

Dr. Varga Norbert - Dr. Pétervári Máté

A magyar közigazgatás története

A fejlesztés az Igazságügyi Minisztérium a jogászképzés színvonalának emelését célzó szakmai programja keretében biztosított támogatással valósult meg (2022)

Jelen tananyag az EFOP-3.4.3-16-2016-00014 számú projekt keretében kifejlesztett Varga Norbert: A magyar közigazgatás története (2020.; <https://eta.bibl.u-szeged.hu/5037/>) és Pétervári Máté: A közigazgatási és igazságszolgáltatási szervezet változásai a polgári kortól napjainkig (2020.; <https://eta.bibl.u-szeged.hu/4255/>) című tananyagok, illetve annak egyes részeinek felhasználásával készült.

A KURZUS ALAPADATAI



A tárgy jellege	kollokviummal záródó előadás
Tárgyfelelős tanszék	SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Jogtörténeti Tanszék
Oktatók	Dr. Varga Norbert egyetemi docens Dr. Pétervári Máté adjunktus
Elérhetőség	6721 Szeged, Bocskai u. 10-12. 2. emelet 43. és 66. szoba Tel/Fax: (62) 544-409; (62) 544-385 E-mail: vargan@juris.u-szeged.hu E-mail: petervari.mate@juris.u-szeged.hu
Tantárgyi kreditpontok	4

A TANANYAG ELSAJÁTÍTÁSÁHOZ JAVASOLT MÓDSZERTAN



1. Olvassa el a tantárgy alapadatait.
2. Ismerje meg a tantárgy követelményrendszerét.
3. Figyelmesen olvassa el az olvasóleckét.

Az olvasólecke feldolgozásához szükséges idő: kb. 35-40 perc

4. A tananyag elsajátításához segítséget nyújt az ajánlott irodalom.
5. Válaszoljon az önellenőrző kérdésekre.
6. Amennyiben további segítségre van szüksége a tananyag megértéséhez, akkor jelezze a tantárgy oktatójának.



A királyi és nemesi vármegye

1848 előtt a rendi közigazgatás középszintje három típusú szervezeti egységből épült fel, amelyek a következők voltak:

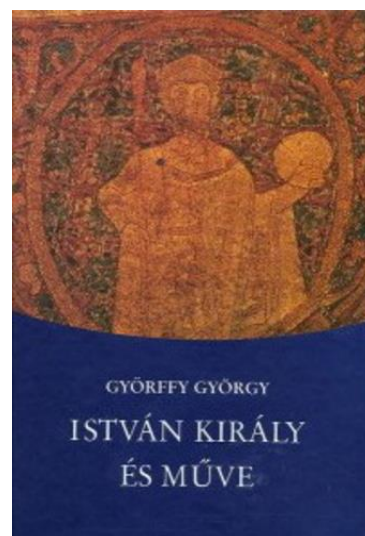
1. Vármegyék
2. Szabad királyi városok
3. Kiváltságos kerületek

Vármegyéről általában történeti értelemben nem beszélhetünk, mert a vármegye konkrét időszakokhoz kötött. Ebben az értelemben 3 típusa volt.

- **Királyi vármegye:** létrehozatalában, működtetésében, feladatai meghatározásában a királynak meghatározó szerepe volt. Ez a vármegyék létrehozatalától a 13. századig működtek.
- **Nemesi vármegye:** önkormányzati jellegű, nem felülről szervezett, hanem egy társadalmi csoport, a nemesség által létrehozott intézmény. Rendi karakterű, jogilag pontosan körülhatárolt társadalmi csoport érdekképviselői szerve. A 13. sz. közepétől 1848-ig beszélhetünk nemesi vármegyerendszeréről. Ekkor megszűnt a nemesi vármegyék rendi karaktere.
- **Polgári kori vármegye:** 1848-1950 közötti időszak vármegyerendszerét jelentette, a tanácsrendszerbevezetéséig. Egyesítette a királyi vármegyék centralizált karakterét és a nemesi vármegyék önkormányzati karakterét. Elveszíti törvényhozásbeli jogait, de megerősíti a nemesi vármegyéhez képest a végrehajtásbeli jogosítványait. Az igazságszolgáltatási jogait 1869:IV. tc. értelmében veszítette el.

I. A királyi vármegye:

A középfokú államigazgatás szerve, a királyi hatalom lokalizálásának legfontosabb eszköze. Általános hatáskörű közigazgatási, katonai és bíraskodási egység, amely pontosan meghatározott határokkal rendelkezett. A királyi vármegyék területéhez tartoztak a nem királyi birtokok is, és joghatósága kiterjedt mindenkire, aki határain belül élt. Később, különösen a királyi birtokok eladományozásával egyre többen szereztek immunitást az *ispán* (*comes*) joghatósága alól.



Kristó Gyula szerint a várispánság és a vármegye szervezete nem volt teljesen azonos, egy királyi vármegyén belül gyakran több várispánság helyezkedett el.

A királyi vármegyék eredete: nincs egyértelműen igazolható álláspont, a vármegyék szervezésére, hiszen nincs hiteles feljegyzés. A vármegyék létrejöttére nézve két álláspont van.

A magyar vármegye rendszer idegen eredete

1. A magyar társadalom az Szent István időszakában nem rendelkezett azokkal az adottságokkal, feltételekkel, amelyekkel a gyors államszervezést lehetővé tették volna. Még az államszervezés időszakában is a lakosság ún. ambuláns, mozgó életmódot folytatott. Nem rendelkezett olyan képességekkel, amelyek a várépítést lehetővé tették volna. A magyar társadalom István idején nem volt határok közé szorítva. A megye szó határt jelent. Ezért is mondhatjuk, hogy István, amikor a központi hatalmat lokalizálni akarta, **idegen mintákat** kellett kövessen. Az idegen mintákról alakult ki.

- **Nyugati (frank, bajor) minta** szolgált alapul a magyar vármegyék kialakulásában. A frank grófsági szervezet lehetett az egyi követendő példa István számára. A kutatók álláspontjuk azzal támasztották alá, hogy a magyar vármegye ispánja ugyan olyan hatáskört látott el, mint a frankoknál a gróf. A királyi vármegyék rendszere ugyanúgy kettős volt, mint a frankoknál:
 - központi vármegyék civil hatáskörrel;
 - katonai jellegű határőregységek, mint az örgrófság.
- Másik külföldi minta a **szláv** lehetett. (Ez a nézet az 1950-es években alakult ki) Ezt támasztja alá, hogy vármegye kifejezés szláv eredetű (mezsgye). A magyar honfoglalás időszakában a Kárpát-medencében még tovább éltek a nagy Morva birodalom intézményei, és a délszláv államok egységei. Egyes megyénk neve is szláv eredetű.

A magyar vármegye magyar eredete

Az államszervezés időszakára a magyar társadalomban már adva voltak azok a feltételek, amelyek Szent István számára lehetővé tették a királyi vármegyék megszervezését. A szervezéshez három tényezőre volt szükség.

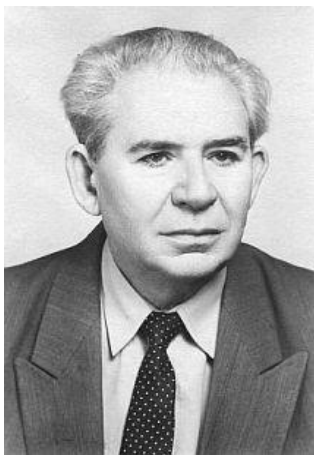
- I. A lakosságnak legyen **várépítési képessége**. Volt, hiszen a nomadizáló magyarság már a Volga és a Káma területén épített földvárakat. Az iráni eredetű vár szavunk ekkor került a magyar szókincsbe. A kazároknál határőrvédelmi feladatot láttak el a magyarok, ahol szintén szükség volt földvár építésére. A honfoglaló magyarok a szálláshelyeiket védték, (pl. szabolcsi földvár). Géza idején európai értelemben vett városok épültek. (Esztergom, Székesfehérvár.
- II. A korabeli lakosságnak legyen **vonalszerű határtudata**. Ez akkor teljesíthető, ha a lakosság felhagy a nomadizáló életmóddal és földművelésből él, el tud különülni másoktól.
- III. Álljon az uralkodó rendelkezésére a hatalom helyi biztosítására megfelelő **katonai képesség**. A kalandozások végén katonai feladatokra kiképzett és uralkodói szolgálatra képes lakosság állt az uralkodó szolgálatára.

Györffy György és Kristó Gyula e nézetrendszeren belül, alapjaiban megegyező, de mégis egymástól eltérő álláspontot képviseltek.

Györffy György az *István király és műve* c. monográfiájában fogalmazza meg, hogy a királyi vármegyék a nemzetségi szállásterületekből alakultak ki.



A nemzetségi szállásterületek száma 45 körül volt, körülbelül amennyi az István korabeli vármegyék száma is volt. Vagyis Istvánnak nem kellett frank követni. A nemzetségi szállásterületeket kellett vármegyékké alakítania. István



megharmadolta a területeket. Az egyik harmad képezte a királyi szerviensek létalapját, akiket az uralkodó közvetlenül irányított. A második harmad az ispáné lett, amely területre a várjobbágyok, mint az ispánok katonái települtek. Állami terület volt ez is, mert az ispánt az uralkodó nevezte ki. A nemzetségi szállásterület maradék harmadát meghagyta a nemzetségfőknek, de természetesen csak azoknak, akik támogatják az uralkodót.

Kristó Gyula: a vármegyék száma több volt, mint azt Györffy György állítja. Véleménye szerint 60 körül lehetett. A vármegyeszervezés folyamata

korábban kezdődött, már Géza idején kialakultak laza hálózatu területu szervek. Vitatta, hogy kizárolag a nemzeti szallásteruletek szolgáltak előzményként. Szerinte még ezen kívül magánbirtokok, várispánságok is jelentős szerepet játszottak a megyerendszer kialakításában.

A királyi vármegye szervezete:

Élén az **ispán (comes)** áll, akit a király nevezett ki, képviselte a központi hatalmat az adott területen:

Feladatai:

- beszédte a királyt megillető jövedelmeket,
- bíraskodott a várhoz tartozó népek ügyeiben,
- közreműködött a királyi és az egyházi bírák ítéleteinek a végrehajtásában,
- a helyi katonai erő főparancsnoka volt.

Feladatait familiárisai segítségével látta el. Ezek közül jelentősebbek az

- ítélező *udvarispán*,
- a *hadnagy* (a katonai feladatok ellátásában),
- a *várnagy* (a vár gondnoki teendőit látta el) volt.
- A vármegye székhelye a vár, az ispán irányító központja volt.

MAGYARORSZÁG			
Dunántúli terület	<i>Esztergom</i>	<i>Bereg.</i>	Kiváltságos kerületek
<i>Moson</i>	<i>Bar.</i>	Tiszántúli terület	<i>Jászság</i>
<i>Sopron</i>	<i>Nyitra</i>	<i>Máramaros</i>	<i>Kis-Kunság</i>
<i>Győr</i>	<i>Pozsony</i>	<i>Ugocsa</i>	<i>Nagy-Kunság</i>
<i>Hódmező</i>	<i>Trencsén</i>	<i>Szatmár</i>	<i>Hajdu városok</i>
<i>Féjér</i>	<i>Thuróc</i>	<i>Szabolcs</i>	<i>Tengerpart.</i>
<i>Veszprém</i>	<i>Arva</i>	<i>Bihar</i>	Drávántúli terület
<i>Vas</i>	<i>Liptó.</i>	<i>Békés</i>	<i>Szerém</i>
<i>Zala</i>	Tiszáninneni terület	<i>Csongrád</i>	<i>Vérőcze</i>
<i>Somogy</i>	<i>Szepes</i>	<i>Csanád</i>	<i>Posega</i>
<i>Tolna</i>	<i>Gömör</i>	<i>Arad</i>	Horvátország
<i>Baranya.</i>	<i>Heves</i>	<i>Krassó</i>	<i>Kőrös</i>
Dunáninneni terület	<i>Borsod</i>	<i>Temes</i>	<i>Varasd</i>
<i>Bács</i>	<i>Torna</i>	<i>Törontál</i>	<i>Zágráb.</i>
<i>Pest</i>	<i>Abauj</i>	<i>Zaránd</i>	
<i>Nógrád</i>	<i>Sáros</i>	<i>Feranza</i>	
<i>Zólyom</i>	<i>Zemplén</i>	<i>Közép-Szolnok</i>	
<i>Hont</i>	<i>Üng</i>	<i>Kövár vidéke.</i>	
		ERDÉLY	
Magyar megyék	<i>Felső-Féher</i>	<i>Háromszék.</i>	<i>N. Szeben</i>
<i>Hunyad</i>	<i>Fogaras vidéke.</i>	Szász székek	<i>Szerdahely</i>
<i>Belső-Szolnok</i>	Székel székek	<i>Kőhalom</i>	<i>Szászsebes</i>
<i>Doboka</i>	<i>Aranyos</i>	<i>Szegvár</i>	<i>Szászváros</i>
<i>Kolozsvár</i>	<i>Maros</i>	<i>N.Sink</i>	<i>Beszterce vidéke</i>
<i>Torda</i>	<i>Uvárhely</i>	<i>Medgyes</i>	<i>Brassó vidéke.</i>
<i>Küküllő</i>	<i>Csik</i>	<i>Ujegyház</i>	
<i>Alsó-Féher</i>			

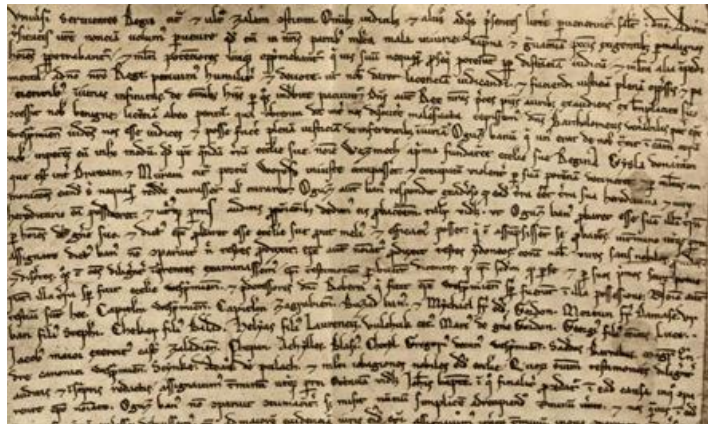
A vármegyék és a kiváltságos kerületek felsorolása

II. A nemesi vármegye

Az adott területen élő nemesek önkormányzati szervezete, amely továbbra is közreműködött a központi hatalom középszintű gyakorlásában. A nemesi vármegye meghatározó jellemzője az önkormányzatiság, ugyanis a korábban a király döntéseinek végrehajtásáért felelős területi egységként funkcionáló vármegyéből a nemesek öngazgatására épülő közigazgatási szerv alakult ki fokozatosan. Az ilyen irányú folyamatok legfontosabb mérföldköve a szolgabírák megjelenése a vármegyében, aminek következtében a helyi nemesség is részt vehetett a helyi közéletben és a bíraskodásban.

Kialakulása a 13. század második felére tehető. A királyi birtokok eladományozásával a királyi vármegyék elveszítették a létalapjukat és helyükön szerveződtek meg nemesi vármegyék. Kialakulásukhoz kapcsolható dokumentumok:

- a **kehidai oklevél** (1232), amely a Zala megyei servienseknek saját vitás ügyekben ítélkezési jogot biztosított,



- az **1267. évi dekrétum**, amely előírta, hogy megyénként két vagy három nemes jelenjen meg a fehérvári törvénykezési napokon.

Szervezete:

Élén a király által kinevezett **főispán** állt, aki képviselte a központi akaratot a vármegyében.

Feladatai:

- biztosította a királyi rendelkezések végrehajtását,
- elnökölt a megyei közgyűlésen,
- képviselte a megyét a királyi tanácsban,
- kezelte a megyéből befolyó királyi jövedelmeket,
- hadba hívás esetén vezette a megye nemességét.

Egyes országos világi vagy egyházi főméltóságok hivatalból látták el egy adott megyében a főispáni tiszteket (**örökös főispán**), pl. a nádor Pest vármegye örökös főispánja, az esztergomi érsek pedig Esztergom vármegye örökös főispánja. Az is előfordult, hogy egyes bárói családokon belül öröklődött (primogenitura) az adott megyében a főispáni tisztség (**örökletes főispán**). Ilyen család volt a Perényiek Abaúj vármegyében. A főispánok helyettesítésére az uralkodók főispáni helytartókat neveztek ki. Ebből alakult ki a Habsburg abszolutizmus idején az *adminisztrátori rendszer*.

Az **alispán** a főispán helyettese, akit a nemesség évszázados küzdelmeinek eredményeképpen választhatott a vármegyei közgyűlés. A vármegyei önkormányzat első számú képviselője volt,

aki irányította a helyi közigazgatást és elnökölt a vármegyei törvényszéken. Az ő helyettesítését a másodalispán látta el.

- **Szolgabírák:** eredetileg a királyi serviensek bírái voltak, később a közgyűlés által választott tisztviselők. Megyénként négy szolgabírót kellett választani egy évre. Fizetést nem kaptak (office nobilem, nemesi hivatal), a megbízatás elfogadása kötelező volt. (A jómódú nemesek közül választották őket. Feladatuk: az igazságszolgáltatásban való közreműködés, az adóztatásban és a katonai feladatok ellátásában való részvétel volt. Később a járásokat irányították.
- **Esküdtek:** A szolgabíró állandó segítői voltak, akik a szolgabírákat támogatták munkájukban, egyben ellenőrizték is azt.. Részt vettek az úriszékek ellenőrzésében, a tanúkihallgatásokban és a megyei törvényszék ítélkező tevékenységében.
- **Jegyző:** A 16. századtól választott és fizetett tisztviselő. Feladata az adminisztratív teendők elvégzése: a jegyzőkönyvek elkészítése, az ítéletek írásbafoglalása volt A 18. századtól titulusa: megyei főjegyző, s irányítása alatt dolgozott az aljegyző és az írnokok.
- **Adószedők:** a megyei adót gyűjtötték össze
- **Tiszti ügyész:** ellátta a vád képviselét a megye területén és a megye jogi képviselét.



Eötvös József A falu jegyzője című művében mutatta be a rendi vármegye működését

Testületi szervek:

Közgyűlés (congregatio generalis):

a nemesi vármegye testületi szerve. Ezen részt vehetett minden megyebeli nemes, ott felszólalhatott és szavazhatott. A megyében bírtokkal rendelkező nemes részvétele kötelező volt. Általában negyedévente ült össze és

közfelkiáltással szavaztak.

Elnöke kezdetben a főispán, később az alispán volt. Itt döntöttek minden lényeges kérdésben:

- statútumalkotás, ami helyi rendelet alkotását jelentette, ami nem ellenkezhetett magasabb szintű jogforrással;
- követek megválasztása, követutasítás meghatározása, követek beszámoltatása;
- tisztviselők megválasztása, ellenőrzése.

Részgyűlés: ez csak a megye egyes részére vonatkozó speciális, helyi problémákkal foglalkozott.

Bizottságok: a közgyűlés által létrehozott testületek voltak, amelyek egy-egy speciális kérdést készítettek elő, illetve gondoskodtak azok végrehajtásáról.

Sedria (sedes iudiciaria)

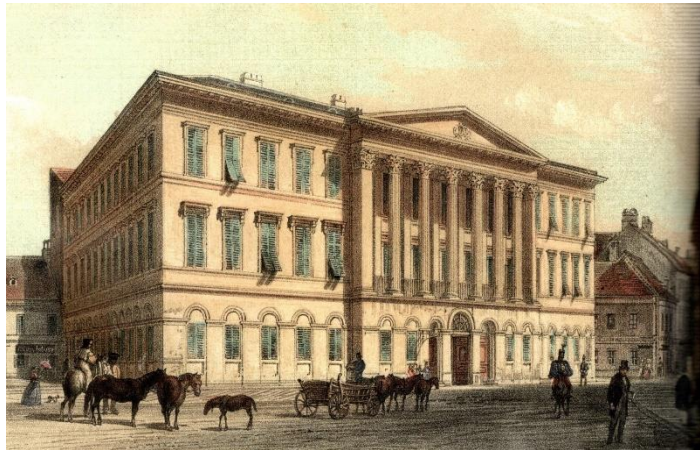
A nemesi vármegye törvényszéke volt, a vármegyében élő nemesek ügyében első fokon és bizony esetekben (pl. úriszéktől fellebbezett ügyekben) másodfokon eljáró igazságszolgáltatási szerv volt, ahol az alispán, a szolgabírók és az esküdtek bíráskodtak.

A nemesi vármegye hatásköre:

A magyar nemesi vármegyék hatáskörük négy csoportra osztható.

1. Törvényhozásbeli jogkör:

Követeket küldtek az országgyűlésbe a Karok és Rendek Táblájába. Főispáni kijelölés nélkül választották a követeket. A közgyűlés határozta meg a szavazati jog és a választhatóság



Pest-Pilis-Solt vármegye székháza a 19. század első felében, ahol a vármegyei közgyűlés, a sedria és a vármegyei tisztviselők is működtek (Rudolf Alt színezett litográfiája)

feltételeit és a választási eljárás rendjét. A követnek megyebeli nemesnek kellett lenni. Ennek megfelelően megyei hatáskör volt a követi verifikáció, azaz annak ellenőrzése, hogy a követet szabályosan választották-e meg. A megválasztott követeknek követutasításokat adtak, s azokat visszahívhatták indokolás nélkül. Formálisan



7. kép: **Borsodi tisztújítási jelenet** /színezett litográfia, ismeretlen mester/ (Horváth Attila: Az alkotmányosság védbástyája. A nemesi vármegye. Rubicon XXIX. évf. 3-4. sz. (2018) 15. p.)

nem rendelkeztek **törvénykezdeményezési** joggal, sérelmeiket, kívánságaikat előterjeszthették az uralkodónak, hogy azokat az országgyűlésen tárgyalják meg. **Kihirdették** az elfogadott törvényeket.

Statutumalkotási jog is megillette a vármegyéket. A törvény által nem szabályozott viszonyokat a megyék szabályozták. (A statutumok vonatkozhattak valamely törvény végrehajtására, vagy olyan életviszonyt szabályoztak, amelye országos jogszabály nem volt. Ezért ezt a jogot a végrehajtás kapcsán is meg kell említeni.)

2. Végrehajtásbeli jogkör:

Az országgyűlésen hozott törvények és a királyi rendelkezések végrehajtása a magyar történeti alkotmány szerint a vármegyék feladata volt. Ennek kapcsán alakult ki a **vis inertiae** (félretételi jog). Ez a Habsburg időkre nyúlik vissza, amikor az uralkodók az országgyűlés által hozott törvények helyett rendeletekkel kormányoztak. A vármegyéknek joguk és kötelességük volt vizsgálni, hogy a kiadott rendelet sértette-e az ország törvényeit, alkotmányos rendjét. Ezt a közgyűlésen ellenőrizték. Ha törvénysértőnek találták a rendeletet, akkor a vis inertiae jogával élve nem hajtották végre azt. II. József ezért a közgyűléseket is feloszlatta. A vis inertiae az 1222-es Aranybulla rendelkezéséből vezethető le. A 31. cikkelyből, amely szerint megilleti az ellenállás joga a királyi szervenseknek. 1687-ben lemondtak erről, de csak a fegyveres ellenállás jogáról, így a passzív ellenállás joga megmaradt.

3. Bíraskodási jogkör:

A vármegyék 1869:IV. tc. hatálybalépéséig bíraskodtak is. Bírákat maguk választották. Saját ítéletvégrehajtói szervezettel rendelkeztek, ítéleteiket saját börtöneikben hajtották végre. Megillette a megyéket a pallosjog és a 17. századtól a közhitelességi funkciót is elláttak.

4. Politikai jogkör:

Bármilyen országos kérdést napirendre tűzhetnek, tárgyalhatnak, szabadon alakíthatják ki álláspontjukat. Feliratokat intézhetnek az uralkodóhoz, a központi „kormányzathoz” és az országgyűléshez, ebben előadhatták álláspontjukat, tiltakozásukat, kérelmeiket. A többi vármegyével is közölhették nézeteiket (levelezési jog), egyeztethettek egymással (kerületi ülések).

ÖNELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mutassa be a királyi vármegye idegen eredetét!
2. Milyen külföldi mintákat követett István a vármegyerendszer kialakításakor?
3. Miben különbözött Kristó Gyula és Györffy György álláspontja a megerendszer kialakulása kapcsán?
4. Milyen szerepe volt a nemesi vármegyében a főispánnak?
5. Kik voltak a nemesi vármegye legfontosabb tisztviselői?
6. Melyek voltak a nemesi vármegye testületi szervei, mi volt a feladatuk?
7. Milyen jogkörei voltak a vármegyéknek a törvényhozással és az igazságszolgáltatással kapcsolatosan?
8. Mi az a vis inertiae? Mi a statútum fogalma?



FELHASZNÁLT IRODALOM

MEZEY Barna: Magyar alkotmánytörténet. Budapest, Osiris, 2003. (ötödik kiadás) 144-154. pp.

<https://www.szaktars.hu/osiris/view/mezey-barna-szerk-magyar-alkotmanytoritenet-osiris-tankonyvek-2003/?pg=0&layout=s>

Pétervári Máté: A közigazgatási szervezet előzményei. A rendi kori közigazgatási szervezet bemutatása. In: A közigazgatási és igazságszolgáltatási szervezet változásai a polgári kortól napjainkig (online oktatási csomag), 2020.

<https://eta.bibl.u-szeged.hu/4255/>

Varga Norbert: A középszintű közigazgatás kialakítása: a megerendszer. In: A magyar közigazgatás története (online oktatási csomag), 2020.

<https://eta.bibl.u-szeged.hu/5037/>



AJÁNLOTT IRODALOM



PALUGYAY Imre: Megye-rendszer hajdan és most. Pest, Heckenast Gusztáv, 1844. I-IV. k.

<http://real-eod.mtak.hu/5327/>

DOMINKOVITS Péter: A rendi jogok védelmezője - a központi utasítások végrehajtója: a 17. századi magyar vármegye. *Századok* CXXXIX. évf. 4. sz. 2005. 855–888. pp.

https://adt.arcanum.com/hu/view/Szazadok_2005/?pg=880&layout=s

STIPTA István: Parlamenti viták a területi önkormányzatról (1870-1886). In: Mezey Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Osiris, Budapest, 1998. 77–93. pp.

<http://midra.uni-miskolc.hu/document/12424/4505.pdf>