

GYIMESI SÁNDOR

Városi önkormányzat és állami centralizáció Közép-Kelet-Európában a 18–19. században

A modern polgári állam kialakulása – csakúgy, mint a tőkés termelői módé – a feudalizmus bomlásának időszakába nyújtja vissza gyökereit. Az újkori állam igazgatási apparátusa, amelyet okkal neveznek a kapitalista vállalkozás mellett az európai racionalizmus legfontosabb megjelenési formájának,¹ az abszolút monarchiák centralizációs törekvései során kezd formálódni, hogy azután a polgári alkotmányokban kapja meg kiépülése fejlett jogi kereteit. E folyamat egyik összetevője a külön jogrend szerint élő autonóm középkori városok jogi-igazgatási viszonyainak átalakulása, az államrendben betöltött szerepének megváltozása volt.

Az átalakulás összetett jelenségcsoportokat hordozott magában. Egyrészt fel kellett számolni a városokon belül megtalálható rendi tagozódást, s a kiváltságolt polgárok közösségéből az egyenlő jogú városlakók közösségét kellett kialakítani. Ugyanakkor nem maradhatott érintetlen a települések régi, privilégiumokon alapuló hierarchiája sem. Noha a polgári jogegyenlőségből következett volna a települések közötti jogi különbségek eltörlése is, ezt még a 20. század is csak részben valósította meg. A rendi privilegialis hierarchiát azonban a városoknak mégis egy más, a közigazgatás rendszeréhez simuló s a tényleges fejlettséget figyelembe venni próbáló osztályozása váltotta fel.

A másik nagy horderejű változást a városoknak a modern államrendbe való betagozása jelentette. Ez ismét több részből állott. Mindenekelőtt országosan egységes jogrendszer váltotta fel a különböző helyi jogok sokféleségét. A modern polgári államfelfogásnak megfelelően a közigazgatástól elválasztott bírászkodás külön, a városoktól független szervezet kezébe került. Hasonlóképpen centralizált szakigazgatási szervek vették át az állammal kapcsolatos pénzügyek adminisztrációját is. Végül a városokat az országos közigazgatás hierarchiájába illesztették bele, mint annak helyi szerveit.

Az államrendbe való betagozódás során két tendencia, két princípium összehatását figyelhetjük meg. Egyik a városi – általában a helyi – autonómia teljes felszámolása az állami mindenhatóság nevében. Ez szélsőséges formájában minden önrendelkezési jogától megfosztotta volna – helyenként és időlegesen meg is fosztotta – a városokat, s az állam pusztá végrehajtó szervévé kívánta lefokozni őket. A másik az öngazgatás eszméje, amely az egységes jog uralma alatt ugyan, de teret biztosítana a

¹ *Otto Brunner: Städtische Selbstregierung und neuerlicher Verwaltungsstaat in Österreich. In: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht. Neue Folge, 1955. 144.*

lakosságnak, illetve választott vezetőinek saját kisebb közössége ügyeinek intézésében, s a régi autonómiát a modern öngazgatással óhajtotta felváltani.²

E folyamatok főbb állomásait és jellemzőit felvázolni próbálván a közép-kelet-európai³ országokban, mindjárt a kiindulásnál három típust különíthetünk el. A Habsburg-birodalom országaiban és a Porosz Királyságban széles körű privilégiumokra támaszkodó, nagymúltú önkormányzati gyakorlatra visszatekintő, rendi jogokkal is rendelkező városok állottak az állami centralizáció útjában. Autonómiájuk felszámolása *Poroszország keleti tartományaiban* párhuzamosan haladt a porosz katona- és hivatalnok-állam kiépítésével. A rendiség már a 17. században elveszítette politikai szerepét,⁴ s ez a városok sorsát is megpecsételte. A 18. század folyamán külön-külön kialakult, de egységes szempontok szerint felépített Regulamentumok szabályozták életüket. A városi magisztrátusok fizetett állami tisztviselőkké váltak, akik a tartományi hatóságok ellenőrzése alatt működtek, a városokat egészében mint állami intézményeket tekintették, önkormányzatuk a 18. század végére teljesen megszűnt.⁵

A városok önállóságának ez a nagymértékű s aránylag korai megszűnése sajátos módon megkönnyítette a városkormányzat modernizálását. Mikor a napóleoni háborúk során elszenvedett vereségek hatására Poroszország reformokra szánja rá magát, az 1808-as Stein-féle városi rendtartás mintegy tiszta lapon rajzolhatta újjá a városigazgatás viszonyait.⁶ Míg a korábbi intézkedések csak a közvetlenül az uralkodótól függő ún. Immediatstadt-okra vonatkoztak, az új rendelet hatálya kiterjedt a földesúri hatalom alatt álló, ún. Mediatstadt-okra is, gyakorlatilag megszüntetve a közöttük fennálló különbségeket. Ehelyett nagyság szerinti kategóriákat állapított meg, a 10 000 léleknél népesebbeket nagyvárosnak, a 3500 – 10 000 lakos közöttieket közép-, a 3500 lakosnál kevesebbet számlálókat kisvárosoknak minősítve. Közöttük egyébként csak a választható előljárók számában volt különbség, jogosítványaikban nem.

A városi polgárok közötti különbségek megszűntek, de az iparűzés, ingatlanszerzés és a politikai jogok gyakorlása polgárjoghoz volt kötve. Igaz, a polgárjogot minden házbirtokos, vagy ennek híján a nagyvárosokban évi 200, a közép- és kisvárosokban 150 tallér évi jövedelemmel rendelkező tisztességes személy elnyerhette. A polgárok által alkotott polgárközség a soraiból választott, 24–102 tagból álló képviselőtestület által gyakorolta jogait. A képviselőtestület döntött a város ügyeiben s választotta meg a városi előljáróságot, a magisztrátust, mint saját végrehajtó szervét.

Állam és város viszonyát úgy szabályozta a rendelkezés, hogy az állam számára felügyeleti jogot biztosított a választások, számadások, a polgárok panaszai és a városi határozatok fölött. A tartományi előljáróság megerősítése volt szükséges továbbá a választott előljáróság hivatalba lépéséhez, míg a nagyvárosok élén álló főpolgármestert az

² Uo. 225.

³ A Közép-Kelet-Európa kifejezést rövidség kedvéért használjuk a volt Habsburg-birodalom, a keleti német tartományok, Lengyelország és Oroszország jelölésére.

⁴ *Haus Planitz – August Echartt*: Deutsche Rechtsgeschichte. Graz–Köln, 1971. 278.

⁵ *G. Schmoller*: Deutsche Städtewesen in älterer Zeit. Bonn und Leipzig, 1922, 231.

⁶ A rendelkezés szövegét I. C. *Engeli–W. Hans*: Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1975. 104–134. (A továbbiakban: Quellen...)

uralkodó választotta ki a polgárság három jelöltje közül. A közigazgatási és rendészeti ügyek (a Polizei) továbbra is országosan szervezett hatóságok kezében voltak. Ezek a nagyobb városokban saját helyi hivatalokat hoztak létre, a kisebbekben ennek feladatait átruházhatták a magisztrátusra, de hangsúlyozták, hogy ilyenkor a magisztrátus állami szervként jár el.

Megoldotta a rendelkezés a hivatásos tisztviselők kérdését is, amennyiben a magisztrátus egy részénél szakképzettséget írt elő, ezeket 12 évre választotta, s fizetést és nyugdíjat rendelt nekik.

Az 1808-as városreform része lett volna egy meg nem valósult átfogó reform-rendszernek. Így önmagában azután idegen testként helyezkedett el a megmerevődő porosz államrendben, s két irányból is megváltoztatására törekedtek.⁷ A konzervatív erők térnyerése következtében ezért 1831-ben revideált városi rendtartás került kiadásra, amelyet azonban a keleti tartományok közül csak Alsó-Lausitzban és Poznanban vezettek be. A rendtartás a Mediatstadtokban visszaállította a földesúri ellenőrzést az állami helyett. Felemelte a polgárjogi cenzust (200–600 tallér jövedelem, vagy 300–2000 tallér értékű ingatlan, városkategóriától függően), és a választhatóságot még magasabb (200–1200 tallér jövedelem vagy 1000–12 000 tallér értékű ingatlan) vagyonhoz kötötte. A képviselőtestülettel szemben a magisztrátus jogkörét növelte, s – a kollegiális elvet is korlátozva – egy 1835-ös instrukcióban a polgármestert jelölte meg a városigazgatás irányítójaként. Ugyanakkor a liberalizmusnak is tett engedményt, amennyiben a polgárjoghoz csak a politikai jogok gyakorlását kötötte, az ingatlanszerzést és iparüzést már nem.⁸

Nem voltak elégedettek azonban a Stein-féle városi rendtartással a liberális köröknek, túlnyomóan a rajnai városokból származó képviselői sem. Ez utóbbiakban sem az 1808-as, sem az 1831-es rendtartást nem vezették be, hanem 1845-ben külön szabályozták viszonyaikat.⁹ Az ő befolyásuk határozta meg az 1848/49-es mozgalmak követeléseit a községi-városi ügyek rendezésére.¹⁰ Így került sor az 1848-as porosz alkotmány alapján új községi rendtartás kidolgozására.¹¹ Ez eltörölte a polgárjogot, s a választójogot kiterjesztette minden városlakóra, de vagyoni cenzushoz kötve. A francia előképek után igazodó rajnai városi rendtartás mintájára háromosztályos választási rendet vezettek be. Eszerint a választópolgárok egyenesadójuk összege szerint 3 csoportba osztottak, úgy, hogy minden csoport adófizetői (a legmagasabb összegtől haladva a kisebbek felé) az egyesített adóösszeg egyharmadát fizessék. Az egyes csoportok azután azonos számú képviselőt választottak. Ez a rendszer egyértelműen a vagyonos polgári rétegek politikai súlyát volt hivatva biztosítani, s a keleti tartományok városai számára kevés nyereséget jelentett az 1808-as renDELETEhez képest.¹² Így csak fokozatosan került

⁷ H. Heffler: Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert Geschichte der Ideen und Institutionen. Stuttgart, 1950. 212–213.; Quellen . . . 103.

⁸ A rendelet szövegét l. Quellen . . . 183–204.

⁹ Uo. 281–309.

¹⁰ Heffler: i. m. 310–315.

¹¹ Szövegét l. Quellen . . . 314–347.

¹² Heffler: i. m. 316.

bevezetésre — a keleti városoknak mindössze a felében —, s az 1853-ban a keleti tartományok számára kiadott új városi rendtartás gyorsan hatályon kívül is helyezte.

Az 1853-as rendtartás (a nyugati tartományok városügyét 1856-ban külön szabályozták) egészen 1918-ig meghatározta a keleti porosz tartományok városi viszonyait. Kivételt csak Újpomeránia képezett, amelynek városai külön engedéllyel (Mecklenburghoz hasonlóan) megtartották régi oligarchikus városjogaik jó részét.

Az 1853-as rendelkezés¹³ tulajdonképpen összefoglalta a korábbi rendtartások használható s a konzervatív kormányzat szellemével összeegyeztethető elemeit. A városok hármasság tagolása megmaradt, de 10 ezer alatti, 10–50 ezer és 50 ezer feletti lélekszámtartományokkal. A polgárközség helyére a városlakók közössége lépett, de fenntartotta a magas választási cenzust és a háromosztályos rendszert. Ezen kívül kikötötte, hogy a képviselőtestület felének háztulajdonosoknak kell lennie. A képviselőtestület továbbra is a határozathozó, a magisztrátus a végrehajtó szerv volt, de lényegében egyetértési jogot nyerve a képviselőtestületi határozatokkal kapcsolatba, biztosítani tudta fölényét a város irányításában. Megmaradt a tisztviselők állami megerősítésének kötelezettsége és a városok állami felügyelete, s a magisztrátusnak az öngazgatási feladatok mellett az államigazgatás helyi szerveiként is el kellett járniuk.

Az osztrák örökös tartományokban a privilegizált városok alárendelése az állami centralizációnak hosszabban elhúzódó folyamat volt. Kezdetben az uralkodó két területen kívánta gyakorolni az ellenőrzést: a városi gazdálkodásnál és az előjáróság választásánál. Ez időről időre — főleg a tisztújítások alkalmával — a kiküldött biztosok feladata volt.¹⁴ Döntő fordulat a 18. század derekán következett be a Mária Terézia-féle közigazgatási reformokba illeszkedve. Egyrészt csökkentették a városok bíraskodási hatáskörét, a polgári ügyekre korlátozva azt. A legfontosabb változást az jelentette, hogy a városok fölötti ellenőrzést kiterjesztették az igazgatási ügyekre, a Kreisamt-ok, a kerületi közigazgatási hivatalok, illetve a tartományi szintű Representation und Kammer (ennek megszűnte után a Landeshauptmannschaft) hatáskörébe utalva azt.¹⁵ A magisztrátusba fel kellett venni egy szakképzett tisztviselőt, tulajdonképpen a városi ügyész elődjét, aki az állami érdekek képviselőjét és a közvetlen helyi ellenőrzést volt hivatva ellátni.¹⁶

A városi önkormányzat további korlátozása ezen az úton haladt tovább: a magisztrátus megbízatásának életfogytig tartó kiterjesztésével ellenőrizhető hivatalnokokká tenni őket s szerepüket a külső tanáccsal szemben megnövelni. Ez II. József alatt következik be, nála azonban a választási aktus még megmaradt.¹⁷ 1803-tól azután a bíraskodási ügyekkel foglalkozó, 1808-tól a gazdasági és igazgatási ügyekkel foglalkozó

¹³ Szövegét l. Quellen . . . 372–395.

¹⁴ Brunner: i. m. j. 239–243.

¹⁵ F. Quarthal: Die Verfassungsänderungen in den Städten Vorderösterreichs im Rahmen der Staatsreformen Maria Theresias. In: Stadtverfassung-Verfassungsstaat-Pressopolitik. Festschrift für Eberhard Naujok zum 65. Geburtstag. Sigmaringen, 1980. 121–124.; Ernst C. Helbing: Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. 2. Aufl. Wien–New York, 1974, 294.

¹⁶ Heidelinde Jung: Die „Ordnungen“ von Freisatadt. Studie zur Entwicklung einer landesfürstlichen Stadt. In: Adel–Bürger–Bauern im 18. Jahrhundert. Wien, 1980. 211–213.

¹⁷ Uo. 215.

előjárókat is kinevezés útján állítják a városok élére.¹⁸ A polgári jognak már Mária Terézia alatt elkezdett kodifikálása pedig 1811-ben szentesítést nyervén, ez a külön városi jog érvényét is háttérbe szorította az országgal szemben.¹⁹

A változások ugyanakkor nem semmisítették meg teljesen a régi jogi formákat. Az osztrák abszolutizmusnak ez nem is volt célja: nem széttörni, hanem szolgálatába állítani kívánta a városi hatóságokat, mint alsófokú közigazgatási és bírói szervezetet.²⁰ Az önkormányzat modernebb alapokon történő újjáélesztése így Poroszországnál jóval később, csak az 1848-as forradalom kapcsán került napirendre.

Az 1849-es ideiglenes községi törvény²¹ valamennyi helység viszonyát egységesen szabályozta, de a nagyobb városok számára fenntartotta a lehetőséget, hogy törvényhozási úton kérjék belső berendezkedésük külön szabályozását. A községek hatáskörében megkülönböztetett átruházott, azaz az államhatalom megbízásából származó, és természetes, a községet közvetlenül érintő feladatokat, egyeztetve ezzel az öngazgatási és államhatalmi ügyintézés, előbbibe lényegében a községi vagyon kezelését, a szegényügyet és a helyi rendészetet utalva. A lakosság közötti megkülönböztetést fenntartja, amennyiben polgárokról (ingatlanbirtokhoz vagy a helyi szabályozásra bízott nagyságú egyenesadó fizetéséhez kötött jogként) és községhez tartozókról beszél. Az aktív és passzív választójog csak a polgárokat illette meg, de a lelkészek, állami hivatalnokok, tisztek, felsőfokú képzettségű emberek a községhez tartozó személyek közül is megkapták a passzív választójogot.

A községek élére nagylétszámú képviselőtestület került: ezernél kevesebb választópolgár esetén 8–55 főig, 1000 felett még minden 100 választópolgárra egy. A választás a már megismert francia mintára három osztályban történt, az adóösszeg egyharmadával rendelkező polgárcsoport adta a képviselők egyharmadát. A képviselőtestület saját soraiból polgármesterből és tanácsosokból álló előljárást jelölt ki. A tényleges döntéshozatal a képviselőtestület kezében volt, az előljárást viszont egyértelműen a polgármester alárendeltségébe került.

Ez — a kor polgári elképzeléseinek megfelelő — alkotmány nem sokáig volt érvényben. 1851 decemberében hatályon kívül helyezték, s átmenetileg a régi rendet állították vissza. 1859-ben azután megpróbálták a városok igazgatását — elkülönítve a községektől — úgy szabályozni, hogy az önkormányzat bizonyos látszatát kölcsönözzék a berendezkedésnek. A bonyolult, a bürokratikus szabályozás tipikus példáját felmutató rendelkezés a választójogot gyakorlatilag arra szűkítette, hogy jelölteket állítson a tanács és az előljárást tagjaira s ezekből a hatóságok nevezték ki a vezetőséget. A szűkkörű tanács (egy 10 ezres lélekszámú városnál 26, egy 100 ezresnél 28 tagot számlálhatott) s a még szűkebb, illetve részben szakhivatalnokokból álló magisztrátus egyértelműen a polgármesterek volt alárendelve.²²

Ez a még mindig a neoabszolutizmus szellemében fogant rendelkezés természetesen nem maradhatott végleges. 1862-ben, most már tartós szabályozásként új községi törvény

¹⁸ *Helbing*: i. m. 340.

¹⁹ *Planitz–Eckhardt*: i. m. 263.

²⁰ *Brunner*: i. m. 248–249.

²¹ Szövegét l. *Reichs-Gesetz-Blatt*, 1849, No. 170.

²² *Uo.* 1859, No. 51.

került kiadásra:²³ Ez ismét megkülönböztetett természetes és átruházott hatáskört. A polgárjog szerinti megkülönböztetést eltörölte, de fenntartotta a választójogi cenzust és a két- vagy háromosztályos választási rendet. A városok közül kiemelte a legjelentősebbeket, ezek a kerületekkel (megyékkel) egyenlő hatáskört kaptak, s lehetőséget arra, hogy belső viszonyaikat külön statútumokkal szabályozzák. Előjáróságukat a király erősítette meg, felügyeletük a tartományi képviselőtestületekre tartozott. A többi városoknál — az egyes tartományokra bízott részletes rendezés szerint — a felügyeletet a kerületi képviselőtestület gyakorolta. Ugyanakkor fennmaradt annak a lehetősége, hogy a városi előjáróságokba — csakúgy, mint a többi képviselői szervezetbe —, helyi szabályozás útján választás nélkül is lehessen kinevezni tagokat.

Magyarországon a szabad királyi városok feletti felügyelet az osztrák városokhoz hasonlóan királyi biztosok révén valósult meg. Az előjáróság kinevezésére, illetve állami hivatalnokokká tételére vonatkozó kísérletek azonban nem jártak teljes sikerrel. Az egyes városokban nem egyformán érvényesült a kormányzat befolyása, bár a városi autonómia egyre többet veszített szerepéből.²⁴ Ugyanakkor a hazai reformmozgalmak is támadást indítanak a városokban fennálló rend ellen, de a polgárosodás irányában inkább csak annyiban, amennyiben a választójogot az addigi szűkre szabott polgárjognál szélesebb kör számára biztosítanák.²⁵ Az 1848-as törvényhozás²⁶ rendelkezései is ebben az irányban léptek előre. A városok élére képviselőtestület és tanács került, választásukban a polgárokon kívül más városi lakosok is részt vettek, bár viszonylag magas (a város besorolásától függő) cenzus alapján. E rendelkezéseket a szabad királyi városokon kívül a rendezett ítélő tanáccsal rendelkező mezővárosokra is kiterjesztették. A törvény csak ideiglenes volt, s részletes szabályozást nem tartalmazott. Ez utóbbira a szabadságharc alatt nem kerülhetett sor, bukása után pedig az önkormányzatok működését felfüggesztették. A tartós rendezést így csak a kiegyezés utáni törvények²⁷ végezték el.

E törvények megkülönböztettek törvényhatósági jogú és rendezett tanácsú városokat. Az előzőek közvetlenül a belügyminiszternek, utóbbiak a vármegye hatóságának ellenőrzése alá tartoztak. Az ellenőrzést és a kormány befolyását a törvényhatósági jogú városokban a király által kinevezett főispán is hivatott volt biztosítani. A törvények szerint mindkettő gyakorolta az önkormányzatot és az állami közigazgatás közvetítését. Az önkormányzat a szabályrendelet-alkotást, a vagyonkezelést, árva-szegényügyet, helyi rendészetet foglalta magába. A rendőrkapitány azonban — bár a tanács tagja — nem választott, hanem kinevezett tisztviselő volt.

A városok élén képviselőtestület és tanács állott. A képviselőtestület felét választották, a törvényhatósági jogú városokban az országgyűlési képviselőválasztás cenzusa alapján, a többiekben minden önálló, adófizető lakos szavazhatott. A képviselők másik felét a legtöbb adót fizetők adták. Nem a választójoguk igazodott az adónagysághoz

²³Uo. 1862, No. 18.

²⁴L. pl. Budapest Története, III. k. Budapest, 1978, 159–186. 427–440.; Debrecen története, 2. I. Debrecen, 1981, 109–208.

²⁵Csizmadia Andor [bev. kiad.]: 'Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Budapest, 1979, 153. és k. l.

²⁶1848: XXIII. és XXIV. t. c.

²⁷1870: XLII. t. c.; 1871: XVIII. t. c.; 1886: XXI. és XXII. t. c.

tehát, mint az osztrák és német rendszerben, hanem személyes képviselőre voltak jogosítva. A képviselőtestület azután maga választotta a polgármestert és a tanács többi tagjait.

Lényegesen eltérő képet mutatott az eddigiektől a lengyel városok autonómiájának alakulása. Mivel itt nem alakult ki állami központosítás, a városi önkormányzatot ez nem fenyegette. A sztarosztaság intézménye révén azonban (az uralkodónak a kincstári birtokokat, így a városokat is „arra érdemes személyeknek” kellett életfogytig tartó joggal átengedni), a királyi városok nagy többsége földesúri hatalom alá került.²⁸ A városok és a polgárság jogai országosan is csökkentek, öt város (Krakkó, Kamieniec, Lublin, Lwow, Podolski) rendi jogai a nemességénél jóval korlátozottabbak lettek. A városi önkormányzat így nem az államapparátus modernizálásának esett áldozatul, hanem a nemességgel szemben szenvedett csorbát.

A 18. század végének reformtörekvései ezért elsősorban a polgárság rendi jogainak megerősítését kívánták elérni, a városi autonómia ehhez képest alárendelt szerepet játszott. Az 1791-es alkotmányban²⁹ mégis történt kísérlet belső viszonyaik rendezésére. A királyi városokban egységesen – a más országokban már megismert – döntéshozó képviselőtestület-végrehajtó magisztrátus kettősségét rendelte el megszervezni. A képviselőtestületeket az ingatlantulajdonosok választották meg. Ez lényegében nem jelentett többet a városban birtokos nemeseknél és a polgároknál, de a nemesség és polgárság egységes kezelése a jog egységesítésének törekvését mutatja. Ugyanezt a célt szolgálta a városok státútum-akotó jogának megszüntetése is. Megvalósították a városok feletti állami ellenőrzést, az újonnan felállított Rendészeti Bizottságra ruházva ezt a feladatot. Sajátos kettősséget figyelhetünk meg tehát: a polgárság személyes és rendi jogainak fenntartása, sőt megerősítése mellett, a rendi jogokkal átfogott körön belül próbálták a formákat korszerűsíteni.

Az 1791-es alkotmánynak a városok szervezetére vonatkozó intézkedései az ország függetlenségének elvesztése miatt alig kerültek át a gyakorlatba.³⁰ A Poroszországhoz és a Habsburg-birodalomhoz csatolt részek osztoztak az ott már említett változásokban. Önállóbb fejlődés csak a Varsói Nagyhercegség, illetve az ennek területét megöröklő cári hatalom alá került ún. Kongresszusi Lengyel Királyságban ment végbe.

A Varsói Nagyhercegségben a városi igazgatást – csakúgy, mint a jog és igazgatás más területeit – francia mintára alakították. Néhány nagy, ún. municipális várost (Varsót, Krakkót, Poznant stb.) a megyékkel (prefektúrák) egyenrangú igazgatási egységként szervezték meg, a többieket a prefektúráknak rendelték alá. A városokban a tanácsok intézték a közigazgatási ügyeket, ezek tagjait azonban csak a nagyobb városokban választották, a kisebbekben csak jelölteket állítottak, s a prefektus, illetve a belügy-miniszter ezekből nevezte ki a tagokat. A kisebb városokban az előljáróság élére nagy

²⁸ L. Opisy Miast Polskich z lat 1793–1794. I–II. Poznan, 1962. passim az egyes városoknál.

²⁹ Jan Sawicki: Wybór tekstow ź rodlowych z historii panstwa i prawa polskiego. Warszawa, 1951, 81–88. l.

³⁰ Jan Wasicki: Miasta zachodniego pogranicza Wielkopolski, 1793–1815. Poznan, 1960. 62. és k. l.

hatáskörrel rendelkező polgármesterek, a nagyobbakban elnökök kerültek. Az elnökök kinevezési joga az uralkodót, a polgármestereké a belügyminisztert illette meg.³¹

Ez a városi berendezkedés, erősen központosított voltánál fogva, kielégítette az államhatalom későbbi igényeit is. Így a Kongresszusi Lengyel Királyságban csak két lényeges változásra került sor: a municipális jog kiterjesztésére több, összesen 33 városra s a városok felügyeletének a Közigazgatási Tanács alá helyezésére. A magas választási cenzus s a magisztrátus állami megerősítése továbbra is jellemző maradt.³²

Míg a Habsburg-birodalom és Poroszország területen a kibontakozó állami centralizációnak egy viszonylag fejlett, privilegizált város csoport állami felügyelet alá vonásával kellett kezdenie az egységes közigazgatási és jogrend megteremtését, addig *Oroszországban* a központi igazgatás kiépítése párhuzamosan haladt magának a városnak és a városi rendnek a konstituálásával. Jogi körülhatárolás híján maga a városfogalom is eltért némileg az eddig megismertektől. A határvidéken számos erőd, katonai garnizon s egyben igazgatási centrum viselte a város elnevezést, ahol nemcsak az ipar és kereskedelem, de maga a civil lakosság is alárendelt szerepet játszott. A 17. század közepén például a keleti vidékeken a városi porták 87,3%-a, a délvidéken 85,3%-a tartozott a szolgáló (jórészt katona) elemekhez. 1710-ben a kijevi gubernium városában lakó 47 559 férfiből 35 470/74,1% volt katona.³³

E katonai-adminisztratív centrumok mellett a tulajdonképpeni városokat és a városi polgárságot az ún. poszádok és a hozzájuk tartozó népesség alkotta. A poszád eredetileg a fellegvár és a külső védőöv között elterülő városrészt jelentette, a 16. században kialakuló formája szerint pedig a városban lakó, csak az államhatalomtól függő, annak fejadót fizető lakosság közösségét, akiknek az 1649-es Szobornoe Ulozsnyie kizárólagos jogává tette az iparüzést és kereskedelmet a városon belül. Nem feltétlenül területi fogalom, a poszád területén szétszórtan nemesek, hivatalnokok stb. udvarai is voltak, s nem minden poszádbeli lakott a városban. Zömmel mégis fedte egymást a terület és közösség, s a poszáddal rendelkező települések, mint adminisztratív kereskedelmi s kisebb részben ipari központok képviselik a szó teljes értelmében vett várost Oroszországban. Zömmel az északi és középső területeken helyezkedtek el, e területeken – a határvidékekkel ellentétben – a városi portáknak 23,6, illetve 13,9%-át birtokolták csupán a katonai szolgáló réteg tagjai.³⁴

1710-ben Oroszországban 336 település viselte a város nevet, ebből 189 volt poszád. Számuk azonban fokozatosan emelkedett, a határvonal tovább mozgásával az egykori erődök mellett is megjelentek a kereskedő-iparos telepek,³⁵ s a 18. század derekán már 200 felett volt a poszádok száma.³⁶

³¹ *Julius Bardach–Boguslaw Lesnodorski–Michal Pietrzak: Historia państwa i prawa polskiego.* Warszawa, 1976, 362–363.

³² Uo. 390.

³³ *P. P. Szmimov: Goroda Moszkovszkovo goszudarsztva v pervoj polovini 17. veka.* Kiev, 1917/19. I. 346. és k. l.

³⁴ Uo.

³⁵ *Joseph Kulischer: Russische Wirtschaftsgeschichte I.* Jena, 1925., 279.

³⁶ A poszádok nem voltak a kereskedő-iparos népesség kizárólagos centrumai. A városokhoz külvárosokként csatlakozva vagy önállóan is számos földesúri fennhatóság alatt álló iparos és kereskedő telep, ún. szloboda jött létre. Az 1649-es Szobornoe Ulozsnyie azokat a szlobodákat, amelyek közvetlenül a városokhoz kapcsolódtak, összevonta a poszádokkal.

A poszádoknak már a 16. században kialakult bizonyos belső szervezete, amelyik elsősorban az adó és más állami szolgáltatások felosztását-beszédését végezte.³⁷ Hatáskörük azonban nagyon korlátozott volt, s a városok felett a tényleges bírói, rendészeti és politikai hatóságot a katonai kormányzók, illetve vajdák gyakorolták, városi autonómiáról a 17. század végéig nemigen beszélhetünk. A fordulat csak a 18. század közigazgatási reformjaival összefüggésben következett be.

Sajátos kettősség ez: a centralizáció erősítését és szakszerűbb igazgatást kívánó orosz abszolutizmus megpróbálta összeegyeztetni ezt a létrehívandó helyi önkormányzatokkal. Kétségtelenül volt ebben bizonyos kényszerűség. A helyi igazgatás feladatainak ellátására az abszolutizmus másutt is támaszkodott a rendi önkormányzat szerveire, s olyan mértékben szorította vissza őket, ahogy bürokratikus apparátusát alsóbb szinteken is ki tudta építeni. Az orosz abszolutizmusnak a 18. században sem elegendő pénze, sem elég szakképzett, alkalmas embere nem volt ahhoz, hogy minden helyi feladatot magára vállaljon, s ugyanakkor nem létezett olyan rendi igazgatás sem, amire – legalábbis átmenetileg – hagyatkozhatott volna. Vezették gazdasági megfontolások is: Nagy Péter úgy vélte, hogy a városok gazdasági helyzete – a 18. század elején különösen a városi kereskedelem hanyatlása volt érezhető – megjavul, ha a poszádbelieknek beleszólása lesz saját ügyükbe, s a katonai hatóságok önkénye némileg visszaszorul. Ezért is akarta eleinte csak kétszeres adó vállalása esetén engedélyezni a városoknak az önkormányzati szervek létrehozását.³⁸ Nyugati példák is a városi önkormányzat hatékonyságáról győzték meg; amszterdami tapasztalatai mellett a moszkvai német szloboda szervezete s hamburgi származású tanácsadójának, Heinrich von Ficknek javaslatai befolyásolhatták ebben az irányban: Szentpétervár szervezetének kialakításánál maga hivatkozik Reval és Riga példájára.³⁹

II. Katalinnál pedig a közjó gondolatával kapcsolódik össze az öngazgatás kérdése. Reformtörvényei indokolásában maga hivatkozik arra, hogy a jó kormányzat garanciája a „közbülső szervek”, azaz az államapparátustól többé-kevésbé független intézmények megléte.⁴⁰ Kétségtelenül modernnek tűnő eszmék ezek, nem is a felvilágosodásra, hanem már a liberalizmusra, a modern állam 19. századi problémáira emlékeztetnek. Gyökerei azonban tradicionálisabbak és prózaibbak: a hatékony helyi igazgatás hiányának keserű tapasztalatai a Pugacsov-felkelés idején s az abszolutizmus tömegbázisának kiszélesítésére tett kísérlet. A korabeli orosz viszonyokhoz alkalmazkodó megvalósulás pedig inkább a rendiség és abszolutizmus valamiféle egyeztetését jelentette, az utóbbi dominanciájának fenntartása mellett.

³⁷ A. A. Kizevter: Mesztnoje samoupravlenyje v Rosszii v IX–XIX. szt. Moskva, 1910. 56–57.

³⁸ Az intézkedés nem vezetett eredményre, csupán 11 város vállalta a kétszeres adót, így erről a feltételről le kellett mondania.

³⁹ Z. Michael Hittle: The Service City. State and townsman in Russia, 1600–1800. Cambridge, Massachusetts, 1979. 80. A munka jó összefoglalása a szakirodalomnak, az 1800 előtti fejlődésre vonatkozóan sokat merítettünk belőle.

⁴⁰ Polnoje Szobranijje Zakonov. Szobranijje pervoje. 1649–1825. Szentpétervár, 1830. XVIII. sz. Wo. 12949.

A 18. századi reformok két nagy hullámban mentek végbe. Az egyiket I. Péter 1699–1721 közötti intézkedései jelentették.⁴¹ Eredményei három csoportban foglalhatók össze.

Az egyik változás a poszádbeli lakosság rendi besorolása volt. Eszerint voltak nem teljes jogú (nyereguljarnije) és teljes jogú (reguljarnije) polgárok. Utóbbiak két gildét alkottak: az elsőbe a nagykereskedők, manufaktúra-tulajdonosok, doktorok, gyógyszerészek stb. tartoztak, míg a másodikba a kisebb kereskedők és kézművesek. A poszád többi lakosai nem voltak teljes jogúak, azaz a tisztségviselők választásában nem vehettek részt, és nem voltak megválaszthatók. Továbbra sem tartoztak a poszád szervezetébe a városban élő nemesek, egyháziak stb. A másik fontos változás a városok élére állított választott előljáróság volt. Ez a kisebb városokban legalább egy polgármesterből és nagyságtól függően néhány tanácsosból állott. A nagyobb városokban több (négy) polgármester, tanácsosok és az egész magisztrátus élén elnök volt.⁴² Megbízatásuk időtartama változott, a 18. század első felében általában 1–3 évre szólt, később meghatározatlan idejűvé vált, a felügyeletet gyakorló hatóságok beleegyezése nélkül nem voltak leválthatók. Illetékességi körükbe tartoztak a pénz- és adóügyek, az alsóbbfokú bírások, a vásárok lebonyolítása, a városba érkezők ellenőrzése, útlevelek kiállítása a városból eltávozóknak, a katonai beszállásolások intézése stb. A tendencia – a Katalin-féle reformokig – itt is a hatáskörük fokozatos korlátozása az állami szervek javára. A reformok harmadik csoportját a városi igazgatás és az államok területi szerveinek viszonya alkotta. A városok – a területi igazgatás hierarchiájának megfelelően – több csoportra oszlottak. Az elsőt alkották azok a városok, amelyek a kormányzósági hivatalnak, illetve a kormányzónak az ellenőrzése alá tartoztak. Ezek magisztrátusait a kormányzó erősítette meg, s az ő hivatala járt el a városban a magisztrátus hatáskörén túlmenő – főleg rendőri és magasabb bírói – ügyekben. A második csoportba sorolhatók a tartományi, a harmadikba a járási városok, hasonló viszonyban a tartományi, illetve járási előljáróságokkal. Végül az utolsó csoportba azok a kisebb városok kerültek, amelyekben nem közvetlenül a járási előljáróság, hanem a járási biztosok gyakorolták a hatósági jogkört.⁴³

Ezeken a nyomokon haladtak tovább II. Katalin városreformjai is.⁴⁴ A városi társadalmat egységes közösségbe tömörítették, amennyiben elrendelték a városi lakójegyzékek vezetését. Ezentúl az számított városi lakosnak, aki a jegyzékben szerepelt. A jegyzékbe egyébként volt jobbágyokat is fel lehetett venni, ha földesuruktól elbocsátó levelet kaptak. Az újonnan beköltözők esküvel vagy írott kötelezvénnel vállalták a városi terhek viselését. Továbbra sem vették számba azonban a nem önálló személyeket: cselédeket, szolgákat, bérmunkásokat stb.

⁴¹ A három legfontosabb reform: a burmiszterszkaja palata, illetve a ratusák felállítása, az 1708–10-es kormányzósági reform és a magisztrátusok és gildák szervezése. I. M. III. k. No 1675; V. k. No. 2879 és 3294; VI. k. No 3708.

⁴² A „kisebb” és „nagyobb” város között nem világos a határ. Talán 2000 háztartásnál lehet meghúzni. Vö. N. Knabe: Die Struktur der russischen Posadgemeinden und der Katalog der Beschwerden und Forderungen der Kaufmannschaft (1762–1767), Berlin, 1975. 87–88.

⁴³ Uo. 89–106.

⁴⁴ Az ide vonatkozó törvények: az 1757-es gilde-törvény, az 1775-ös kormányzósági reform, a városi rendszert szabályozása ugyancsak 1775-ben és az ún. városi adománylevél 1785-ben. L. Polnoje Szobranije Zakonov, XX. k. No 14275, 14327, 14392; XXII. k. 16188.

Maga a lakosság hat csoportra oszlott. Az első a „valódi városlakók”-at, a nemeseket, egyházi személyeket és a gazdag kereskedőket (tulajdonképpen az egykori kiváltságolt, városok feletti kereskedőtestületek tagjait) foglalta magába. A második csoportba a 3 gilde tagjai tartoztak.⁴⁵ A gildek, bár a kereskedők voltak bennük többségben, valójában már vagyonuk nagysága alapján különültek el egymástól (1–5 ezer, 5–10 ezer, illetve 10–50 ezer rubel vagyonnal). A harmadik csoportba a céhes iparosokat, a negyedikbe a más városokhoz tartozókat és a külföldieket, az ötödikbe a „neves polgárokat” (tudósok, művészek, 50 ezer rubelnél vagyonosabb vállalkozók) sorolták. Végül a hatodik csoport volt a város többi lakosainak (mescsanye) a kategóriája. A felosztásban tehát rendi és vagyoni szempontok keveredtek egymással. A rendi vonásokat az egyes csoportokra vonatkozó külön rendelkezések tovább fokozták. Így a gildebéliek nem fejadót fizettek, hanem vagyonuk 1%-ával adóztak, az első és második gilde tagjai – a nemesekhez hasonlóan – mentesek voltak a testi fenyítéstől. A „neves polgárok” jogai a nemesekéhez álltak közel, s harmadik generációjuk formálisan is elnyerhette a nemességet. A rendi különbségeket külsőségekben is hangsúlyozták, így az első gildebéliek kétlovas hintón, a második tagjai csak nyitott kétlovas kocsin közlekedhettek stb.

A városi önkormányzat szervei közül a magisztrátust bírói hatóságként szervezték át, az 500 háztartásnál kisebb poszádokban 1 polgármester és két tanácsos, a nagyobbakban 2 polgármester és négy tanácsos formájában. Hozzájuk tartoztak az árvaügyek és a kisebb, úgynevezett szóbeli perek.

A magisztrátus mellett létrehozták az általános városi tanácsot, élén az eredetileg a választások lebonyolítására választott városfővel. Mind a magisztrátust, mind az általános tanácsot háromévenként a városi gyűlés választotta, ezen szavazati joga volt minden 25 év feletti férfinak, ha legalább 50 rubel évi jövedelmet ki tudott mutatni. Az általános tanács azután a lakosság 6 csoportjának képviselőit 6 tagú dumát választott a maga soraiból. Ez volt a tanács végrehajtó szerve, a városfő elnökletével hetenkénti ülésre kötelezve. Hatáskörébe – bár a törvény hosszasan sorolja teendőit – lényegében csak a városi környezet (építési szabályozás, útfenntartás, piacrend stb.) és a városi gazdálkodás ügyei tartoztak. Az adóügyeket s általában a nézügyekkel összefüggő helyi feladatokat ugyanakkor elvették a városoktól, s külön állami bürokratikus szervekre ruházták.

A kormányzósági reform értelmében – amely a közigazgatási beosztást kormányzóságokra és járásokra egyszerűsítette – a városoknál is kormányzósági és járási városokat különböztettek meg.⁴⁶ A kormányzóságok szervezetén belül külön magisztrátust szerveztek (a kereskedők és kispolgárság soraiból választva) a kisebb városok magisztrátusának felügyelőit. Ide kellett továbbá betervezni a városi дума elleni esetleges panaszokat is. A választott tisztviselők megerősítésének és tevékenységük ellenőrzésének joga egyébként is a kormányzóság hatásköre maradt.

Az állami befolyást azonban legfőképp az új rendőrségi-igazgatási rendszer biztosította. Eszerint minden rendőri és igazgatási ügy főhatósága a városokban egy, a nemesség

⁴⁵ A gildék száma az 1720-as évek végétől emelkedett kettőtől háromra. Az 1785-ös kiváltságlevél az 1775-ös beosztáson annyit változtatott, hogy a 3. és 2. gilde censusát a kétszeresére emelte.

⁴⁶ A törvény azt is kimondta, hogy minden kormányzóság és járás székhelye város legyen. Ezért 216 településnek kellett újonnan városi rangot adni.

köréből kinevezett állami tisztviselő kezében futott össze. Mivel ehhez a funkcióhoz bizonyos bírósági teendők is tartoztak, ebben választott polgári ülnökök is segédkeztek, a hatalom (a katonaságnak, mint karhatalomnak igénybevételével együtt) az állami rendőrbiztos (namesztyik) kezében volt.⁴⁷

A rendelkezések tehát egyértelműen biztosították a bürokratikus centralizáció túlsúlyát az önkormányzati szervek felett, s fő céljuk – az állami pénzügyi és végrehajtó apparátusának hatékonyá tétele – is világosan kitűnik, csakúgy, mint a nemesi rend túlsúlyának biztosítása. Ez abban is kifejezésre jutott, hogy a kereskedelem és iparüzés jogát, amely, mint láttuk, az Ulozszenyie óta a polgárság monopóliuma volt, kiterjesztette a nemességre is. A Katalin-féle szabályozás közel egy évszázadig maradt változatlanul. Meglepő, hogy még az ország korszerűsítését, vagy legalábbis alkalmazkodását célzó reformok sorába illeszkedő 1870-es városi törvény is milyen keveset változtatott ezen,⁴⁸ s még e változtatások sem egyértelműen mutatnak a polgári viszonyok erősítése irányába. Így a városok élére – a választók számától függően – 30–72 tagú dumát rendeltek. Ezek tagjait négyévenként választották, szavazati joga volt minden 25 évnél idősebb adófizető városi lakosnak. A választás – mint Poroszországban – három osztályban történt, úgy, hogy minden, a befizetett adó összege szerint egyenlő csoport a tagok egyharmadát küldte a dumába. A дума saját soraiból tetszőleges számú (de kettőnél több) vezetőséget választott. Mind a дума, mind szűkebb végrehajtó szerve élén – a katalini hagyományoknak megfelelően a városfő állott, megkönnyítve ezzel a központi hatalom ellenőrzését. Nem változott lényegében a дума hatásköre sem, s a rendőrség is – igaz, most már bíraskodási és gazdasági jogkörét jórészt elveszítve – egységes állami irányítás alatt állott.⁴⁹ Megmaradt a kormányzó joga a kisebb városok előljáróinak megerősítésére és ellenőrzésére, míg a kormányzósági városoknál ez a jog a belügyminisztert illette meg.

Áttekintve az egyes országok városi törvényhozását, két dolog mindenképpen szembetűnik. Egyik, hogy az egyes igazgatási formák milyen különböző társadalmi tartalmak hordozására képesek. Közép-Kelet-Európa sajátosságai így csak ezzel együtt vizsgálhatók meg igazán. A másik, hogy a formák különbözőségei ellenére mégis hasonló irányú változások figyelhetők meg valamennyi vizsgált területen.

⁴⁷ A fővárosokban ezt a funkciót külön főpolgármester töltötte be.

⁴⁸ Polnoje Szobranijje Zakonov, XLV. k. № 48498.

⁴⁹ T. Sz. Kalinyina–A. F. Goncsarova: Isztorija goszudarsztva i prava SZSZSZR. Csaszty I. Moszkva, 1972, 509. és k.