tanácsú városok polgármestereinek egyesülete formájában alakulhat meg.²³ A városok szervezkedését ezzel beszorította a vezető városi tisztviselők mozgalmának keretei közé, s ezt fejezte ki az alapszabály azon megszorítása is, hogy az egyesület rendes tagja csak polgármester és országgyűlési képviselő lehetett, városi tisztviselő kizárólag pártoló tagként tartozhatott a szervezethez.

A továbbiakban évente kerültek megrendezésre az országos tanácskozások, mely alkalmakkor a közvetlen városigazgatási kérdések felvetése mellett a városi szervezkedések kiszélesítésére is



Ifj. Gr. Andrássy Gyula a Parlamentbe megy, 1917.

Fotó, BTM Kiscelli Múzeuma, ltsz.: 12.560-6

törekedtek. Az egymással párhuzamosan működő városi szervezetek, a Törvényhatósági Joggal Felruházott Városok Polgármestereinek Országos Értekezlete, és a Rendezett Tanácsú Városok Polgármestereinek Országos Egyesülete 1906. évi gyűlésein merült fel a kapcsolatteremtés szükségessége. Pozsonyban, az előbbi szervezet kongresszusán Wennes Jenő győri polgármester vetette fel az együttes tárgyalás szükségességének gondolatát, mondván, hogy a két szervezet program-

jaiban megfogalmazott célkitűzések azonosak. A rendezett tanácsú városok értekezletén, amelyet Budapesten tartottak meg, az ott megjelenő Bárczy István, a főváros polgármestere a jelenlévők egyetértésével találkozva fejtette ki véleményét, mely szerint, a városoknak a közös célok érdekében okvetlenül egyesülniük kell, külön-külön akcióknak nem lehet sikerük.²⁴

A két szervezet közötti kapcsolatteremtésre a következő év folyamán került sor. A rendezett tanácsú városok polgármestereinek III. kongresszusa 1907. szept. 16-án átiratot intézett az abban az időben Pécssett üléselő törvényhatósági jogú városok polgármestereinek értekezletéhez a két szervezet egyesülése érdekében. Pécssett a javaslatot elviekben elfogadva az egyesülés módozatának megállapítására bizottságot is delegáltak.²⁵ Ez alkalommal hangzott el javaslat Szvacsina Géza kolozsvári polgármester beszédében egy Budapesten tartandó, az összes magyarországi város részvételével zajló kongresszus megtartására, amelyen a főváros polgármesterének elnökletével a városokat közösen érdeklő ügyeket tárgyalják meg, s gondoskodnának a megállapodások végrehajtásáról is. A kongresszus résztvevőit a városok polgármesterei, az illető kerület országgyűlési képviselői, továbbá a városok által bejelentett képviselők alkották volna.²⁶

A válasz erre az elgondolásra nem várható sokáig magára. A városi közigazgatási kérdések szaklapjában, az ekkor induló Városi Szemlében, Bárczy István felkarolta a kezdeményezést, amelyet korábban ő maga is sürgetett. Bárczy írásában kifejtette azon elképzelését, hogy a kongresszus megrendezésén túl egy állandó szervezet létrehozása is szükséges, amelynek feladata a törvényjavaslatok városi szempontok szerinti áttanulmányozása lenne. Elképzelése szerint az állandó bizottság észrevételeit valamennyi polgármesterrel közölve, közreműködésüket kérve kellene a törvényhatóságoknak felirattal fordulni az országgyűléshez, s egyúttal a városok országgyűlési képviselőit is felszólíthatnák érdekeik hathatós védelmére. Első ilyen feladatként az adóreform kérdését javasolta megvitatni, s távolabbi célként egyéb más törvényjavaslat mellett a városi törvény javaslatának ügyét emelte ki. Külön elemezte a városok egyes csoportjai közötti korábbi elszigeteltséget, s különösképpen a főváros-vidék ellentétét:

„Ha a dolgokat nem felszínesen vizsgáljuk, meggyőződhetünk, hogy igazi érdekellentét a főváros és a többi magyar városok között nem volt és nem is lehet. A főváros kivételes helyzetéből magyarázható látszólagos előnyöknek mindig megvoltak és meglesznek a maguk terhei. Teljes mértékben osztozunk a magyar városoknak úgyszólván minden bajában, ki akarjuk venni részünket a közös küzdelemből is... Egyesülni kell tehát a magyar városoknak jövőjük érdekében. Csak így fognak tudni kellő erővel fellépni, így tudnak kívánságaiknak nyomatékot adni. S ezt bátran tehetik, mert ezzel nem partikuláris érdekeket érvényesítenek, hanem a városi lakosság boldogulásával biztosítják egyszersmind az egész ország haladását.”²⁷

A városok egymásra találását, amit lendületes mondatokkal Bárczy is üdvözölt, nagymértékben elősegítették az ország politikai életében bekövetkezett változások. Az időszak, amelyben a városok szervezkedése zajlott, az országos politikai küzdelmeknek is jelentős fordulatokkal terhes periódusa volt. A hagyományos politikai frontok felbomlóban voltak, az 1880-as 1890-es évektől megjelent agrárius-merkantil ellentét más dimenziókat is adott a klasszikus 48-as, 67-es ellentéteknek. A merkantilisták – a fináncoligarchia és a velük érdekkapcsolatban álló nagybirtokosok – csoportja politikailag a kiegyezés mellett állt, gazdaságpolitikailag pedig alapvetően a liberális elvek és a hatékony ipartámogatás mellett szállt síkra. A velük szemben álló agráriusok táborát a szabadelvű kormányok gazdaságpolitikájával elégedetlen földbirtokosok csoportját jelentette, amely gazdasági és politikai befolyását féltve, nem önálló pártként, hanem a kormányzatra állandó nyomást gyakorló csoportként, pártokba is beépülve működött. Céljaik elérése érdekében nem zárták ki a kiegyezés esetleges módosításának lehetőségét sem.²⁸

A Szabadelvű Párt 1905-ben bekövetkezett bukása nyomán keletkezett kormányzati válság után, majd a Fejérváry-kormány regnálását követően erős agrárius befolyást képviselő koalíciós kormányzat került hatalomra. Az 1906 és 1907 közötti időszakban a koalícióban részt vevők érdek-

szövetsége több-kevesebb sikerrel egyensúlyozott az agrárius és a merkantil csoport gazdaságpolitikai érdekei között. A Szerbiával szembeni vámháború által kiváltott élelmiszer-áremelkedést, az iparcikkek export-lehetőségeinek, a közvetítő kereskedelem volumenének csökkenését ellensúlyozhatta az 1907:III. tc., az iparfejlesztési törvény, az ipari tőke és a kisipar támogatásával.²⁹ Az 1908–1909 közötti időszak a magyar törvényhozás agrárius dominanciájú szakasza volt, amelynek egyik terméke többek között a Wekerle-féle adóreform. Ez miközben az adóterhek elosztásában a fináncsőke fokozottabb megterhelését kívánta bevezetni, a földbirtok korábbi adóterheltségi szintjét megtartotta volna, könnyítéseket eredményezve a kisparasztnak, kisiparosok, kiskereskedők, de ugyanakkor a középrétegek számára is.³⁰

A VÁROSOK ORSZÁGOS KONGRESSZUSA

A városok közös szervezett fellépését organizáló Bárczy István színes egyéniségű, nagyvonalú, felkészült, koncepciózus várospolitikus volt. A polgármesteri székbe 1906 nyarán a Függetlenségi Párt fővárosi befolyásának növekedését megakadályozni szándékozó politikai erők együttes támogatásával támogatásával került.³¹ Ez a támogatás egyrészt a nagyburzsoázia érdekeit képviselő törvényhatósági többség, másrészt az önálló városi pártként szerveződő kispolgári, polgári érdekeket felvállaló – Vázsonyi Vilmos vezette – demokrata csoportok átmeneti érdekszövetségén alapult. A későbbiek során, Bárczy programjának megvalósítása nagy mértékben függött ezen érdekszövetségnek – amely 1906 végétől 1908 elejéig Polgári Demokrata Községi Párt néven, szervezett formát is öltött – együttműködésétől, vagy belső ellentéteitől. Várospolitikai koncepciója kialakításakor Bárczyt nagy mértékben inspirálta Vázsonyi 1897-es demokrata párti programja. Megválasztásakor elmondott programbeszédében a főváros önkormányzati jogainak kiterjesztéséről, a fővárosi törvény revíziójának szükségességéről szolt. Elkerülhetetlennek ítélte a községi választójog reformját, a választói jog egész lakosságra történő kiterjesztését. Független városi önkormányzatot, városi pártprogramokon alapuló községi politikát remélt megvalósítani, amely az egész polgárság érdekeit képviselheti és érvényesítheti.³² A felvázolt demokratikus program képviselése mellett Bárczy tisztában volt a főváros törvényhatóságán belüli erőviszonyokkal, a hatalmi körök tényleges befolyásának jelentőségével, a kormány támogatásának fontosságával, ami a megfogalmazott törekvések megvalósításakor óvatosságra, törvényhatóságon kívüli támaszok szerzésére, vagy megszervezésére készítette.

1908-ban első lépésként olyan kérdésben hívta össze Bárczy a városok országos értekezletét, amelyben maga mögött tudta a főváros törvényhatósági bizottságának biztos támogatását. A Wekerle-féle adótörvény-javaslat ügyében február 26-án ültek össze a városok képviselői, országgyűlési képviselői, szakértői. A főváros által beterjesztett, megtárgyalandó javaslat lényegében megegyezett a GYOSZ, az Országos Kereskedelmi Egyesület, a Kereskedelmi és Iparkamara, az Országos Iparegyesület, és a Kereskedelmi Csarnok által már elfogadott javaslattal. A határozati javaslat a tanácskozáson elfogadásra került. Megalkotói többek között kifogásolták, hogy az adótörvény-javaslat túlzottan megterheli a községek pénzügyi helyzetét, javasolták egy új önkormányzati adórendszer bevezetését, az adózási eljárás megváltoztatását, a tervezett adókulcsok módosítását a törvényjavaslatban deklarált célok elérésére.³³ A városok értekezlete által elfogadottak érvényesítése ügyében Thaly Kálmán kapott megbízást a városok országgyűlési képviselőinek összehívására és a kormánnyal való tárgyalásra.³⁴ A Wekerlével folytatott tárgyalások eredményeképpen az adótörvények az országgyűlés vitájában jó néhány pontban módosultak, anélkül, hogy az alapvető koncepció megváltozott volna. A különösen sérelmes részek, mint például maga az adókvetési eljárás – az üzleti könyvekbe való betekintés lehetőségével – korlátozásra kerültek, csökkentek bizonyos adókulcsok, sor került a létminimum és az együttes adózás szigorúságának

enyhítésére, ugyanakkor a földadó kataszter revíziója ügyében, vagy a kereseti adó szabályozása tárgyában a kormány álláspontja mereven érvényesült.³⁵ Összességében a merkantil érdekeket képviselő szervezetek által összetűz alá vett adótörvény-javaslatok ügyében elért engedményeket a városok országos értekezlete saját sikereként is értékelte, és ez az akció nagy mértékben egyengette a szorosabb együttműködés felé vezető utat. Az adóügyi értekezlet elnöki zárószavában Bárczy bejelentette, hogy a városok országos kongresszusát 1909-ben kívánják megrendezni.

A kongresszus megszervezésekor Bárczy példaként tekintett a német városok 1905-ben megalakított szövetségére, a Deutsche Städtetag-ra. Ennek működését – az időközönként megrendezett kongresszusok mellett egy folyamatos, szervezett működést biztosító központ felállítását – a magyarországi szervezet számára is megfelelő formának tartotta. Így javasolta a kongresszus háromévenkénti összehívását a polgármesterek, városi főtisztviselők, törvényhatósági bizottsági és képviselőtestületi tagok, delegáltak mellett a városok országgyűlési képviselőinek részvételével. Emellett fenntarthatónak látta a törvényhatósági városok értekezletének és a rendezett tanácsú városok polgármesterei egyesületének párhuzamos működését is.³⁶ A szervezkedés egységes fellépést célul tűző jellegével ellentétben álló szervezeti átfedések, kettősségek megtartását taktikai okokból volt kénytelen elfogadni és hangoztatni. A főváros és a vidék ellentétei a városok látványos egymásra találását követően sem múlhattak el egy csapásra. A kiemelt helyzetben a kormányzat által külön támogatásban részesülő Budapestnek³⁷ kerülnie kellett még a látszatát is annak, hogy a vidéki városokat egyszerűen a főváros aktuális érdekeit támogató, önállóság nélküli eszközként kívánja felhasználni, s ennek érdekében az egységes és kizárólagos szervezetben való fellépés előnyeiről átmenetileg lemondani kényszerült.³⁸ 1908. október 27-én került sor arra a megbeszélésre, amelyen Bárczy István és a városok szervezkedésében aktív polgármesterek vettek részt. Ennek során megállapodtak abban, hogy a magyar városok országos kongresszusát 1909. májusában tartják meg. A budapesti kongresszus napirendjére a következő kérdések megvitatását javasolták: a kongresszus megszervezése; a városi statisztika szervezésének megindítása; a városok pénzügyei; a városok közlekedési politikája; a városi kisajátítási jog.

A megbeszélésen leszögezték: „...kongresszusok előkészítésére, a kongresszusi határozatok végrehajtására, a városi érdekek, s ügyek folyamatos szemmel tartására és megfelelő kezdeményezésekre állandó szervezet alkotandó.”³⁹

Az értekezlet végül tizenkét polgármesterből álló előkészítő bizottságot alakított, s a titkári teendők ellátásával Harrer Ferenc fővárosi tanácsjegyzőt bízta meg. Az általa elkészített szervezési szabályzatot az előkészítő bizottság 1909. február 15-én vitatta meg. A szabályzat megfogalmazásakor Harrer Ferenc a városok érdekeinek támogatását, megóvását, a várostudomány fejlesztését és gyakorlati megvalósítását tűzte ki célul. Ezért olyan állandó szervezet létrehozását tartotta szükségesnek, amely megfelelő mozgásszabadsággal, a kormánytól való függetlenséggel rendelkezik. E szempont alapján vetette el a szervezkedés egyesületi formáját, s javasolta a kongresszus elnevezést, ami ugyan alkalmi jelleget sugallt, de lehetőséget adott a kötetlen formában való folyamatos működés számára is.⁴⁰

A tízpontos szabályzatot ideiglenes jelleggel elfogadta az előkészítő bizottság, megállapodott a belügy, a pénzügy és a kereskedelemügyi miniszterek kongresszusra történő meghívásában, továbbá tudomásul vette a bejelentést, miszerint a főváros a vendéglátó szerepét magára vállalja. Budapest 6000 korona összeget biztosított a kongresszus költségeinek fedezetére, továbbá vállalta a szükséges nyomtatványok előállítását a főváros házi nyomdájában, s a rendezéshez szükséges munkaerőket is ingyen bocsátotta a kongresszus rendelkezésére.⁴¹ Az előkészítő bizottság a kongresszus megtartását megelőzően, május 19-én az előkészítő munkát jóváhagyandó, ismét összeült. Néhány módosítással kiegészítve elfogadták a kongresszus elé kerülő szervezési szabályzatot. Ennek alapján a kongresszus szervezete a következőképpen épült fel: egyetemes ülés; elnökség; állandó bizottság; szakosztályok; központi iroda; kongresszusi tudósítók.



Bárczy István Budapest Székesfőváros polgármestere (1906), a Magyar Városok Országos Kongresszusának elnöke. Fotó, BFL.



Harrer Ferenc, fővárosi tanácsjegyző, a Magyar Városok Országos Kongresszusának főtitkára. Fotó, BFL.

A városokat nem közjogi állásuk szerint, hanem lakosságuk számaránya alapján kategorizálva juttatták képviselőkhöz az egyetemes ülésen és az állandó bizottságban. Ennek alapján a tízezernél kevesebb lakosú városok egy, a tíztől húszezerig terjedő lakosságúak kettő, a húsz- és negyven-ezer közötti lakosságúak négy, a negyvenezer feletti lakossággal rendelkező városok hat küldöttet delegálhattak.

Az állandó bizottság tagjainak számát harminc főben állapították meg, akképpen, hogy a városok lakossága szerint, a húszezernél kevesebb lakosú városok, a húsz és negyvenezer közötti lakosúak és a negyvenezer feletti lakosságúak egyaránt 10–10 küldöttet választhattak a testület tagjává. A főváros, mint „primus inter pares” jutott vezető szerephez, amennyiben az alapszabály szerint Budapest polgármestere mindenkor a kongresszus elnöke, alpolgármestere pedig az egyik alelnöki tiszteletet kapta. A másik két alelnöki posztot választás útján töltötték be. Ezekre a helyekre a kialakult gyakorlat szerint egy törvényhatósági joggal felruházott és egy rendezett tanácsú város polgármestere került megválasztásra. A főtitkári és a két titkári tisztség szintén a fentieknek megfelelő elv szerint lett megosztva.⁴²

A kongresszus küldöttje elsősorban a törvényhatóság, illetve a képviselőtestület tagja, a városok tisztviselője, a városok országgyűlési képviselője lehetett, továbbá részt vehettek egy–egy egyetemes ülésen a meghívottak: országgyűlési képviselők, akik nem lettek küldötté megválasztva, azután szakemberek, végül az önként jelentkező érdeklődők. A meghívottak felszólalási és indítványozási joggal is rendelkeztek.

Ezekkel az intézkedésekkel a városi lakosság széleskörű képviseletét kísérelték meg bevonni a szervezet munkájába, de ugyanakkor a társadalmi bázis kiszélesítése mellett a szervezkedést megindító csoport irányító, vezérlő funkcióját is meg kívánták őrizni. Ezt jelzi a kongresszust előkészítő bizottság 1909. május 19-i ülésének egyik határozata, amely az állandó bizottsági tagság

körét úgy szabályozta, hogy annak tagja csak polgármester lehetett.⁴³ Ez azzal a következménnyel járt, hogy az egyetemes ülés, amely az állandó bizottság által előterjesztett napirend alapján zajlott le, gyakorlatilag az állandó bizottság polgármesterei által fontosnak vagy aktuálisnak tartott kérdéseket vitathatta meg, a városok vezető tisztviselő rétegének alapvető befolyása megmaradt a szervezet működésében. Az állandó bizottság két kongresszus között évente, általában vidéken tartott országos értekezletet. Hatáskörébe tartozott a terítékre kerülő ügyek szakszerű előkészítésére megfelelő összetételű szakosztályok létrehozása.

A kongresszus állította fel a központi irodát, amelynek a feladata az ügykezelés, kiadványok kibocsátása, a szükséges munkák készíttetése, városi kiadványok és a városigazgatásra vonatkozó adatok gyűjtése, a városok közötti közvetítés, felvilágosítás és tájékoztatás volt. Ennek hatékonyabbá tétele érdekében kívánták megszervezni 1912-ben a kongresszus tudósítóinak intézményét. A kongresszushoz tartozó városok polgármesterei nevezték ki a kongresszusi tudósítókat, akiknek feladatául jelölték meg a központi iroda tájékoztatását minden fontosabb városi, közigazgatási eseményről, továbbá a hivatalos városi kiadványok központnak való megküldését.

A Magyar Városok Országos Kongresszusa első egyetemes ülése 1909. május 20–22. között került megrendezésre Budapesten, az Újvárosháza közgyűlési termében. A kongresszus az 1908. október 27-ei előkészítő értekezleten elfogadottak szerint zajlott le, a hangsúly az elvek és álláspontok tisztázásán volt. Az előkészítő bizottság által beterjesztett szervezeti szabályzatot a kongresszus elfogadta, s ennek alapján elnökséget és állandó bizottságot választott.⁴⁴ A 138 magyarországi város közül 115 küldte el képviselőit, 93 város országgyűlési képviselője is megjelent az ülésen. Hivatalos formában csak Debrecen és Hódmezővásárhely tartotta magát távol a kongresszustól. A kongresszus szervezőihez intézett levelében Kovács József debreceni polgármester távolmaradásuk indokául két okot említett: egyik, hogy a rendezett tanácsú városok problémáit az övéktől eltérő jellegűnek tartják, s az egyes városok kulturális intézményekkel való fejlesztését nem tartják sablonokkal elintézhetőnek, a másik pedig, hogy az államsegély ügyében nem értenek egyet a többséggel, mert elfogadásával, véleményük szerint lemondának az államnak tett szolgálatok teljes költségmegtérítési igényéről.⁴⁵

A kongresszus ezen megítélésével szemben Bárczy István széleskörű lehetőségeket vázolt fel elnöki megnyitójában. A városok, jogállástól független, egységes fellépését tartotta fontosnak a közös célok, érdekek érvényesítésére, az eltérő érdekek megjelenítését pedig a korábban kialakult városi szervezeteken belül látta lehetségesnek. Külön hangsúlyozta, hogy a szervezet nem csak a polgármestereket vonja be a tevékenységébe, hanem széleskörűen próbál kapcsolatot teremteni a városi társadalmi élettel, aktivizálni kívánja a városi polgárságot is. Érdekeik képviselőit a városi országgyűlési képviselőket pártállásuktól függetlenül szerette volna megnyerni, mert mint kifejtette, „... a városok életfeltételei a parlamentben dőlnek el ... ott a céltudatos városi politika követésének alapjait le kell rakni.” A kongresszus lehetőségeiről szólva a nagyobb anyagi és intellektuális eszközök megteremtését, a szűkebb értelemben vett közigazgatási kérdéseken túlmenő ügyekkel való foglalkozást említette. Visszautalt az 1908. évi adóügyi fellépés eredményeire, s megfogalmazta, hogy az akkor megmozdult erők tartós egyesítése, egy erős önkormányzati rendszer érdekében nem ellentétes az ország érdekeivel: „Minél erősebben fejlődik az önkormányzat, annál erősebb a nemzet.”⁴⁶ A továbblépés feltételeként a városok közigazgatási és társadalmi állapotának felmérését tartotta alapvetően szükségesnek, s a kongresszuson elhangzott előadások is e cél érdekében fogalmazódtak meg.

Thirring Gusztáv, a főváros statisztikai hivatalának igazgatója, aki a statisztika tudományának magas színvonalú művelésén túl a Városi Szemle című fővárosi folyóirat szerkesztőjeként is a városigazgatás színvonalának emelésén tevékenykedett, a városi statisztika szervezéséről, a magyar városok statisztikai évkönyvének összeállításáról és háromévenkénti rendszeres megjelenítésének szándékáról számolt be.

Lukács Ödön nagyvárosi tanácsnok a városok háztartásának kérdéseiről értekezett.⁴⁷ A városok hitelügyéről br. Madarassy-Beck Gyula, a Magyar Jelzálog Hitelbank vezérigazgatója tájékoztató jelleggel tartott előadást. Garancsi Mihály miniszteri tanácsos, a Fővárosi Közmunkák Tanácsa előadója „A városi kisajátítási jog” címmel egy városrendezési törvény főbb vonalait vázolta fel. Végül a főváros tisztii főügyésze Melha Kálmán – a városok és az alsóbbrendű vasutak kérdéskörében a városi érdekeltségű és jövedelmező közúti vasút fejlesztésének a helyi érdekű vasútnál előnyösebb voltáról értekezett.

Érdemi vita a minden résztvevőt egyaránt érdeklő téma, a városok háztartásának rendezése körül bontakozott ki. A téma előadója figyelmeztetett a Wekerle-féle adótörvények következtében várható községi pótdadóbevétel csökkenésére, s felhívta a figyelmet a városok szűk vagyoni jogi autonómiája cselekvést korlátozó jellegére, az állami feladatok megfelelő ellentételezés nélküli áthárításának rendszerére, a helyhatósági autonómia hiányos voltára. A kormány által kilátásba helyezett kompenzáló lépéseket nem találta elégségeseknek. A városok országgyűlési képviselői által kiküldött háztartási bizottság 1908. március 10-ei ülésén felvetett kezdeményezés alapján 1909. január 23-án született meg a városok anyagi helyzetének javítására vonatkozó javaslat. Eszerint az éves állami költségvetésben 2 millió koronát szántak a rendezett tanácsú és a törvényhatósági joggal felruházott városok dotálására. A javaslat jó néhány, a városi bevételek emelését célzó intézkedés megtételét ajánlja, így többek között a városok területi rendezésének végrehajtását, a földbirokokosok névlegesen alapított községeinek adózás alá helyezését, egységes átruházási és örökösödési illetérendszer behozatalát, a közszolgáltatást végző üzemek házi kezelésbe vételét – a kormány ellenőrzése mellett – a beltelkek értékelkedésének megadóztatását stb., végül pedig az állami hozzájárulás kérdésének rendezését. Ennek alapelve, hogy a városokban beszedett állami adók 1–5 százalékában, 10 éves időszakokra lett volna megállapítva az állami hozzájárulás összege. Ezt a javaslatot 1909. február 3-án tárgyalták meg a városok országgyűlési képviselői a miniszterelnökkel, aki ez alkalommal kilátásba helyezte, hogy a városokat a fogyasztási pótdadóból nagyobb mértékben fogja részesíteni.⁴⁸

E javaslatokkal szemben a kongresszuson gyakorlati és elvi szempontok által is indítatva többen felszólaltak. Felhívták a figyelmet az említett területi rendezés hosszadalmas eljárási procedúrájára, felvetették, hogy az egyes városok adójövedelmeiben az egyes elemek jelentőségükben nagy mértékben eltérnek egymástól. (Lényeges például a házadó és a földadó jelentősége között egy alföldi városban, illetve a fővárosban.) Továbbá megfogalmazódott az is, hogy az állami hozzájárulás ezen rendszere mellett a kormánytól való függés erős lesz, hiszen a javaslat alapján a kormány az egyes városokat kategóriákba sorolva differenciált módon részesítené támogatásban, a segélyezés összege pedig a kormány tetszése szerint 2 és 10 millió korona között ingadozhatna. Hangsúlyozták, hogy tulajdonképpen egy általános elveket megfogalmazó városi törvény segíthetné elő leginkább a városi fejlődést.⁴⁹ Az előterjesztett határozati javaslat is emellett foglalt állást – az állami támogatás rendszerében – a segélyezést és dotációt a szükséglet alapján, a fedezeti hiány hároméves átlagában kívánták megállapítani. A városi pénzügy fő forrását a ház és telekértékre alapozott önálló községi adóban jelölték meg.⁵⁰

A vitában megnyilvánult véleménykülönbségek az igen eltérő körülmények között, más és más fejlettségi szinten élő városok sajátos problémáiból és az ebből következő szemléletükből fakadtak. A felmerült nézetkülönbségek kieleződésének megakadályozására – az egységet demonstrálni szándékozó kongresszuson – Bárczy István azzal a javaslattal élt, hogy az állami hozzájárulás kérdésében konkrétan érintett városok képviselői ne szavazással döntsenek, hanem utalják a kérdést az állandó bizottsághoz, amely a belügyi kormányzattal az előmunkálatok ismeretében folytathatna tárgyalásokat. Indoklása szerint így elkerülhető lenne, hogy a városok részletkérdésekben szembekerüljenek egymással, s ellentétes igényeket megfogalmazó feliratokkal forduljanak a kormányhoz.⁵¹ A helyesléssel fogadott elnöki beavatkozás az egység megóvása

érdekében a városokkal szemben nem túl barátságos szemléletű parlament és agrárius szellemben működő kormányzat idején nem volt indokolatlan. A városok „megrendszabályozása” korábban nyíltan hangoztatott követelés volt.⁵² Erre a tényre a kongresszuson jelenlévő Polónyi Géza országgyűlési képviselő – a kampány hangadója, a volt igazságügyminiszter – személye is élénken emlékeztethette a kongresszus résztvevőit. Polónyi fel is szólalt, kevesellve a kongresszuson az országgyűlési képviselőknek szánt szerepet. Szerinte, az országgyűlési képviselőket már az előkészítés során be kell vonni az egyes határozati javaslatok megtárgyalásába, hogy már akkor legyen lehetőségük a véleményük kifejtésére. Álláspontja a megvitatott kérdésekben – az átruházott állami hatáskörök anyagi terheinek törvényben szabályozott ellentételezésétől eltekintve – szemben állt a kongresszuson elhangzott javaslatokkal és álláspontokkal. Az állami felügyeleti jog lazítását, az önkormányzatok rugalmasabb gazdálkodását, a közsegésítés további lépéseit az alapvető infrastruktúra szűkebb értelemben vett területén túl, mereven elutasította.⁵³

A határozatok meghozatalakor a kongresszus az elhangzott elnöki intelmekkel azonosulva igen visszafogottan csak a tagsági díj valamint a városi statisztika munkálatainak ügyében döntött; a városi kisajátítási jog és a városok háztartása kérdéskörében, az állandó bizottság elé utalták az ügyet, az álláspont alapos kimunkálása végett.

A kongresszus a kitűzött célját, a közös városi fellépés demonstrálását sikerrel oldotta meg. Bárczy elnöki zárószavában a városok szervezkedésének alapelveit az alábbiakban foglalta össze.:

„...a mi jelenlegi törvényes kereteinkben a városok autonómiája meglehetősen korlátozott és ezen korlátozott autonómia közepette sokkal kevésbé vagyunk urai azon ügyek helyes intézésének, amelyeket a városi polgárság ránk bízott ... és minél gyengébbek vagyunk az autonómia terén, annál inkább szükségünk van az egyesülésre egyfelől abból a célból, hogy a autonómiánkat igyekezzünk adott alkalmakkor tágítani, másfelől közösen azért – amit nagyon fontosnak tartok –, hogy éppen az erősebb városok támogassák a gyengébbeket, a kisebbeket, amelyek a maguk erejével nemcsak nehezebben tudnak azokhoz a tökéletesítésekhez hozzájutni, amelyekre a városi polgárságnak szüksége van anyagi szempontból, hanem még azokhoz a szellemi eszközökhöz is nehezebben jutnak hozzá, amelyek szükségesek arra, hogy az ember megismerje egy városnak valódi életszükségleteit és egy messze jövőbe tekintve, nagyobb szabásúan tudja előkészíteni városfejlesztési programját, gazdasági és szellemi téren.”⁵⁴

A kongresszust követően az állandó bizottság 1909. október 25-én tartotta meg első ülést Budapesten. A bizottság elsőként a központi irodát állította fel, majd lépéseket tett a kongresszus határozatainak végrehajtására. Működése kézzelfogható eredményeként 1912-re megszületett a magyar városok statisztikai évkönyve, emellett sikerült elérnie a kisajátítási jog kérdésében a fővárosra vonatkozó 1907:III. tc. megfelelő szakaszainak a törvényhatósági joggal felruházott és a 10 000 lakosnál népesebb rendezett tanácsú városokra való kiterjesztését.

Más vonatkozásokban a működés kevésbé volt eredményes. Jóllehet a belügyminisztérium figyelmével tüntette ki az állandó bizottság alakuló ülést – Hartl Sándor, a városi osztályt vezető tanácsos személyes megjelenésével illusztrálta a kormányzat érdeklődését –, ennek ellenére azt a bizottsági törvényjavaslat-tervezetet, amelyet Lukács Ödön nagyvárad tanácsnok készített el felkérésükre, teljes mértékben mellőzte, amikor egyszerű rendeleti úton osztotta fel a költségvetésben biztosított 2 millió korona államsegélyt.⁵⁵ A rendelet hatálya természetesen nem vonatkozott Budapestre, amelynek helyzetét e vonatkozásban már az 1908. évi XLVIII. tc. már rendezte.

A rendelet módosításáért többfordulós tárgyalássorozat zajlott le, amelyen részleges eredményeket értek el. Az újabb körrendeletek módosítottak a korábbiakon, azonban az állami funkciók ellátásából fakadó költségek megtérítésének elvét, s a rászorultság, a pótdók nagysága szerinti részletetést, valamint legfontosabbként a törvényben való rögzítését nem sikerült elérniük. Így megmaradt a bármikor visszavonható, módosítható miniszteri rendeletben való intézkedés, ami

Ezt
 Helyett
 Feltételekhez hasonlóan
 az államnak a városok számára
 a hűdrágaság miatt tiltakozva – azonban minden eredmény nélkül. Más ügyekben az eljárás különböző megfontolások miatt akadt el. Így a városok hitelügyének kérdésében a különböző városi szervezetek javaslatainak összehangolatlansága miatt halasztódott a határozott állásfoglalás, az alsóbbrendű vasutak esetében a megváltozóban lévő minisztériumi koncepció hírére álltak el a kidolgozott javaslatuk felterjesztésétől. Konkrét javaslattal fordultak a városokhoz, mégpedig egy körlevél formájában az állami és egyesületi gyermekvédelmi intézmények fokozottabb pártfogásba vételét ajánlották, a preventív szociálpolitika elméletének jegyében.⁵⁷ Aggódva attól, hogy a kormányzat esetleg napirendre tűzheti valamely korábbi koncepció alapján a régóta emlegetett városi törvényt, elébe menve a dolgoknak, megbízást adtak Harrer Ferenc főtitkárnak, hogy a városok jövője szempontjából igen fontos kérdésben dolgozzon ki törvénytervezetet, amelyben a városok álláspontja fogalmazódik meg.⁵⁸

Helyett
 Feltételekhez hasonlóan
 az államnak a városok számára
 a hűdrágaság miatt tiltakozva – azonban minden eredmény nélkül. Más ügyekben az eljárás különböző megfontolások miatt akadt el. Így a városok hitelügyének kérdésében a különböző városi szervezetek javaslatainak összehangolatlansága miatt halasztódott a határozott állásfoglalás, az alsóbbrendű vasutak esetében a megváltozóban lévő minisztériumi koncepció hírére álltak el a kidolgozott javaslatuk felterjesztésétől. Konkrét javaslattal fordultak a városokhoz, mégpedig egy körlevél formájában az állami és egyesületi gyermekvédelmi intézmények fokozottabb pártfogásba vételét ajánlották, a preventív szociálpolitika elméletének jegyében.⁵⁷ Aggódva attól, hogy a kormányzat esetleg napirendre tűzheti valamely korábbi koncepció alapján a régóta emlegetett városi törvényt, elébe menve a dolgoknak, megbízást adtak Harrer Ferenc főtitkárnak, hogy a városok jövője szempontjából igen fontos kérdésben dolgozzon ki törvénytervezetet, amelyben a városok álláspontja fogalmazódik meg.⁵⁸

A magyar városok kongresszusa
 az államnak a városok számára
 a hűdrágaság miatt tiltakozva – azonban minden eredmény nélkül. Más ügyekben az eljárás különböző megfontolások miatt akadt el. Így a városok hitelügyének kérdésében a különböző városi szervezetek javaslatainak összehangolatlansága miatt halasztódott a határozott állásfoglalás, az alsóbbrendű vasutak esetében a megváltozóban lévő minisztériumi koncepció hírére álltak el a kidolgozott javaslatuk felterjesztésétől. Konkrét javaslattal fordultak a városokhoz, mégpedig egy körlevél formájában az állami és egyesületi gyermekvédelmi intézmények fokozottabb pártfogásba vételét ajánlották, a preventív szociálpolitika elméletének jegyében.⁵⁷ Aggódva attól, hogy a kormányzat esetleg napirendre tűzheti valamely korábbi koncepció alapján a régóta emlegetett városi törvényt, elébe menve a dolgoknak, megbízást adtak Harrer Ferenc főtitkárnak, hogy a városok jövője szempontjából igen fontos kérdésben dolgozzon ki törvénytervezetet, amelyben a városok álláspontja fogalmazódik meg.⁵⁸

1912. dec. 13

Teleszky pénzügyminisztertől eredménytelenül vizsérti küldötség – ebéd közben – menükártyáján megfogalmazott határozata, 1912. dec. 13. BFL.

például a városok hitelfelvételekor, mint bizonytalansági tényező, ronthatta az esélyeket.⁵⁶ Több kérdésben folytattak tárgyalásokat az illetékes minisztériumokban, amelyek során megpróbáltak kedvezményeket „kijárni” a városok számára, (városi tisztviselők vasúti kedvezménye, portómentesség a városok kongresszusa számára) illetve megkísérelték küldötség útján befolyásolni a döntéseket – a hűdrágaság miatt tiltakozva – azonban minden eredmény nélkül. Más ügyekben az eljárás különböző megfontolások miatt akadt el. Így a városok hitelügyének kérdésében a különböző városi szervezetek javaslatainak összehangolatlansága miatt halasztódott a határozott állásfoglalás, az alsóbbrendű vasutak esetében a megváltozóban lévő minisztériumi koncepció hírére álltak el a kidolgozott javaslatuk felterjesztésétől. Konkrét javaslattal fordultak a városokhoz, mégpedig egy körlevél formájában az állami és egyesületi gyermekvédelmi intézmények fokozottabb pártfogásba vételét ajánlották, a preventív szociálpolitika elméletének jegyében.⁵⁷ Aggódva attól, hogy a kormányzat esetleg napirendre tűzheti valamely korábbi koncepció alapján a régóta emlegetett városi törvényt, elébe menve a dolgoknak, megbízást adtak Harrer Ferenc főtitkárnak, hogy a városok jövője szempontjából igen fontos kérdésben dolgozzon ki törvénytervezetet, amelyben a városok álláspontja fogalmazódik meg.⁵⁸

A fentiekben felvázolt, nem túl dinamikus tevékenységgel minden valószínűség szerint Bárczy István sem lehetett elégedett. A kongresszus korlátozott lehetőségeit, csekély politikai súlyát érezve új utakat keresett a polgárság érdekeinek érvényesítésére. A kormánykoalíció 1910-ben bekövetkezett bukásával kialakult helyzetben városi párt megalakítását kísérelte meg. A párt programja: liberalizmus, általános, titkos választójog, a városok, az ipar és kereskedelem érdekeinek

megvédése lett volna. A régi szabadelvűekből szerveződő Munkapárt és Vázsonyi polgári demokrata pártja között nem sok eséllyel induló Bárczy-féle szervezkedést, még kibontakozása előtt leállította a kormány. Tisza István személyesen kereste fel Bárczyt, és gyorsan megértette vele, hogy egy osztálypárt megalakítását a hatalom nem tekinti elfogadható lépésnek.⁵⁹ Bárczy visszalépett a számára ingoványosnak bizonyult talajról, s a polgárság érdekében való tevékenységét ismét a nagyobb politikai kockázatot nem jelentő városok kongresszusán belül fejtette ki.

A Magyar Városok Országos Kongresszusának második egyetemes ülésén, 1912. május 17–18-án Budapesten, a városok szervezeteinek egyesülése és a városi törvény tervezetének megvitatása volt a két legfontosabb esemény. A városok szervezetei kongresszusa, a törvényhatósági jogú városok polgármestereinek értekezlete és a rendezett tanácsú városok polgármestereinek országos egyesülete – abból a megfontolásból, hogy „...a kormánnyal és a polgársággal szemben megfelelő tekintéllyel tudjon lépni, hogy a tanácskozásokon leszűrődött eszméknek, törekvéseknek érvényt tudjon szerezni...”, az összes városok egyedüli és kizárólagos szervezeteként mondták ki egyesülését.⁶⁰

A kongresszus előkészítésekor az állandó bizottság állást foglalt a polgárság minél szélesebb körű bevonása mellett. Javasolta a kongresszus helyi bizottságainak megalakítását, azaz az emlékiratok és a küldöttségek küldésének módszerén való túllépést, a városi polgárság öntudatra ébresztését – „meetingek” szervezésével –, s a hatékonyabb együttműködést a városok országgyűlési képviselőivel.⁶¹ Az ennek nyomán elfogadott kongresszusi határozat szerint:

„A kongresszus a városok fejlődése, s jogainak megvédése érdekében reformokat kezdeményez és ilyeneket támogat, figyelemmel kíséri és tanulmányozza a városok közéletét és fejlődését érintő minden ügyet, különösen pedig a városi intézmények fejlesztésére vonatkozó újításokat, célszerű felhasználás és okulás céljából megismerteti, szakkérdések megvitatásával, szakmunkák kiadásának elősegítésével és terjesztésével a városok közigazgatásának színvonalát fokozatosan emeli, városi irodalmi művek kiadását elősegíti és pályázatokat tűz ki, tanulmányutakat és kiállításokat rendez.”⁶²

A szervezeti szabályzat módosításával az állandó bizottság tagjai közé a városok országgyűlési képviselőit is bevonták – az állandó bizottság tagjainak 50%-os létszámnövelésével – amivel a politikai befolyás növekedésére számíthattak, s egyúttal lehetővé tették az ülésekre más városi országgyűlési képviselők valamint szakértők meghívását is. E nyitás mellett ugyanakkor bevezették az évenként megtartott állandó bizottsági ülések azon rendszerét is, amelyekre valamennyi polgármester hivatalos volt, s rendszerint vidéki városokban került megrendezésre. Ez utóbbi intézmény azután visszahatott a kongresszus működésére, amennyiben az egyetemes ülések elmaradásával a polgárság szélesebb rétegei kapcsolódtak ki az érdemi tevékenységből, s a működés a polgármesteri értekezletek színvonalán rekedt meg.⁶⁴

A kongresszus kiemelkedően fontos napirendi pontja volt a Harrer Ferenc főtitkár által készített városi törvény tervezetének megvitatása. A tervezet a vidéki városok számára igyekezett olyan jogi kereteket szabni, amelyek messzemenően biztosíthatták volna a törvényhatóságok számára a szabad fejlődési lehetőségeket, a rendezett tanácsú városoknak az önállóságot. A javaslat külön hangsúlyozza, hogy:

„... a városi jellegű községek szervezési alapelvei azonosak, különbségek csak a környező társadalmi alakulatokhoz való viszony és az állami szervezetbe való bekapcsolódás módjára nézve mutatkozhatnak, a városok szervezetének egységes külön törvényben való megállapítása mellett kell állást foglalnunk.”

A városok a törvényhatósági és a községi törvény jogi kereteibe lettek beillesztve, folytatta érvelését a tervezet készítője, amelyek a földbirtokos osztály szükségleteinek felelnek meg. A törvényhatósági joggal felruházott városok jöllehet politikailag egyenrangúak a vármegyével, a parlamentben való kedvezőtlen képviseltetésük miatt mégsem érvényesíthetik politikai érdeküket

a törvényhozásban. A gazdasági életük mozgásteret a falusi közigazgatásra szabott keretekben mozog, eljárási rendjük a vármegyék intenzív közigazgatásra alkalmatlan formáiban történik. Ezzel szemben a tervezet olyan szabályzási elvet szeretne megvalósítani, amely megfelel a városok gyorsan változó helyzetének, s lehetővé tenné a városok számára szervezetük saját jogalkotással történő felépítését. Részletes szabályozást csak az önkormányzat határainak kijelölésekor tart szükségesnek, amelyek alkotmányjogi kérdéseket rendeznek, így a városi választói jog, a város, mint közjogi testület államhoz, más önkormányzathoz való viszonya. A tervezet, bár elvileg hangsúlyozza, hogy az egész közigazgatási rendszert megújítandónak tartja – mégpedig az állami szervezetnek a községi szervezetre történő alapozásával –, belátja, hogy erre nincs reális esély, ezért a fennálló rendszerben próbál meg viszonylag kedvező helyzetet elérni.

A városok kategorizálását olyanképpen javasolja megoldani (megtartva a vármegyétől független városok státusát), hogy megalkotja a vármegyébe bekapcsolt nagyobb, tanácsi szervezettel rendelkező és kisebb, polgármesteri szervezettel rendelkező városok kategóriáját. Ezzel a szervezeti formával ugyan még a vármegyei önkormányzat hatáskörében maradtak e városok, de a sérelmesnek ítélt vármegyei határozatok ellen megadná a tervezet a jogot a közigazgatási bírósághoz való fellebbezéshez. Anyagi vonatkozásban pedig a megyei általános igazgatási kiadások fedezetéhez nem kellene e városoknak hozzájárulniuk, s csak olyan vármegyei szükségletek költségei terhelnék őket, amelyek kielégítéséről maguk nem gondoskodnak. Az állandó bizottság és a tervezet készítő Harrer Ferenc álláspontja között néhány esetben alapvető kérdésekben volt eltérés. Így a javaslattól eltérően a képviselőtestületek elnökének funkcióját a polgármesterre kívánták bízni, nem pedig a testület tagjai közül kiválasztott személyre. A virilizmus kérdésében a fővárosihoz hasonló választásos rendszert ajánlották az eltörlés helyett, a választójog ügyében hároméves választói névjegyzékben való folyamatos szereplést és a választás idején való helybenlakást is megkívánták az országgyűlési választói jogon felül, szemben az előzetes tervezet elgondolásával. A kongresszus vitájában az állandó bizottság álláspontja került elfogadásra. Vázsonyi Vilmos érvelése – mely szerint a virilizmus fenntartását a városokban nem indokolhatja semmiféle nemzeti szempont, s egyszerűen olyan intézményt amely vagyonhoz köt előjogokat, s választásos formájában rosszabb, mint a közvetlen formája, mert „... ott a véletlen független elemet is behozhat, de így ez a cenzusos elemek halmozása, akik a virilisták soraiból kiemelik a maguk embereit, ... ez pedig akadályozza a városi közigazgatás szabad működésének, fejlődésének, a köz szabad kibontakozásának vagyoni és anyagi érdekből” – nem talált értő fülekre. Úgyszintén az sem váltott ki egyetértést a hallgatóságból, hogy – Harrer álláspontját támogatva a képviselőtestület elnöksége kérdésében – a tisztviselők politikai küzdelmeiből való kizárása, az elnök független polgár személyében történő megválasztása mellett foglalt állást.⁶⁵

A városok képviselői közül egyesek a fővárosi állapotokkal szemben bizonyos vidéki idilli próbáltak meg felfesteni, ahol a régi polgárság értékes tradícióival, „...bizonyos belátó progresszivitással halad”, amely – úgymond – a beszármazott intelligenciát magához kapcsolva, nemzetfenntartói szerepet tölt be, s ez indokolja a virilizmus fenntartását a választójog kiterjesztésével megjelenő labilis elemek „önző demagóg” vezetőivel szemben.⁶⁶

A második egyetemes ülésen a fenti kérdésekben megnyilvánult a magyarországi városok fejlettségének rendkívüli differenciáltsága, szemléletbeli különbsége, s ez különösen a főváros és a vidék viszonylatában volt szembeötlő. Ezzel a továbbiakban számolnia kellett a kongresszus elnökének, Bárczynak is, aki kénytelen volt saját álláspontjával szemben a többség ellenkező véleményét látva kijelenteni: „...a virilizmusnak éppen a jelenlegi időpontban az egész vonalon való eltörlését időszerűnek nem tartja.”⁶⁷

A kongresszus még két kérdést vitatott meg, az államvasutak tarifájának reformját és az 1917-ben kötetendő vám- és kereskedelmi szerződés előkészítését. A városok számára kedvezményesebb vasúti tarifa kialakítása végett egyrészt a kormányhoz intézendő feliratról döntöttek, másrészt

pedig az országgyűlési képviselőiket kérték fel a törvényhozásban való támogatásra és közreműködésre. A vám- és kereskedelmi szerződés ügyében az egyetemes ülés – vitatva saját illetékességét s az anyagi feltételek meglétét – úgy döntött, hogy az állandó bizottságot megbízza azzal, hogy önálló előkészítő munkálatokat végeztesen a városi lakosság érdekeinek megvédésére. A kongresszuson került bejelentésre, hogy a városok segélyezésével kapcsolatban folyik a törvényjavaslat előkészítése, amely valóban hamarosan napvilágot látott.

A városok fejlesztéséről szóló 1912:LVIII. tc. elismerte az állami közigazgatási feladatoknak a városokra háruló terheit, amelyeket – szemben a megyékkel – korábban államsegéllyel nem ellentételeztek. Ennek keretében öt év alatt négyszeresre emelendő támogatásról döntöttek, melynek elosztásánál mind a terheket, mind pedig a reális fejlesztési igényeket szem előtt kívánták tartani.

A törvény módosított a leginkább kifogásolt korlátozásokon, így például a városi törzsvagyon esetében az 1886:XXII. tc. 110. paragrafusát kiiktatta az eljárásból, a vagyoni ügyleteknél emelte a jóváhagyásra nem szoruló összeg nagyságát, nagyobb mozgásteret biztosított a városoknak a közintézmények ügyeinek intézésében, s rendezte a városi tisztviselők fizetését. Igen jelentős lépésként a 30. § intézkedett arról, hogy az életbelépésétől számított két éven belül a városok szervezetéről, közigazgatásáról és háztartásáról, úgyszintén a városi rendőrségek országos rendezéséről a belügyminiszter törvényjavaslatot terjesszen elő. A városok számára e rendelkezések időlegesen mindenképpen kedvező megoldást hoztak a legsürgősebb problémák ügyében, és ugyanakkor bizakodva tekinthettek a meghozandó városi törvény további reményt keltő elemei felé. A városfejlesztési törvényben előírt határidőn belül azonban nem történtek lépések az új városi törvények meghozatala felé. Ennek oka mindenképpen az volt, hogy a városok jogi helyzetét egységesen szabályozó törvénynek a városok belső politikai szerkezetét, képviseleti rendszerét is érintenie kellett volna. Ezt csak az országos politikai struktúra átalakításával együtt, nevezetesen a választójog reformjával összehangolva lehetett volna megoldani. A törvényjavaslat betervezésekor elmondott miniszteri indoklás nyíltan meg is fogalmazta, hogy a városi törvény kérdése a választójogi reform függvénye, s a benyújtott elaborátum – kényszerűségből – csak részleges reformokat jelent. Ugyanakkor a kormányzat, a közfelfogással egyezően az önkormányzati testületek reformját a negyedszázaddal korábban kialakított jogi keretek szűkössége miatt, egy „szerves városi törvény” keretében mindenképpen időszerűnek találta.⁶⁸

A választójogi kérdéssel kapcsolatos kormányzati álláspont megváltozása, a választójog kiterjesztésének ügyében történt visszalépés a korábbiakban idézett összefüggésnek megfelelően elodázta a városi törvény napirendre kerülését is.⁶⁹ A kormány inkább a vármegyék közigazgatásának rendezését helyezte előtérbe, s 1914 nyarán, közvetlenül a háború kitérése előtt, három egymással összefüggő törvényt terjesztett be a megyék közigazgatásának szabályozásáról. Városi törvényjavaslat előkészítésével csak évekkel később, a háború alatt, foglalkozott a belügyminisztérium, de a munkálat csak 1929-ben került elő, akkor már aktualitását veszített tervezetként.⁷⁰

A kongresszus második egyetemes ülése után az állandó bizottság 1912. december 9-én tartott ülésén került sor jelentősebb kezdeményezésre. Már a kongresszus megalakulásában is fontos szerep jutott a kárhözatosnak ítélt adótörvények ügyének. Az adóreform a tárgyi adók rendszerének megőrzése mellett óvatos léptekkel egy progresszív adókulccsal kialakított jövedelmi adót kívánt bevezetni, korszerűbbé formálva az adórendszert. Az 1909. évi adótörvények életbeléptetésének első eredményei, amint azt a képviselőház pénzügyi bizottságának jelentése megállapította, a földadó reformja tekintetében nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket. Ezzel szemben a házadó növekvő hozadékával sikeresnek bizonyult, erős növekedést mutatott, de természetéből adódóan elsősorban a városi lakosságot terhelte meg jobban.⁷¹ Az adórendszer átstrukturálásával járó átmeneti bevétel kieséseket a kormány a betegápolási pótdadó kivetésével kívánta ellensúlyozni.⁷² E növekvő terheket a városi polgárság természetesen ellenérzésekkel fogadta, és képviselőit is cselekvésre sarkallta.



A főváros polgármesterének helyiségei I. (Az 1930-as években készült felvétel). BFL.

Az adótörvények további részeinek közelgő életbeléptetése újból aktivizálta az állandó bizottságot is, ahol Heltai Ferenc, a Munkapárt tekintélyes tagja, nem sokkal később a főváros főpolgármestere tett indítványt a bevezetés elhalasztása érdekében. A javaslatot a bizottságban Vázsonyi Vilmos is támogatta, s végül egyhangú határozat alapján küldöttséget menesztettek Teleszky János pénzügyminiszterhez. Teleszky határozott elutasító választ adott, de az állandó bizottság kifejezve eltökéltségét az ügyben, kijelentette, hogy akcióját az adótörvények tárgyában nem tekinti befejezettnak.⁷³ A bizottság december 14-re újabb ülést hirdetett meg a további eljárás megtárgyalására. Azonban a bizottságban résztvevő polgármestereket nem sikerült a rendelkezésre álló rövid idő miatt összehívni – egyébként is óvakodtak éles összeütközésbe kerülni a kormánnyal –, s nem sikerült a kongresszus állandó bizottságának akciója mögé felsorakoztatni az ország városait sem. Napirendre került a főváros-vidék ellentét, amelyet a kormánysajtó is élezett, s a vidéki városok részéről legfeljebb óvatos felterjesztések születtek meg vagy egyszerűen napirendre tértek a kérdés felett.⁷⁴

1912. december 14-én a főváros törvényhatósági bizottsága feliratban tiltakozott az adótörvények életbeléptetése, a betegápolási adó felemelése ellen. Az országos mozgalommá vált tiltakozás hatására végül a kormánypárt a pénzügyminisztert álláspontjának megváltoztatására készítette. Végül is a betegápolási adót alacsonyabb kulccsal vetette ki, s a kifogásolt adótörvények elhalasztása mellett döntött. Az adótörvények sorsa a bevezetés elhalasztásával végleg megpecsételődött – a világháború elsodorta a reformelképzeléseket. A bevezetésük ellen fellépők ezzel elégedettek is lehettek volna, azonban a városok szövetségének bizonytalansága, a meglévő gyengeségek és érdekkülönbségek gyors felszínre kerülése a városok szervezkedésének korlátait is megmutatta. Rámutatott a városok jelentős részének viszonylagos fejletlenségére, a társadalmi, gazdasági helyzetüknek a világvárossá emelkedő Budapesttől jelentősen eltérő voltára, amely meggátolta a hatékony egységes fellépés kialakulását.



A főváros polgármesterének helyiségei II. (Az 1930-as években készült felvétel), BFL.

A városok országos kongresszusának harmadik egyetemes ülését 1915-ben kellett volna az alapszabály szerint összehívni. A háború miatt erre nem került sor, s a városok vezetőinek energiáját az egyre súlyosbodó közellátási nehézségek, közigazgatási feladatok kötötték le. A harmadik kongresszus megrendezésére akkor került sor, amikor 1917 elején a háború közeli befejezésének lehetősége felsejlett, s ez újraélesztette azokat a reményeket, hogy megfelelő szervezethez és esetén a városok számára lehetőség nyílik az önálló cselekvésre, a polgárság teljes körű összefogására. Ezeket a reményeket a kongresszus elnöke, Bárczy István kísérelte meg egy kettős kezdeményezés keretében valóra váltani. A városok kongresszusa mellett kísérletet tett a polgárság megszervezésére is. 1917. április 15-én lépett a nyilvánosság elé ezzel a tervével. Hangsúlyozta, hogy nem kívánja a meglévő pártkereteket felbontani, a szervezkedést a meglévő polgári egyesületek útján óhajtja megvalósítani, ezek bizalmi férfiai gyűlnek össze abba a nagybizottságba, amelynek feladata lesz megállapítani a városok polgárságának programját.⁷⁵ Az állandó bizottság 1917. április 21-én megtartott ülésén Bárczy ismertette elképzeléseit. A betervezett határozati javaslatot az állandó bizottság elfogadta és határozott az egyetemes ülés elé terjesztéséről. Ez a javaslat az alábbi célokat tűzte ki: a városi politikában az önkormányzati szabadság, a rendezett tanácsú városok kivonása a vármegye hatásköréből, az állami beavatkozási lehetőségek szűkítése, a városok pénzügyi önállóságának megteremtése megfelelő fejlődésképes adóalapok átengedésével, a háborús költségek megtérítése, az építőipar lábraállítására, a fogyasztói alapszükségletek kielégítése. El akarták érni a „nép uralmát a törvényhozásban és a közéletben”, vagyis a választójog kiterjesztésével demokratizált, megfelelő közigazgatási rendszert, a közterhek egész társadalomra egyenlő és a teherviselő képesség arányában megosztott viselését, a gazdasági tevékenység szabadságának biztosítását, jelentős állami beruházásokat, s komoly, erőteljes szociálpolitikát követeltek.⁷⁶

A kongresszus mellett megszervezendő polgárszövetség, a Polgárliga nevet kapta, s a meghívó

május 19-ére hívta össze a jelentkezőket, hogy a kongresszus által minden bizonnal elfogadásra kerülő városi program felett döntsenek, s a liga szervezeti felépítése felől határozzanak.⁷⁷ A Polgárliga sorsa hamar megpecsételődött. A kormány politikai jellegű szervezkedésnek minősítette az alakuló ülést, s betöltötte azt. A helyzet megoldásaként a kongresszus elnöksége a jelentkező szervezetek képviselőit az egyetemes ülésre hívta meg.⁷⁸

Az 1917. május 18-án tartott harmadik egyetemes ülésen Bárczy megnyitó beszédében kifejtette elképzelését a szervezet kétfelé osztásáról. A szorosabban vett városi ügyek a Kongresszus főleg hivatali elemekből álló szervezetében lettek volna intézve, a városi polgárság megszervezésének ügye pedig a Polgárliga keretében történt volna meg. E két szervezet kölcsönös kapcsolatban állt volna egymással, és együttműködött volna a városokat érintő fontosabb elvi és szakkérdések megoldásában. Bárczy cáfolta a sajtóban megjelent állításokat, amelyek egyrészt államkapárti akciónak állították be kezdeményezését, másrészt éppen a munkapárti egység megbontásának gyanújával illették, illetve a demokrata párt „ál-úton” való terjesztésével vádolták. E sokoldalú gyanúsítgatás mindenestre jól illusztrálta, hogy Bárczy széles rétegek számára felkínált társadalmi programja érzékenyen érintette a politikai porondot birtokló pártokat, ugyanakkor az ő ellenállásokkal szemben nem tudott igazán jelentős támogatást szerezni.

A városi polgárság problémái mellett, már itt, az egyetemes ülésen is megjelentek azoknak a társadalmi feszültségeknek a jelzései, amelyek kezelésére a Bárczy által képviselt városi középrétegek politikai befolyása közel sem volt elegendő. Így hiába próbált meg taktikázni egy laza program beterjesztésével, amely nyitva hagyott olyan alapkérdéseket, mint az általános választójog, ez nem segíthetett a társadalmi bázis kiszélesítésében, a különböző politikai irányzatokhoz tartozó rétegek magához vonzásában.

Nemcsak a kormánypárt fordult szembe a polgárság megszervezésének ügyével, hanem az országos politikában érvényesülni vágyó Vázsonyi is erőtlennek ítélte a mozgalmat, s távollétével jelezte fenntartásait a Bárczy képviselte irányzattal szemben.⁷⁹ Az egyetemes ülés vitáiban magáról a polgárság megszervezésének szükségességéről nem bontakozott ki vita. Ebben valamennyien egyetértettek, azonban az országos politikai életbe való bevonulási lehetőségét – program nélkül – már többen kétségbe vonták. A polgárság közérzetét, bizonytalanságát, és felfokozott várakozását fejezte ki a nagyváradi küldött, dr. Medvigy Gábor hozzászólásának egyik gondolata:

„Egy tudatos irányról, egy elhatározott gondolatról, amely most az eljövendőnek következményeiben is látható képét tárná elélni, nem tudunk beszámolni. Amit megállapíthatunk, az mind összevéve csak annyi, hogy harcra kész tábora van itt már az erők feszültségében minden kérdésnek, amely csak valaha is lobbanásra bírta a kedélyeket és megmozgatta az értelmet.”⁸⁰

Vita folyt a választójog kérdéséről, de mint kifejezetten pártpolitikai programról végül csak annyit állapítottak meg általánosságban, hogy a városok fejlődése a demokráciával szoros összefüggésben van. A kongresszuson a liberális körökön kívül megjelentek más politikai irányzatok képviselői is. A keresztényszocialista Giesswein Sándor mellett a temesvári munkásszervezetek tanácsának küldöttje, dr. Roth Ottó is, aki felszólalásában csalódásának adott hangot, s radikálisan követelte az általános és titkos választójogot, amely a valódi népuralom alapja, mert itt, – mint mondotta – „.... kemény és komoly állásfoglalás helyett a felszólalók mind a népuralom követelését kívánják kilopni a programból.”⁸¹

A Kongresszus egyetemes ülése végül elfogadta a beterjesztett határozati javaslatot, s kimondta, „....hogy az egyetemes ülés a maga részéről ezen szervezkedés megtörténtét tudomásul veszi és felhívja az elnökséget, hogy a további intézkedéseket a szervezés ügyében tegye meg.”⁸² A Kongresszus határozatának végrehajtása, a szervezkedés továbbvitele már nem történt meg. A Tisza-kormány bukásával új helyzet alakult ki, amelyben a polgárság és a városok sorsát eldöntő politikai erők más színteret kerestek működésükhöz. Néhány hónap múlva, a főváros főpolgármesteri székét elfoglaló Bárczy átadta a Magyar Városok Országos Kongresszusában betöltött

elnöki posztját utódjának, Bódy Tivadar polgármesternek, aki a szűkebb értelemben vett városigazgatási, közellátási ügyek medrébe terelte a kongresszus munkáját. A nemsokára bekövetkező drámai események azonban ezt a tevékenységet is jóidőre lehetetlenné tették.

A Magyar Városok Országos Kongresszusa működésének újbóli megindítása már egy teljesen megváltozott helyzetben történt meg az 1920-as év derekán. Magyarország területi vesztesége folytán a határokon belül maradt városok száma jelentősen csökkent, nagy mértékben apasztva a polgárosodás erőit. Ugyanakkor a liberális irányzat háttérbe szorulása, a kialakult kedvezőtlen politikai légkör a szervezkedés korábbi céljait illuzórikussá tette.

A városok szervezkedése, annak ellenére, hogy nem tudott és nem is lehetett képes áttörő sikereket aratni – a polgárságnak még tökéletesen összehangolt és megszervezett fellépés esetén sem volt esélye az adott politikai struktúra átalakítására – mégis komoly eredményeket ért el. Megoldotta a városi önkormányzatok közös érdekérvényesítő szervezetbe tömörítését, jóllehet nem tüntethette el az eltérő jogállású s a kormányzati hatalomtól különböző mértékben függő városok közötti érdekellentéteket, elsősorban a külső tényezők által is élezett főváros–vidék konfliktust. Teret tudott adni annak, hogy az érdekeit érvényesíteni szándékozó polgárság különböző rétegei együttesen, tevékenységüket politikailag összehangolva léphessenek az országos nyilvánosság elé, akkor amikor a nagyburzsoázia, valamint a közép- és kispolgárság együttműködésének más lehetőségei nem voltak adottak. A városok életének irányításában jelentős szerepet játszó önkormányzati szakapparátust, a hivatalnoki-alkalmazotti réteget be tudta kapcsolni a színvonalas, korszerű várospolitikát művelő áramlatba. A magas szintű, Európára, sőt a tengeren túlra is kitekintő tájékozottság a városfejlesztés és a közigazgatás kérdéseiben, a városi statisztika eredményei hozzájárultak a városok irányítási színvonalának emeléséhez, a szakszerűség, a problémaérzékenység elmélyítéséhez. Ennek eredményeképpen születtek meg azok a munkák és tervezetek, amelyek a későbbi időszakokban is éreztették hatásukat, bár az új kurzus keretei között csak korlátozottan érvényesülhettek. A Városok Országos Kongresszusa, később Városok Országos Szövetsége néven, 1949. évi felszámolásáig folytatta tovább működését; megváltozott, de továbbra sem jelentéktelen szerepet töltött be a magyarországi városok életében.

JEGYZETEK

1. KAJTÁR István: A burzsoá városi jog kialakulása Magyarországon, Kandidátusi értekezés. Kézirat, 1987. 231. A századvég Nyugat–Európájában a városi lakosság aránya a népességen belül többszöröse volt a magyarországinak (Anglia esetében ez 77%, Franciaországban 41%, Németországban pedig 60% volt.)
2. A magyar városok statisztikai évkönyve. Szerk.: THIRRING Gusztáv. Bp., 1912. 51.
3. VÖRÖS Károly: A polgári kori magyar törvényhatósági közigazgatás, Kéziratként, LOK kiadás. Bp., 1956. 8.
4. SÁRLÓS Béla: Közigazgatás és hatalmpolitika a dualizmus rendszerében, Bp., 1976. 82.
5. uo. 112.
6. uo. 114.
7. uo. 152–153.
8. Képviselőházi napló 1870. VII.18., idézi NAGY Ferenc: A magyar városi jog című könyvében. Bp., 1912. 13.
9. NAGY Ferenc: i. m. 23.
10. uo. 25.
11. uo. 30.
12. CSIZMADIA Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban, Bp., 1979. 288.
13. VÁRHIDY Lajos: A városok szervezkedése, Fejezetek a közjog és a közigazgatási jog köréből. Szerk.: MÁRTONFFY Károly; Budapest, 1932. 132.
14. HELTAI Ferenc: Emlékirat a Budapest Főváros alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi II. tc. reformjáról, Közl.: CSIZMADIA Andor, i. m. 321.
15. Városok kongresszusa, Budapesti Hírlap 1900. XX. évf. 146. szám 6.

16. A múlt század kilencvenes éveiben a közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslatnak még része volt egy első fokú közigazgatási bíróság, amely végül, a parlamenti viták után kimaradt a törvényből. A javaslatban a kifogásolt rész a főispán elnöketével, az önkormányzat tisztviselőiből, illetve a törvényhatósági bizottság kiküldött tagjaiból álló bíróság összetétele volt, ami miatt nem látták a törvényhozók biztosítottak a szakszerűséget, s a szükséges függetlenséget. Erről részletesebben RUHMAN Emil: A közigazgatási bírászkodás című tanulmányában, In.: Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből, Szerk.: MÁRTONFFY Károly. Bp., 1932.
17. Budapesti Hírlap XX.évf. 146.szám 1900. május 29. 7.
18. Budapesti Hírlap XX.évf. 147.szám 1900. május 30. 5.
19. Budapest Főváros Levéltára (Továbbiakban: BFL) IV.1409. b. Budapest Székesfőváros Polgármestere elnöki iratok 1901:166.
20. ZECHMEISTER Károly győri polgármester 1902. június 27-én kelt levele HARRER Ferenchez. BFL XIV. 31. HARRER Ferenc irathagyatéka
21. A városok értekezlete, Városok Lapja 1906. I. évf. 1.szám 6.
22. Jegyzőkönyv az 1906. június 5–6-án a rendezett tanácsú városoknak 1904. május 14-én tartott országos értekezlete által kiküldött bizottság üléséről. Városok Lapja 1906 augusztus 1.
23. A belügyminiszter és a városok egyesülete, Városok Lapja 1907. június 1.
24. Két kongresszus. Városok Lapja 1907. szeptember 1.
25. A rendezett tanácsú városok polgármestereinek országos nagygyűléséről, Városok Lapja 1907. október 1.
26. Idézi HARRER Ferenc: Egy magyar polgár élete című könyvében. Budapest, 1968. 177.
27. BÁRCZY István: A magyar városok jövője. Városi Szemle 1908. I.évf. 1. szám, 3.
28. Szócs Sebestyén: Budapest Székesfőváros részvétele az 1905–1906. évi nemzeti ellenállásban, Bp., 1977. 9.
29. Magyarország története 1890–1918., Szerk.: MUCSI Ferenc. Bp., 1978. 655.
30. SÁRLÓS Béla: i. m. 207.
31. Bárczy megválasztásáról, az ebben közreműködő erők szerepéről illetve ezen időszak várospolitikai viszonyairól SIPOS András : Várospolitika és városigazgatás Budapesten 1890–1914. Bölcsészdoktori disszertáció, kézirat, Bp. 1995. 61–72. A kéziratot a szerző bocsátotta rendelkezésemre, amelyet ezúton is köszönök.
32. BÁRCZY István programbeszéde polgármesterré választásakor, 1906. június 19. Közli: Források Budapest múltjából II. Szerk.: H. KOHUT Mária. Bp., 1974. 65. és Vázsonyi Vilmos Demokrata Pártja programja, Vázsonyi Vilmos beszédei és írásai Bp. 1927. I. kötet 132–138.
33. Magyarország törvényhatósági jogú és rendezett tanácsú városainak Budapesten egybegyűlt értekezletének határozati javaslata a képviselőházhoz beterjesztett egyenes adóreform javaslat ügyében. BFL XIV.31. HARRER Ferenc irathagyatéka.
34. Magyar városok országos értekezlete. Városi Szemle 1908. 296.
35. DR. LÉVY Béla: A városok adóakciójának eredményei. Városi Szemle. 1909. 625.
36. BÁRCZY István: A magyar városok országos szervezkedése, Városi Szemle. 1909. 1.
37. Az 1908. évi LVIII. tc. a főváros fejlesztéséről.
38. A vidéki városok érzékenyen reagáltak minden Budapestet preferáló, az érdekeiket sérteni látszó intézkedésre. A városok sikerrel megtartott kongresszusa után egy hónappal a délvidéki városok már gyűlésen tiltakoztak a Baja–Bátaszék közötti vasút üzem behelyezését követően, a főváros számára újabb tarifális kedvezmény megadása ellen – mondván: „Négy évtizeden keresztül szolgálta az egész ország a főváros érdekeit zúgolódás nélkül, mert erős magyar centrum létesítését óhajtotta – ma már ez megvan. Elérkezett hát az ideje, hogy a leghatározottabban követelje a vidék a maga jogait.”; A vidék a főváros ellen. Városok Lapja. 1909. július 10. 3.
39. A Magyar Városok Országos Kongresszusának iratai I. Az első egyetemes ülés naplója. Bp., 1909. 6.
40. HARRER Ferenc: i. m. 178.
41. Budapest Székesfőváros Törvényhatósági Bizottsága közgyűlési jegyzőkönyvei, 1908.: 1951. kg. szám. BFL IV.1403. a.
42. HARRER Ferenc: i. m. 179.
43. A magyar városok országos kongresszusa, Városi Szemle 1909. 532.
44. Az elnökség összetétele a következő volt: elnök: Bárczy István, alelnökök: Brolly Tivadar pozsonyi, Szentpály István miskolci polgármesterek, Vasziliev János budapesti alpolgármester, főtitkár: Harrer Ferenc budapesti tanácsjegyző, titkárok: Sándor István kecskeméti főjegyző, Várhidy Lajos a rendezett tanácsú városok egyesületének titkára. A Magyar Városok Országos Kongresszusának iratai I. Az első egyetemes ülés naplója, Bp., 1909. 28.
45. uo. 36.

46. uo. 29.
 47. uo. 34.
 48. uo. 98.
 49. uo. 99.
 50. uo. 140.
 51. uo. 273.
 52. Budapest története IV., Szerk.: VÖRÖS Károly, Bp., 1978. 656.
 53. MVOK. Az első egyetemes ülés naplója, Bp., 1909. 152.
 54. uo. 278–279.
 55. 166.000/1909. BM. számú körrendelet. 1909. december 18.
 56. MVOK iratai III. A második egyetemes ülés naplója. Bp., 1912. 26. skk.
 57. uo. 32.
 58. uo. 25.
 59. HARRER Ferenc: i. m. 190.
 60. MVOK iratai III. A második egyetemes ülés naplója, Bp., 1912. 135.
 61. uo. 136.
 62. uo. 137.
 63. HARRER Ferenc: i. m. 181.
 64. MVOK iratai III. A második egyetemes ülés naplója, Bp., 1912. 155.
 65. uo. 214.
 66. uo. 246.
 67. uo. 243.
 68. Az 1912:LVIII. törvénycikk miniszteri indoklása.
 69. Amint KAJTÁR István: Magyar Városi Önkormányzatok (1848–1918) című művében az 1912:LVIII., a városok fejlesztéséről szóló törvénycikk miniszteri indoklását elemezve megállapítja “A későbbiek során a városi polgárság nem bizonyult olyan erőteljes politikai tényezőnek, hogy a számára kedvezőbb jogi formát jelentő külön törvény diadalra segíthette volna. Sőt a dualizmus végén a rendszer fel nem oldható válsága – különösen a választójog területén – nem tette lehetővé, hogy a magyar törvényhozás megtegye azt a lépést, amely megkezdte volna a dualista városjognak strukturális válságából való kivezetését, vagyis nem tette lehetővé az önálló városi törvény megalkotását.” , Bp. 1992. 90–91.
 70. CSIZMADIA Andor: A városok szövetkezése, Állam és Igazgatás. 1984. XXXIV. évf. 9. sz. 839.
 71. A képviselőház pénzügyi bizottságának jelentése 1920 június 20., 560. sz.
 72. A pénzügyminiszter mintegy 30 millió korona bevételi hiányt kívánt volna javaslatával ellensúlyozni. A kormánnyal folytatott előzetes tárgyalásokról a főváros közgyűlése előtt Bárczy István polgármester számolt be. Budapest Székesfőváros Törvényhatósági Bizottsága 1912. évi közgyűléseinek jegyzőkönyve 1912. december 14. 1798. sz.
 73. A Magyar Városok Országos Kongresszusa állandó bizottsága 1912. december 9-ei ülése, Városi Szemle 1912. 757–762.
 74. HARRER Ferenc: i. m. 193.
 75. A városi polgárság megszervezése, Budapesti Hírlap. 1917. április 15. 7.
 76. Határozati javaslat a városi polgárság megszervezése ügyében (1917), BFL XIV.31., HARRER Ferenc irathagyatéka
 77. Meghívó a Polgárliga szervező ülésére (1917. május 1.) BFL XIV. 31. Harrer Ferenc irathagyatéka.
 78. A Magyar Városok Országos Kongresszusa a városi polgárság megszervezése kérdésében, Városi Szemle. 1917. 330.
 79. HARRER Ferenc: i. m. 199.
 80. A Magyar Városok Országos Kongresszusa iratai VI. A harmadik egyetemes ülés naplója, Bp., 1917. 49.
 81. uo. 74–75.
 82. uo. 80.

GÁBOR BREINICH

*DIE VERBINDUNG DER UNGARISCHEN STÄDTE
IN DER EPOCHE DES DUALISMUS*

RESUMÉE

Der Aufsatz analysiert die Bestrebungen der ungarischen Städte - namentlich des städtischen Dignitärs und des leitenden Beamtenstandes - um ihre Interessen in der öffentlichen Politik und in der Gesetzgebung zu vertreten verwirklichen. Chronologisch umfängt er die Epoche des Dualismus - genau gesagt: die ersten zwei Jahrzehnten des XX. Jahrhunderts. Thematisch geht er auf die Tätigkeit einer der Organe der erwähnten Bestrebungen, des Landeskongresses der Ungarischen Städte.

In der einleitenden Sätzen schildert der Verfasser die Lage der Städte im System der Verwaltung von Ungarn, er markiert den Unterschied, der aus der verschiedenen Rechtstellung der ungarischen Städte hervorgegangen ist (die Munizipien, die den Komitatsmunizipien untergeordneten Stadtgemeinden und die Hauptstadt). Er weist auch darauf hin, welche Auswirkung die Verwaltungsreformen und die Verwaltungsreformwürfe auf die Lage und Positionen der Stadverwaltungen gehabt haben, welche Reaktion sie in den Kreisen der Städte verschiedener Rechtstellung hervorgerufen haben.

In dem Aufsatz geht es um die Vorgeschichte und Geschichte der Organisation, die „Landeskongreß der Ungarischen Städte“ genannt wurde, um die Tätigkeit seiner Institutionen. Der Verfasser stellt den Prozeß dar, wie die leitenden Beamten der Munizipien und Stadtgemeinden ihre Ansprüche und Erwartungen gegen die Regierung und Gesetzgebung konzipiert haben - zuerst getrennt, später zusammen zuletzt mit der Mitwirkung der Hauptstadt. Er weist auch auf die politischen und ökonomischen Interessen hin, die das Hinterland dieser Ansprüche gebildet haben. Die Arbeit zeigt den Prozeß, wie diese Bestrebungen im Labyrinth der politischen Kämpfe gescheitert sind.

Der Verfasser formuliert die folgenden Schlußfolgerungen: die Bestrebungen der ungarischen Städte nach dem Bündnis haben zu keinen durchschlagenden Erfolg geführt aber es ist gelungen, eine gemeinsame Organisation für die Vertretung der allgemeinen städtischen Interessen zu stiften, ein an Spielraum für die politische Zusammenarbeit des städtischen Bürgertums zu bilden und die Fachkenntnisse des leitenden städtischen Beamtenstandes zu erheben.

DÍSZPOLGÁROK PEST-BUDÁN ÉS BUDAPESTEN (1819–1947)

Városi díszpolgári címek adományozása a múlt század első felében a városfejlődés egyik érdekes jelensége. Szorosan összefügg a feudális eredetű városi polgárjog közjogi tartalmának rohamos kiüresedésével, s az ennek pótlását célzó, spontán törekvésekkel. A polgárjog kezdetben – a 17. század végétől – a szabad királyi városokban a teljes jogképességet jelentette, melynek megszerzése a városi lakos számára egyet jelentett a kollektív indigenátussal, a városi közügyek tényleges gyakorlásának és a helyi hatalomban való részesülésnek a lehetőségével.

Polgárnak, vagy polgárinak lenni a 18. században éppen nem individuális önelvűséget, egyéni hajlamok szerinti életstratégia megválasztásának lehetőségét és partikularizmust jelentett, hanem – város és polgár közös jogalanyiságából fakadóan – ezekkel ellentétes tartalmakat. Erőteljes kollektivitást a rendkívül szűkkörűen felfogott közösségi érdekazonosság alapján; a városi közösség érdekeihez alkalmazkodó merev, korlátozott érvényű normákat és erőteljes késztetést arra, hogy a polgárok magatartásában a helyi érdekek szerint értelmezett, úgynevezett polgárerények érvényesüljenek. A polgárjog elnyerésével a városi privilégiumokban részesített egyén rendelkezik azokkal az anyagi feltételekkel és morális tulajdonságokkal, melyek érdemessé teszik arra, hogy ezután már a bírók körében is helyet foglalhasson.

A Buda és Pest szabad királyi városok esetében is érvényes későfeudális városi öntudat a múlt század első harmadában – a nemzeti és reformtörekvések idején – az elbizonytalanodás jeleit mutatja. Ennek tudható be, hogy a polgárjog jelentősége csökken, lassan puszta címmé válik. Pesten megszűnik az iparüzési jog végleges elnyerésének a polgárjog megszerzéséhez kapcsolt kötelezettsége.¹ Csupán hivatkozás történik a korábban kézzelfogható előnyöket jelentő jogokra és kötelezettségekre, s egyre szembeötlőbb az erkölcsi mozzanatok előtérbe kerülése.



*Széchenyi István, Mezey Lajos festménye,
1860-as é. BTM Kiscelli Múzeuma, ltsz.: 24005*