

## A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig<sup>1</sup>

A járás, mint alsófokú közigazgatási hatóság negyedszázaddal ezelőtti megszüntetéséig alapvető szereppel bírt a magyar társadalom életében. Története összefoglalóan a mai napig nem feltárt, de a közigazgatásra vonatkozó jogszabályok és az egy-egy részletet megvilágító szakmunkák révén nagy vonalakban mégis megismerhető.

### A szolgabírák, szolgabírói járások a középkor és kora újkor Magyar Királyságban

A szolgabírói hivatal és a szolgabírói járás fogalmi szervesen összefonódnak a nemesi vármegyével, mint a rendi világ középszintű közigazgatási egységével. A mára klasszikusnak számító 20. századi alkotmány- és jogtörténetek közül Eckhart Ferenc kézikönyve a királyi, majd nemesi vármegye tisztségviselőit és hatáskörét taglaló, „A kormányzás vidéki intézményei” fejezetcímen belül tárgyalja a szolgabírói hivatalt (*iudex nobilium*, avagy *iudlium*). A tisztséget egyértelműen összekötötte a megyei önkormányzattal; a név eredetét a királyt szolgáló *serviens* elnevezésben látta, így a hivatal kialakulását is a 13. század közepére tette. Megyénként általánosan négy szolgabíróval számolt, akik választott tisztviselők voltak. A nagyobb törvényhatóságok esetében a 15. század végétől jelezte az alszolgabírók (*vicejudlium*) megjelenését.<sup>2</sup> Ő még azt hangsúlyozta, hogy a szolgabírónak nem volt önálló bíraskodási joga, hanem a négy szolgabíró az alispánnal együtt, testületileg bíraskodott a megye székén, de van, hogy alispán nélkül alkották a megye hatóságát (Pest vármegye esete). Ugyanakkor a szolgabíró jogköre esetében hangsúlyozza: bírói eljárást (idézés, vizsgálatot) egy szolgabíró is végezhetett, miképpen peren kívüli eljárást (birtokbeiktatást, határjárást) is, illetve az előtte lefizetett tartozásban személye legitimáló volt. Minden típusú állami adóbeszedésben, illetve a tizedbehajtásban az adórovókat (adószedőket) segítette. Nagyon fontos szereppel bírt a jobbágyügyekben (jobbágyköltözés, az engedély nélkül költözött, jogtalanul befogadott vagy erőszakkal elragadott jobbágyok visszakövetelési ügyeiben).

Az 1970-es, 1980-as évek sok kiadást megért kézikönyve jelentős részben az Eckhart-féle bemutatáson alapult, hangsúlyozva: „...[a] szolgabíráknak elsősorban a megyei törvénykezésben, de a közigazgatásban is komoly feladatuk volt.” Teendők közé tartozott „...a megyei törvényszéken, a sedrián való részvétel, perbeli egyéb szolgáltatások, mint az idézés, tanúkihallgatás, végrehajtás; adóösszeírásban, kivetésben, beszedésben történő közreműködés, nemesek összeírása az *insurrectio* (nemesi felkelés) céljára; rendészet”. (Csizmadia – Kovács – Asztalos [1972]: 155.)

---

<sup>1</sup> \* A Hétfa Elemző Központ „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...” című tanulmánya alapján

<sup>2</sup> Zala vármegye esetében 1464-től folyamatosan kimutatható az alszolgabíró működése. (Molnár [2000]: 271–272.)

Az összefoglaló tankönyvek közül egy 1961-ben megjelent, többszerzős kötetben Bónis György vetette fel a szolgabírói járások kérdését. Kialakulásukat a nagy vármegyék (Zala, Sopron, Fejér) és ez által a nemesség gyülekezésének problémája miatt a több törvényszék hely (sedria-hely) meglétéhez kötötte, amelyek illetékességét egymástól el kellett határolni. Hipotetikus megállapítása szerint „...[ez] a jogszolgáltatási elkülönítés volt a járások (*districtus, processus*) keletkezésének az alapja. A XV. században már a szolgabírákat is beosztották az egyes járások sedriáihoz, a megye nemessége is ezek szerint csoportosult. A következő korszakban [t. i. 1526 után] a járásbeosztás megszilárdult, s a járási sedriák helyett kialakult a szolgabírói ítélőszék.” (Bónis – Degré – Varga [1961/1996]: 19.)

### **A középkori nemesi vármegye egyik meghatározó tisztségviselője: a szolgabíró**

*A szolgabírói hivatal megjelenése:* A jelen kutatási állapot szerint a királyi vármegyékből a 13. század utolsó évtizedeiben kezdődött meg az új típusú megyei intézmény, az ún. nemesi vármegye kialakulása, melynek létrejötté az 1270-es évtized végén központi, uralkodói akaratra történhetett. (Tringli [2009]; Zsoldos [2007]) A történetírásban általánosan elfogadott a nemesi vármegye kialakulását a szolgabírói intézmény megjelenéséhez kötni. A törvényalkotás terén az Árpád-kor végi törvények szólnak a szolgabírákról. Az 1290: 14. tc. a megyei közgyűlések esetében már említi a négy szolgabírót, akiknek a megyei közgyűlésekben meg kell jelenniük és az ítékezésben bírótársként részt kell venniük. Az 1298: 26. tc. a megyei bírászkodást oly módon szabályozta, hogy amennyiben a nádor nem tart ítélőszéket, az adott megyei ispán (*comes*), avagy helyettese – és a gyakorlatban familiárisa –, az alispán (*vice comes*) elnökletével a négy szolgabíró ítélezhet. (Belitzky [1938]: 513.) Nemesi vármegyével azóta számolhatunk, amióta a testület – azaz alispán és négy szolgabíró – kiadványai (illetve ahhoz írt leiratok) ismertek. (Szakály [1998]: 51.)

A nemesi vármegye kialakulása, a szolgabírói kar megjelenése – a kutatás mai ismeretei szerint – egyes régiókban eltérő időpontban is végbemehetett. A Dél-Dunántúlon Tolna esetében 1306–1314 között zajlott le ez az átalakulás. Az első, alispán és négy szolgabíró által jegyzett megyei kiadmány itt 1314-ből ismert. (Szakály [1998]: 32–33., 97.) A Nyugat-Dunántúlon, Sopron vármegye esetében az első megyei közgyűlési határozatot 1296-ra datálja a jelenlegi kutatás, és az első, négy szolgabíró jelenlétében kiállított ítéletlevelet 1313-ból hozza. (Belitzky [1938]: 515.) Győr vármegye esetében 1328-ból ismert e megyei szervezethez írott – adott esetben uralkodói (I. Károly) parancslevél (*iudicibus nobilium*), míg 1351-ből maradt fenn az első megyei kiadmány („... *comes Iauriensis et quatuor iudices nobilium...*”), majd 1356-tól, fölöttébb hézagosan adatolhatók a szolgabírák. (Győr esete egyben ismételen felhívja a figyelmet az eltérő forrásadottságokra, a jelentős forráspusztulásra.) (Horváth [2005]: 28–32, 37.)

A vármegyék élén a királyt képviselő ispán (*comes*) állt. Kezdetben az ispánt az ún. *curialis comes*, majd az alispán (*vice comes*) helyettesítette, aki a kora újkorral szemben ekkor még nem választott tisztségviselő volt, hanem az ispán familiárisai közül került ki, tehát az ispán nevezte ki. Csupán az 1486. évi 60. törvénycikk szabályozta, hogy az alispánnak a megyei nemesei közül kellett kikerülnie. A nemesi megye elengedhetetlen tisztségviselői voltak a

szolgabírák, akik általánosan elfogadott álláspont szerint a megyei nemesek által választott és esküt tett megyei tisztviselők voltak. Az újabb jogtörténeti kutatások (Béli [2008]) a hivatal kialakulását az uralkodó által kiküldött fogott bírák – akik a megyei nemességből kerültek ki – személyéből eredeztetni. Azaz a szerző a szolgabíró terminus megjelenése előtt e tisztség kifejlődésének előzményeként a központi kormányzat által kiküldött, helyi emberekből álló bírakat véli felfedezni. A szolgabírói tisztség megjelenését követően még nem beszélhetünk az illetékességi körüket jelentő szolgabírói járások kialakulásáról, az jóval későbbi, ismételten az uralkodó, a központi kormányzat által iniciált adózási, pénzügyigazgatási folyamat hatására jöhetett létre.<sup>3</sup> (Szakály [1998]: 36–37; Piti – C. Tóth – Neumann [2010]: 7–9. (C. Tóth Norbert munkája).

*A szolgabírói kar:* Az okleveles anyagban található nevük (*iudex nobilium*, röviden *iudlium*) szó szerinti fordításban a *nemesek bírója* jelentéssel rendelkezik, amely a rögzült magyar szóhasználatnál *szolgabíró*. A magyar terminus eredetéről, jelentéstartalmáról korábban nagyon sok vita folyt – így sokáig erősen tartotta magát, miképpen jelenleg is felvetődik a királyi szerviensek bírái meghatározás is – de ez a középkorász történész szakmában mára konszenzusos állapotra jutott: nevüket onnan kapták, hogy a bíráskodásban az alispánt segítették, azaz szolgáltak neki.

*A szolgabírói feladatok:* A szolgabírák elsősorban az ispán és az alispán mellett működő bírótársak voltak, ahogy erre – az újabb kutatások alapján – nevük is utal. A Zsigmond-kori monografikus feldolgozás révén ismert, hogy az alispán már ekkor is parancslevelekkel (*litterae commissionales*) utasított egy-egy szolgabírót egy eljárás, valamilyen vizsgálat lefolytatására. Így a szolgabírónak az 1405. évi I. törvény 8., II. törvény 10. cikkelye alapján ki kellett szállnia a földesúri bíráskodás fórumaira (az úriszékekre) megyei hivatalos tanúnak a bíráskodás megtekintése és meghallgatása céljából. Leggyakrabban idézés miatt kellett kiszállniuk, de el kellett járniuk a jobbágyköltötetés alkalmaival, miképpen a király, a nagybírák (nádor, országbíró) parancsaira, és gyakran a megye nemességéből kiválasztott, úgynevezett királyi emberekkel kellett eljárásokat lefolytatniuk (pl. birtokbeiktatás esetében). (C. Tóth [2008]: 63–64, 68–69.) A bíráskodással kapcsolatos feladatok mellett a közhitelesség ellátása, biztosítása is feladataik, funkcióik közé tartozott. Az 1495:24. tc. rendelte el, hogy a különböző eljárások során a szolgabíró mellé válasszanak esküdteket. (Bónis – Degré – Varga [1961/1996]: 19.) A későbbiekben a szolgabíró a melléje rendelt esküdtel alkotta a megye hiteles személyét pl. az úriszékeken.

## **A középkori szolgabírói járás**

A 19. századi történetírásban általánosan elterjedt az a kép, hogy IV. Béla király a vármegyéket négy részre osztotta, és ezt III. András (Endre) idején törvénybe foglalták. (Botka Tivadar, 1865).<sup>4</sup> A korszak meghatározó jogtörténeti kézikönyve a négy szolgabírót előíró 1290:14. tc.-ből mechanikusan következtette a vármegyék területének négyfelé osztását (Timon Ákos, 1903). A kortársi kritika kiterjedt forráskutatással és elemzéssel – pl. a citált

<sup>3</sup> A szolgabírói kar létrejöttéről, jogtörténeti szempontból lásd Béli [2008].

<sup>4</sup> 1885/1886 során Karácsony János a 14. század elejére tette Békés vármegye négy részre osztását. (C. Tóth [2007]: 393–394.)

uralkodók nem adtak ki járásokra vonatkozó törvényeket – elutasította a 13. század végi, 14. századi járásokat (Gábor Gyula, 1908). Azok létrejöttét a 15. század elejére tette, jelezvén: az 1399. évi hadköteles nyilvántartás nem járás, hanem megyei alapú, ahol először tetten érhető a járás megnevezés, az az adóösszeírások köre. Sajnos a középkori megyei modellként sokáig használt klasszikus Zala megyei monográfia (Holub József, 1929) nem említi az adott törvényhatóság járásainak a kialakulását. Több mint egy generációval később, Gömör vármegye monográfiája az 1427. évi ún. dikális adójegyzék kapcsán emeli ki, hogy az adott törvényhatóság történetében ez az első nyoma a biztosan rekonstruálható járási beosztásnak. (Ila [1976]; C. Tóth [2007]: 394–396.) A 20. század eleji hipotézist, az eseti feldolgozás eredményét, azaz a járások megjelenését a 15. század első harmada végén, a királyi adóösszeírásokhoz kötve, teljességgel alátámasztotta Abaúj, Sáros, Gömör, Torna és Ung vármegyék 1427. évi kamara haszna összeírásainak közzététele, melyben a közzéadó külön hangsúlyozta: „A járás (ekkorin nevéen *reambulatio*) fogalmával ezekben az összeírásokban találkozunk először a magyar történelemben. Már ekkor is, mint később, hosszú időn át, a hivatalban lévő szolgabírákról nevezték el őket...” (Engel [1989]: 12; C. Tóth [2007]: 397.) A középkori szolgabírói járások – Abaúj (1427), Bereg, Gömör, Győr (1518), Sáros (1427), Szabolcs, Torna (1427), Ung (1427), Vas, Veszprém (1488) – kiterjedését vizsgáló, az adatokat topografikusan bemutató kutatás: C. Tóth [2006]; C. Tóth [2007]). C. Tóth kiemelten hangsúlyozta: a középkori források alapján a járások középkori története és szerepe elválaszthatatlan a központi pénzügyigazgatástól, pontosabban a királyi egyenes adó beszedésétől. Ugyanakkor a korabeli megyei igazságszolgáltatás, a bírói parancsok végrehajtása nem járások szerint szerveződött. (C. Tóth [2007]: 408.)

A középkorra irányuló járáskutatások több megye esetében a járások térbeli kialakítása kapcsán is fontos szempontra hívják fel a figyelmet: ez az ítélezési központhoz (*sedria* azaz törvényszéki székhely, későbbi megyeközpont) történő földrajzi kapcsolódás. A korábbi középkori járáskutatások legújabb hipotetikus eredménye a nemesi vármegyék járásainak kialakulását egyértelműen összeköti a királyi egyenes adó, az I. Károly király által 1336-ban kivetett kamara haszna bevezetésével, és ezen adónem kivetésével, behajtásával. A járások ezt követően jöhettek létre. Létrejöttüknek köze lehetett ahhoz, hogy I. Lajos király a királyi adószedők (adórovók) mellé – valószínűsíthetően járásonként – egy-egy szolgabírórt rendelt. (C. Tóth [2010]: 320.) Ugyanakkor a 14. század második feléből ilyen jellegű adókivetési, -beszedési forrás egy vármegye egyetlen egy járásából sem ismert. A királyi adókivetés alapján jogosan adódik az a következtetés is, hogy egy-egy vármegyében annyi járás lehetett, ahány szolgabírája volt az adott törvényhatóságnak. A középkori „járásokról [...] annyit mondhatunk, hogy azok a pénzügyigazgatás legalsó, adminisztrációs fokát jelentették, s a világi igazgatásban a középkor folyamán nem töltöttek be szerepet. A megyéket a járások nem egyforma területre osztották. A járáshatárok meghúzásakor az adott megye fekvése (domborzat és vízrajz) vagy a nemesség létszáma volt az elsődleges szempont”. (C. Tóth [2010]: 320.)

A járásokat az első biztos forráshelyek, az 1427. évi kamara haszna összeírások *reambulationak* nevezik, amely a korban a települések, uradalmak határjárásához (*reambulatio metarum*) csatlakozó fogalom volt. A 16. századi királyi adóösszeírásokban már

a *processus* fogalom maradt fenn (első említései 1444: Zemplén, 1488 Veszprém), amely a 16. század első harmadában ki is szorította a megelőzőt, és a latin nyelvű szövegekben a kora újkorban meghatározó lett. (Vö. C. Tóth [2007]: 405–406.)

### **Szolgabírák a kora újkori nemesi vármegyékben**

Az 1648/1655. évig szinte folyamatosan fennmaradt királyi adókiivetések egyértelműen azt mutatják, hogy a késő középkori járási szerkezet folyamatosan fennmaradt a 16–17. században. Ezek a – modern fogalomhasználattal élve – állami adóösszeírások még a nagy, pallosjogú uradalmakat is járási egységekbe tagolva hozták, a járásokat pedig – miképpen a középkorban is – a hivatalviselő szolgabírákról nevezték el. Ugyanez a szisztéma tükröződik vissza a megadóztatott kismanesek (pl. hadisegély, koronázási cél) jegyzékein is. Ezek az adójegyzékek az adóbehajtás folyamatos, megszokott útvonalát is rögzítik. A központi kormányzat pénzügy- és adóigazgatásának konkrét helyi megvalósításaként, az adókiivetés és -beszedés terén 1647-ben, a nyugat-dunántúli megyék (döntően Sopron, Vas), járási szinten gyorsan és zökkenőmentesen integrálták az ekkor az országhoz visszacsatolt nyugat-magyarországi záloguradalmakat.

Az 1649. évi 86. tc., amely a török elleni védelem számára osztotta fel a hódoltság innenső határfelén élő népességet, a megyék mellett járásokat is említ. Ebben az időszakban a járás (*processus*) fő funkciója az ott élő népesség közmunkájának megszervezése és az adóbevételek biztosítása. Megyénként akár 3-5, sőt 6 járás is lehetett. (MT 1608–1657: 567–569; Palugyay [1844]: I/164.)

A megyék a török hódoltság időszakában rengeteg új funkciót kaptak, melyek ellátására a korabeli, középkori alapokon nyugvó közigazgatási szervezet már nem volt alkalmas. A központi bíróságok működésének lassúsága, szünetelése miatt a 17. századra megnövekedett a megyei törvényszékek jelentősége. Az országos törvények végrehajtásának nehézsége, nem egyszer maguknak a törvényeknek az ismeretlensége miatt is, a 16. században megjelent a megyék statútumalkotása, ami a következő évszázadban tömegessé lett. Az adminisztrációs fegyelem esetleges volt, a keletkezett jogbiztosító iratokat kiépült megyeszékhely és központi levéltár híján az alispán vagy a jegyző tartotta magánál, nem egyszer összekeverve azokat saját magánjellegű irataival.

A 16–17. századi járási szintű igazgatásokban a szolgabírák korábbi feladatai egyrészt módosultak, másrészt hivatali tevékenységi körük jelentősen gyarapodott. Az idézések, a tanúkihallgatások, a vagyonosztályok, a közhitelességi feladatok ellátása során egyre erőteljesebben érvényesül egyfajta szolgabírói illetékesség, azaz: egy-egy szolgabíró egy-egy járás területén folytatja le eljárásait a hozzá rendelt esküdekekkel. Ugyanakkor ez a gyakorlat nem általános és nem abszolutizálható. Járási székhelyről ekkor sem beszélhetünk, a szolgabíró lakhelye nem feleltethető meg még provizórikusan sem a járási székhelynek. Majd csak a 18. század elejétől válik mindinkább követelménnyé, hogy a szolgabírók járásukban lakjanak, jóllehet ehhez ekkor még nem társult az a rendkívülien megnövekedett feladatmennyiség, ami majd a felvilágosult abszolutizmusra, különösen a józsefi idősakra lesz jellemző. (Degré [2004]: 229.)

Míg a kutatások alapján a középkorban a szolgabírák szolgabírói járáshoz kötöttek elsősorban a központi pénzügyigazgatás (adókiivetés, adóbeszedés) helyi megvalósításában vettek részt, a 16–17. század során járásukban elvégzett közigazgatási szerepük jelentősen megnőtt. Az adott járásokhoz kötve olyan közigazgatási feladatok jelentek meg, mint a közutakra, vízi utakra, malmokra történő felvigyázás, egyes árvíz által veszélyeztetett kistájakon (pl. Sopron vármegyében, a Rábaközben) a csatornarendszer felügyelete. Az oszmán háborúk miatt feladatkörük katonai jellegű feladatokkal is együtt járt. Az adózással szervesen összefonódott még a pusztult, illetve a háborús állapotok miatt leégett adóegységek (porták, házak) rendszeres járásonkénti (járásokon belül települések szerinti) összeírása, így az adóösszeírás folyamatos korrigálása. Hasonló feladatot jelentett a végvárak támogatására törvény szerint kivetett ún. ingyenmunka – ami tényleges munkavégzésben, illetve pénzbeli megváltásban testet öltő, a végvárrendszer erősítő adófajta volt – kivetése és beszedése, valamint a célhelyhez történő eljuttatás segítése. Ezen és a végvárrendszer háttérben történő működésének stabilizálásán túl, az előző ingyenmunka adóhoz hasonlóan fontos, az adott közigazgatási egységhez (járáshoz) kötött, területvédelmi feladatokat is el kellett látniuk. A legismertebbek e sorban a folyóvizeknél található gázlók, átkelők felügyelete, télen a jégvágásra történő felügyelet, e munka elvégzésére munkaerő (jobbágyok, zsellérek) biztosítása. Noha elsősorban az adott szolgabírói járásokhoz kötődtek, járástól függetlenül részt kellett venniük az átmenő katonaság ellátásának biztosításában (szekerek, élelem biztosítása), a törvényhatóságokon keresztül történő átkelésük felügyeletében, illetve katonai beszállásolás esetében a katonai hatóságokkal kellett együttműködniük.<sup>5</sup>

A 16–17. századi szolgabírók speciális funkciókkal rendelkeztek: az oszmánok által megszállt vármegyék területén, gyakran mélyen a hódoltságban, részt vettek a magyar adóztatásban, biztosították a magyar jogszolgáltatás, bírászkodás, közhitelesség továbbélését. Több hódolt (Pest-Pilis-Solt), részben hódolt (Komárom, Heves-Külső-Szolnok, Nógrád) vármegye esetében a vármegyei igazgatásnak valóságos hódoltsági „tagozatai” alakultak ki: hódoltságban működő, gyakran ott élő szolgabírák többnyire ott élő esküdtekkel, akik a magyar jogszokások, birtokstruktúra megőrzését segítették.

Sajnos még ennél is kevésbé feltárt a Rákóczi Ferenc vezette rendi-függetlenségi harc utáni időszakot követő 18. századi vármegyei közigazgatás története, pedig az ország közigazgatását, bírászkodását újjászervező országgyűlések (1715., 1723.) után a törvényi szabályozás, a helyi jogszokások és a gyakorlat alapján a megyei igazgatás szintje is újjászerveződött. Az 1729. 35. tc. 8.§-a rögzíti, az 1 járás – 1 főszolgabíró elvet, utóbbi munkáját egy vagy több alszolgabíró segíti. Több kerület esetén „mind a’ fő- mind az alszolgabírónak külön kerületeik szokott lenni.” (Palugyay [1844]: I/164.) A szakzszerűség és a bürokratizálódás fő tendenciáinak a keretében a választott megyei hivatalviselők számának növekedése, funkcióinak gyarapodása mellett a felfogadott szakapparátus (mérnökök, sebészek, orvosok) minél szélesebb körű megjelenése jellemezte ezt az időszakot.

---

<sup>5</sup> Minderről a megyei működésbe ágyazva lásd Dominkovits [2010].

## **A szolgabírói feladatok differenciálódása az abszolutista államszervezet kiépülésétől a kiegyezésig**

A 15. század utolsó harmadában még csak a nagyobb vármegyékben rögzült alszolgabírói tisztség kialakulása és elterjedése a 18. századra általánossá vált. A nagy kiterjedésű szolgabírói járások (*processus*) kisebb egységekre, pl. Sopron vármegye esetében kerületekre (*districtus*) tagozódtak, amelyek élén az alszolgabírák jelentek meg. (Természetesen ahol a magyar terminus már a 18. században beemelte a főszolgabíró fogalmat, ott gyakran őket alszolgabíró helyett szolgabírakként említik a források.) Egyes vármegyékben a század során a nagy járásokból újabb járások is kiszakadtak (pl. Zala, Sopron). A század során a szolgabírák a több hullámban visszahódított területek társadalmi, gazdasági újjászervezésében az uradalmak birtokosaival és tisztségviselőivel együtt jelentős szerepet játszottak. Mária Terézia királynő (1740–1780) uralkodásának időszakát általánosan jellemezte, hogy a szolgabírói kar (az esküdtekkel együtt) a középszintű egységet képező megyénél alacsonyabb közigazgatási területi szinten oldotta meg az abszolutista állam által előírt adó- és közigazgatási feladatokat: pl. végezte az adókvetést, adóbeszedést, regisztrálta az adózó lakosságot és annak változásait, összeírta a felekezete, foglalkozása, etnikuma alapján a rendi társadalomba nem minden probléma nélkül vagy nehezen integrálható helyi lakosságot (pl. zsidók, cigányok). Közigazgatási feladatai között az út- és vízrendészeti munkák kiemelkedő jelentőségűek voltak. Korábban említett feladataik továbbra is megmaradtak, de a bürokratizálódó, abszolutista állam információigénye miatt immár járásuk gazdasági sajátosságaira (vetésterületek nagysága, terméseredmények) vonatkozóan is adatokat szolgáltatottak a megyei hatóságon keresztül, az 1724-ben létrehozott, korabeli Belügyminisztériumként működő Magyar Királyi Helytartótanács számára. A Mária Terézia-féle úrbérrendezés a szolgabírák aktív közreműködésével ment végbe 1767 és 1773 között. Az 1729: 35. tc. 6. §-a minden szolgabíró számára lehetővé tette, hogy ne csak egy adott, hozzá rendelt vármegye járásában, hanem bármelyik járásban eljárhasson. A közigazgatási feladatok növekedése mellett a szolgabíró bíráskodási feladatai is gyarapodtak; a 16–18. század során törvényileg is kialakult és határcörében jelentősen növekedett az egyes polgári perekben elsőfokú hatóságként megjelenő szolgabírói ítélőszék.

*Az önálló szolgabírói ítélkezési fórum kialakulása:* A korábbi kézikönyvekkel szemben az újabb jogtörténeti kutatások a törvényalkotás szintjén is kimutatták az önálló szolgabírói ítélkezési fórum létét. A szolgabíró önálló bíráskodásának intézménye, az „albíróság”-nak is nevezett szolgabírói szék (*forum iudicis nobilium, forum iudlicium, forum pedaneum*), a 16. század utolsó évtizedeiben jelenik meg a törvényekben. Az 1588:40. tc. a polgári perek során, az ún. tiszta adóssági ügyekben 20 forint erejéig engedi a szolgabírói végrehajtást. Az elsőfokú bírói fórumról az elégedetlen peres fél a vármegyei törvényszékhez fellebbezhetett.

A túlterhelt megyei közigazgatás és az államszervezet megújításának szükségessége nem képezte vita tárgyát a korabeli közvéleményben. Az sokkal inkább, hogy egyik vagy másik választott út milyen következményekkel jár majd a későbbiekben. A közigazgatás modernizációjáról két koncepció viaskodott az 1840-es években, az ún. municipalista és a centralista álláspont. A kortárs vitákból jól látszik, hogy az átalakulás tétjével tisztában volt az

ország politizáló közvéleménye, a kérdés mégis az volt, vajon az államélet modernizálása nem jár-e együtt olyan régi és erős intézmények, s velük a nemzeti függetlenség pusztulásával, mint amilyen a vármegye is volt. A centralista álláspont szerint (Eötvös József, Szalay László, Trefort Ágoston, Csengery Antal) az átalakulás célja a jogállam, amely természetesen vonja magával a rendi partikularitások megszűnését. „Hogy megyéink nem alkalmasok oly tárgyak kezelésére, melyeknél mindenekelőtt rend kívánatik s a központosítás bizonyos mértékben nálunk is szükséges, ezt bensőleg mindenki elismeré”, a meglévő állapot megváltoztatásának megakadályozása azonban sokaknak presztízskérdés. (Eötvös [1979 (1846)]: 178.) Elgondolásuk szerint az állam egy egységes közigazgatást működtet és felügyel, míg a demokrácia, az önkormányzatiság fő terepe a községi szint lenne. A municipalista álláspont – Kossuthtal az élen – a vármegye korábbi, a törvényhozásban, bíraskodásban, közigazgatásban megnyilvánuló befolyásának megőrzése mellett szállt síkra. (Eötvös [1979 (1846)]; Egyed [1929]: 79; Csizmadia [1976]: 79–80; Szamel [1977]: 269–270.) A megye ezen álláspont szerint a nemzeti függetlenség és a nemesi demokrácia alapintézménye is volt; úgy vélekedtek, hogy a megyei szint háttérbe szorításával egyaránt csorbulna az önkormányzatiság és gyengülne a nemzet. E viták közös jellemzője, hogy elvi síkon mozogtak, a kívánatos intézményszerkezet felvázolása, működésének kibontása, pl. hogy a járás miként is funkcionálna majd, nem képezte részüket. Az 1848. évi 3., 5., 16. és 17. törvénycikkek inkább a centralista álláspont javára döntöttek el a korábbi vitás kérdéseket, jóllehet látszólag érintetlenül hagyták a törvényhatóságok korábbi jogait. A megyék követküldési jogának megszüntetése, a megyei tisztségek főispán általi betöltése azonban a központi állami akarat erősödésének igényét jelezték. A két jövőkép vitája az 1860-as években tovább folytatódott, majd a kiegyezést követően Tisza Kálmán centralizációs, államosító politikájának eredményeképpen a municipalista irányzat végérvényesen vereséget szenvedett. (Csizmadia [1976]: 80–82, 185.)

A szabadságharc leverését követően kiépülő neoabszolutista rendszer csak kevésbé változtatott a megyei közigazgatás szerkezetén, ugyanakkor hatékonyabbá tette azt. A kis megyéket egyesítette, a nagyokat kettéosztotta, az exklávékat megszüntette. E rendelkezések azonban az alkotmány visszaállítása után érvényüket veszítették. Az októberi diplomával (1860) visszaállt az 1848 előtti alkotmányosság (a 48-as törvények közül csak a közteherviselés és a jobbágyfelszabadítás maradt hatályban), s vele a régi megyerendszer is, a kerületi rendszer helyett. (Csizmadia [1976]: 93–94.) A megye élére a főispán helyett a megyefőnök került, aki felügyelte a megyei közigazgatást, így a szolgabírói hivatalokat is. Alsó fokon továbbra sem különült el az igazgatás és a bíraskodás, a szolgabíró „önmaga ítélkezett kisebb jogvitákban”. Emellett továbbra is valamennyi, a járás életével kapcsolatos közigazgatási és belügyi teendő a szolgabíróra s néhány munkatársára hárult, ide értve a községek és a cs. kir. járási adóhivatalok működésének ellenőrzését is. (Meznerics – Torday [1937]: 58; Csizmadia [1976]: 90.) A Bach-rendszerben 244 járás és ugyanennyi járási adóhivatal működött. (Csizmadia [1976]: 90, 92.)

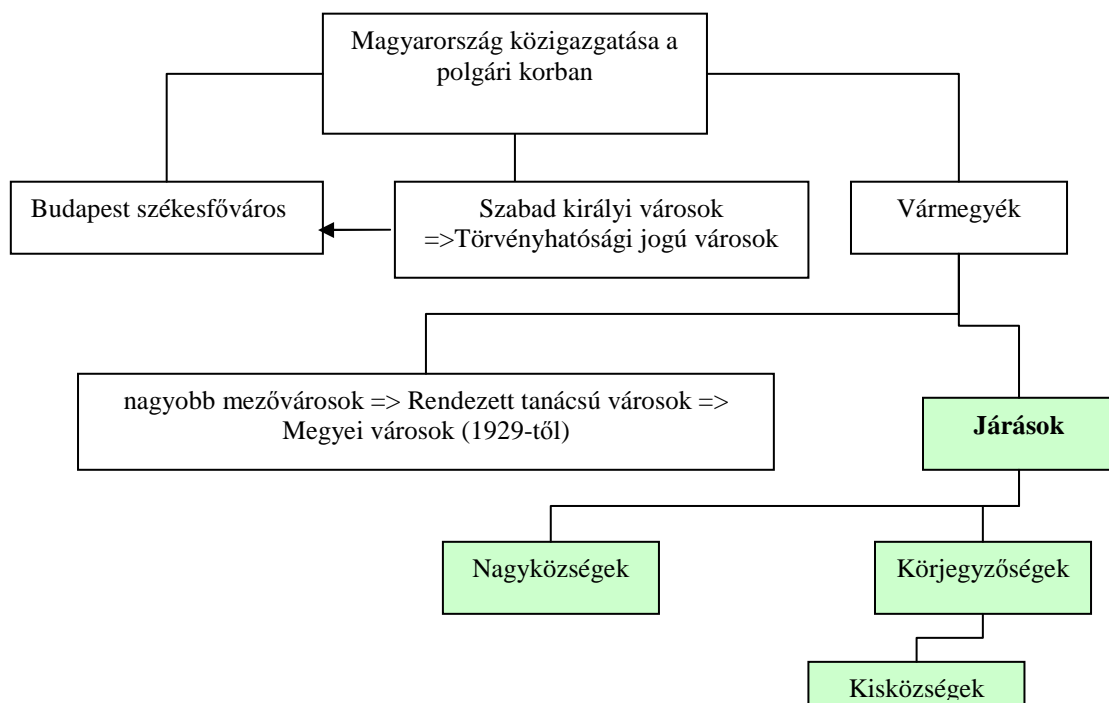
### **Az államépítés sodrásában (1867–1914)**

1867-ben a magyar közigazgatás területi beosztását tekintve még erősen magán hordozta rendi örökségét. A 49 magyarországi és 8 erdélyi vármegye mellett volt 5 székely szék, 1 magyar és 2 székely vidék, 5 magyar kerület és a Királyföld (utóbbi 9 szász szék és két szász vidék). Ezt a széttöredezett közigazgatást egységesítette az 1870. évi 42. tc.. E szabályozás egyelőre meghagyta mind az erdélyi, mind a magyarországi sajátos elnevezéseket és területi különállást, „de különben a törvényhatóságok általános szervezési szabályai rájuk is kiterjesztettek” (kivéve a Királyföldet és 3 várost: Fiumét, Pestet és Budát, utóbbiakra lásd az 1872:36. tc.).

A járás szintén megtartotta a rendi időszakban kialakult pozícióját és feladatkörét a közigazgatási hierarchiában. „A magyar járás sohasem volt önkormányzati alakulat, hanem csak a főszolgabíró hivatali kerülete.” (Magyar államélet [1942]: 102.) Ez volt az az alap, ami meghatározónak bizonyult a későbbiekben is. „A járásnak nincs önkormányzata, ezért nincs testületi szerve sem. A járás tehát a vármegyének dekoncentrált szerve. [...] Nem minden járás községei alkotnak összefüggő területet, némely járásnak elszakított részei is vannak. A nagy- és kisközségek közvetlenül a járási főszolgabírónak vannak alárendelve és rajta keresztül a vármegyének, ill. a vármegye alispánjának.” (vö. 1886: 22. tc. 31 és 89.§.) (Magyary [1942]: 274.)

A berendezkedő polgári közigazgatás tehát más elnevezésekkel, s részben más tartalommal, de leképezte a szegmentált rendi területi beosztást.

[1. ábra: Magyarország közigazgatása a polgári korban]



Forrás: Magyary [1939a]: 14; ill. a szerzők kiegészítése

A nem kellő mélységű, a polgári közigazgatás igényeinek megfelelni nem tudó területi reform hiányosságait lett volna hivatva rendezni Szapáry Gyula belügyminiszter törvényjavaslata 1873 decemberében, amely azonban – mivel a helyi érdekeket figyelmen kívül hagyva csak a leghatékonyabb területi felosztásra koncentrált – megbukott anélkül, hogy az országgyűlés tárgyalta volna. (Csizmadia [1976]: 225; Stipta [1995]: 178.) A Szapáry-reform a következő, mai szemmel is korszerű alapelveket követte:

- Az erős törvényhatóság alapja a gazdasági függetlenség, ehhez kellő népességű, adóerejű közpörmegyét kell létrehozni.
- A kisebb városi törvényhatóságokat a vármegyékbe kell kebelezeni.
- A természetes területhatárok figyelembevételével meg kell szüntetni minden exklávé (pl. Jászkun Kerület 9, Felső-Fehér megye 18 részből állt).
- Központokat csak a vonzáskörzet figyelembe vételével lehet kijelölni.
- Szapáry minden, a területiséggel összefüggő régi kiváltságot eltörölt volna. Minden terület egyenlő jogokkal és kötelességekkel bír.

A reformterv, amennyiben törvényerőre emelkedett volna, a 81 vármegyei jogú törvényhatóság számát 51-re, a városi törvényhatóságokét 73-ról 25-re csökkentette volna, azaz 153-ról 76-ra! A járások számában is nagymértékű csökkenéssel számolt, az 509 járásból 370-et hagyott volna meg, arányos, 30 000 fő/járas körüli népességgel. Már itt megfogalmazódott az a nem sokkal később jogszabályba foglalt igény, hogy a járásbíró, szolgabíró és adóhivatal minden járásban egy településen legyen megtalálható. Ahol nem létesülne adóhivatal, azokat a legközelebbi adóhivatalhoz osszák be. (Összesen 391 járásbíróval és 269 adóhivatallal számoltak.) (Magyary [1942]: 295; Csizmadia [1976]: 148–149.)

Magyary Zoltán értékelése szerint, ha a Szapáry-tervben foglalt „javaslatok megvalósultak volna, Magyarországon az alsó- és középfokú közigazgatás területi beosztása a közigazgatási költségek jelentékeny csökkenésével a közigazgatás és a közönség javára szinte kifogástalanul működött volna, valamint az önkormányzati és dekoncentrált közigazgatás területi beosztásának összhangját intézményesen is biztosította volna.” (Magyary [1942]: 296.)

Az országgyűlés ezzel szemben, az elutasítással párhuzamosan, „az államháztartás rendezése tárgyában” létrehozott bizottsága révén rögzítette a területrendezésnél figyelembe veendő elveket.

- 1) A területrendezés nem jelenthet új terhet sem az államnak, sem a polgároknak.
- 2) Olyan közigazgatási egységeket kell létrehozni, amelyek képesek önkormányzati költségeik fedezésére. (Stipta [1995]: 178.)

Látható, e két alapelv érvényesítése egyúttal az akkori status quo rögzítését is jelentette. Mivel bármilyen változtatás számtalan érdekkonfliktussal járt volna, így a nem túl nagy jelentőségű, a strukturális reformok szempontjából felszíni megoldást jelentő 1876-os törvényhatósági

területrendezésen (1876:33. tc.) túl más, mélyre hatóbb területi reform nem is történt a dualizmus időszakában.

## **Trianon után**

Az első világháborút megelőzően a történelmi Magyarországon 509 járás volt, megyénként átlagosan 6-7. Átlagos területük 650 km<sup>2</sup> volt, népességük pedig 40 000 lélek körül alakult. Trianont követően a járások száma 155-re csökkent. (Egyed [1929]: 180.) A közigazgatás eredendően sok ellentmondást tartalmazó területi beosztását a trianoni békeszerződés még aránytalanabbá tette, így az új határok mentén kettészakadt 27 vármegye és 60 járás helyzetét mihamarabb rendezni kellett. Ezt végezte el a kis népességű csonka megyék – ideiglenes – egyesítésével az 1923: 35. tc.. Egy évre rá az ún. szanálási törvénnyel (1924: 4.tc.) és az ennek végrehajtását szabályozó 177300/1924 B.M. sz. rendelettel a belügyminiszter teljhatalmat kapott a községek önállóságának szabályozására, pontosabban a 300 fő alatti települések kisközségek önállóságának megszüntetésére. Alapelv lett, hogy csak azon települések maradhatnak önállóak, ahol államsegély nélküli is adottak egy-egy jegyző eltartásának feltételei. (Benisch [1936a]: 73.) Szintén a racionalizálási törekvésekbe illeszkedett a szomszédos, sőt egybeépült települések összevonása (1922 és 1935 között 106 község szűnt meg ekképpen), jóllehet e törekvések az érdekeltek részéről általában szívós ellenállásba ütköztek. A nagyhatárú alföldi településeken egy ezzel ellentétes tendencia érhető tetten: az időközben felerősödött tanyaközpontok igénye az anyatelepüléstől való elszakadásra, s az önálló községi létre. (Benisch [1936a], [1936b]: 157–158.) A mélyreható megye- és járásrendezést ugyanakkor a kor politikája a távoli jövőbe toltta, hogy ezekre majd csak a községi határrendezéseket követően kerüljön sor. (Közigazgatásunk... [1936]: 132.) Azáltal ugyanis, hogy a járási beosztás a megyék hatáskörében volt, a helyi érdekeknek az ésszerű megoldásokkal szemben nagy befolyást juttatott. A Trianonnal előállt új helyzet sem a leghatékonyabb megoldásokra ösztönzött. Két típusú probléma fennmaradt még az 1930-as évekre is. Az egyik a túl kis – 10-20 000 közötti – lélekszámú járások meghagyása, a másik pedig a közlekedési adottságok figyelmen kívül hagyása. Utóbbira számtalan példa hozható az ország egész területéről, valamennyiben közös, hogy egy adott településről vagy csak nagy kitérővel érhető el a járási székhely, vagy úgy, hogy vasúton eközben egy másik járás székhelyén is át kell haladni. Nem került összehangolásra a 149 járás intézményi struktúrája sem, 1936-ban még 30-ban nem volt se járásbíró, se adóhivatal. (Benisch [1936b]: 162–163.)<sup>6</sup>

1929. évi 30. tc. elfogadása bevezette a megyei jogú város fogalmát, amelynek korábban a rendezett tanácsú város kategóriája felelt meg. „A megyei város igazgatási jogköre a községektől lényegesen azáltal különbözik, hogy mivel a megyei város nem tartozik járási kötelékbe, rá a főszolgabíró hatásköre nem terjed ki, hanem a megyei jogú város polgármestere, mint a főszolgabíróval egyenrangú szerv, gyakorolja együtt a község és a járás igazgatási hatáskörét.” [...] „A megyei város tehát egyetlen községből álló járás, amely közvetlenül a vármegyének van alárendelve és nem tartozik járási kötelékbe.” (Magyary

---

<sup>6</sup> Benisch közigazgatási tervezetének főbb pontjait ismerteti Csizmadia [1976]: 369.

[1942]: 337. és 274.) Itt gyakorlatilag közvetlen előképét találjuk meg az 1950-ben megalkotott, majd 1954-től általánossá tett járási jogú város fogalmának.

A terület-visszacsatolásokat követően, 1942-re a visszatért területeken (Kárpátalja nélkül) 41 vármegyében 264 járás működött, 12 154 571 lakossal, megyénként átlag 6 járás. (Magyary [1942]: 266–267; Magyar államélet [1942]: 102.) A főváros alatt 20 törvényhatósági jogú várost találunk, majd következnek a járási joggal felruházott megyei városok, összesen 70 település.

A radikális területi változások ellenére összességében kijelenthető, hogy ezek nem voltak elegendők egy mélyreható területi-közigazgatási reform kikényszerítésére. „Annak a különös ellentmondásnak vagyunk tehát tanúi, hogy az országgyűlés és a központi kormány a vármegyék önkormányzatát annyira visszaszorította, hogy az látszatautonómiánál egyébnek alig mondható, ugyanakkor azonban gyenge arra, hogy az ellentmondó vármegyékkel szemben keresztülvigye azt, amire a XX. századi közigazgatás eredményes működéséhez és a közönség jogos emberi igényei kielégítéséhez okvetlenül szükség van.” (Magyary [1942]: 297.)

### **Magyary Zoltán racionalizálási kísérlete és járásvizsgálata**

Magyary Zoltán, mint gyakorlati közigazgatási szakember, másrészt mint a közigazgatási jog professzora 1931-ben a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosi posztjára kapott felkérést Bethlen István miniszterelnöktől. Több tanulmányban megfogalmazott diagnózisában Magyary rámutatott, hogy a területi beosztás egyenetlensége, másrészt a közigazgatási jogköröknek az 1929:30. tc.-t követően is fennmaradt kuszasága a fő okok, amelyek gátolják egy hatékony intézményi szerkezet kialakítását. Mivel nem látott kellő politikai akaratot, hogy megfontolásait komolyan vegyék, a kormánybiztosi posztról 1933 márciusában lemondott, s intézetszervező egyetemi oktatóként működött tovább. (Csizmadia [1976]: 409–416.) E minőségben szervezte meg tanítványaival a tatai járásban az alsóbb fokú közigazgatás hatékonyabbá tételét célzó, híressé lett kutatást az 1930-as évek közepén. A projekt ötlete magától Magyartól származott, aki helybeli révén nagyfokú terepismerettel is bírt. A kutatást 1936 nyarán kezdték, s három évre rá jelentették meg összefoglaló, több mint száz térképmelléklettel és grafikonnal ellátott kötetüket. Magyary vállalta a bevezető és a záró tanulmány megírását, míg a közbülső fejezetek jórészt tanítványa, Kiss István tollából valók. (Magyary – Kiss [1939]: 9.)

Magyary paradigmaticus mondattal indítja a tanulmányt: „[a] közigazgatás a közönségért van – ebben mindenki egyetért.” (Magyary [1939a]: 11.) Nyugat-európai és észak-amerikai tapasztalatai alapján Magyary – jóllehet magát a szót nem használja – nem kevesebbre vállalkozik, mint a szolgáltató állam elemi strukturális feltételeinek kidolgozására. Ahhoz, hogy e téren javulást lehessen elérni, ki kellett alakítania a közigazgatás teljesítménymérésének szempontrendszerét. Tudatosítja ugyanakkor, hogy az állami és a községi szféra nem választható szét a közigazgatásban, ami azonban nem jelent problémát, hiszen a szolgálat szempontjából mellékes. „Az állam csak a helyhatóságokon keresztül tud érintkezni a közönséggel. [...] Nincsen tehát külön állami és külön önkormányzati

közigazgatás, hanem a valóságban egyetlen összefüggő közigazgatás van, a *magyar közigazgatás*.” [...] „A község (város) tehát az egész közigazgatás és az emberek közti érintkezési felület”, csak itt válik lehetségessé a kettő viszonyának tanulmányozása. (Magyary [1939a]: 13.) (kiemelés az eredetiben – DP. – HGK.)

Módszerük a járáskutatás, amelynek a – népi írók szociográfiai vizsgálódásaival szemben – jelentős többlete, hogy 1) lehetővé teszi az összehasonlítást, az átlagtól való eltérés mérését. Mindez azon a belátáson is alapul, hogy 2) az emberek az egész közigazgatást minősítik, s nem csak a szűken vett helyit, ezért az államélet legalsó szintjét kell vizsgálni. 3) A tatai járás kiválasztása mellett szólt, hogy ez egy etnikailag és felekezetiileg is vegyes népességű terület, ahol dominánsan jelen volt a nagybirtok éppúgy, mint a bányászat, ekként társadalmi és munkamegosztási tekintetben is kevert társadalmú. (Magyary 1939: 15.)

- A kutatásba minden lehetséges forrást bevontak, a kvantitatív, statisztikai érzékenység az adottságok teljes körű feltárását és összehasonlítását tette lehetővé.
- A főszoigabíró a terepmunka előtt egy jegyzői értekezleten bemutatta a vállalkozást,
- de a munkatársak maguk dolgoztak, a községi apparátust egyáltalán nem vették igénybe. (Magyary [1939a]: 20, 24.)

Magyary koncepciója abban a felismerésben gyökerezik, hogy a jogállam a 19. században, a régi fejedelmi abszolútizmusok ellenében alakult ki. E fejlődés azzal a sajátossággal járt, hogy a jogállam felfogásában a közigazgatás egy, az állam által ellátott jogi funkcióvá silányult. „Ez a fejlődés fokozatosan odavezetett, hogy *a közigazgatás jogszerűsége ahelyett, hogy egyik szempont lett volna, a legfőbb, sőt egyetlen szemponttá lett* [...]. [...] Azt hitték, hogy ahhoz, hogy valaki jó közigazgatási ember legyen, elég, ha jó jogász. Abból, hogy a közigazgatásnak nem szabad jogszabályt sértenie, egy idő múlva azt a következtetést vonták le, hogy ha nem lehet ellene a jogszabálysértés vádját emelni, akkor minden rendben van. Így a közigazgatás csak formasággá lett.” (Magyary [1939a]: 22.) (Kiemelés az eredetiben – DP.–HGK.) Ezzel szemben „[m]inden emberi cselekvés megítélésének egyik fontos szempontja a szükségletkielégítés foka, [...] egy szóval az eredményesség. Ez alól a megítélés alól a közigazgatás sem vonhatja ki magát.” A lehetőség szerinti legjobb megoldás a tudományos üzemszervezés (scientific management) segítségével tárható fel, amely törekvés a gyakorlatban a közigazgatás racionalizálása néven lett ismertté. (Magyary [1939a]: 22–23.)

A reform lehetőségeit mérlegelve Magyary arra jut, hogy „[h]a közigazgatás csak annyit ér el, hogy az összes községek állapotját feljavitja a mai legjobbnak a színvonalára, vagy csak az eddigi átlagnak a színvonalára és kiküszöböli mindazokat, amelyek ezen átlagon alul vannak, már sokat tett, nagy haladást ért el.” (uo.)

## **A járás a népi demokráciában**

Az Ideiglenes Kormányban belügyminiszteri posztot vállaló parasztpárti Erdei Ferenc már 1945-ben a (fő)szolgabíró elnevezés és poszt ellen szállt síkra. Ennek eredményeképpen „[a] főszolgabírói hatáskört az 1030–1945. M.E. sz. rendelet 12. §-a a járási főjegyzőre ruházta.” A megyei törvényhatósági bizottság által választott főjegyző lett az „elsőfokú közigazgatási és rendőrhatalósági tisztviselő”, aki közvetlenül felügyelte a járás településeit, az alispán rajta keresztül érintkezett a községekkel és viszont. A főjegyző felügyeleti joga ugyanakkor „nem jelentett fellebbviteli fórumot”, problémás esetekben a községeknek az alispánhoz kellett fordulniuk. Azaz összességében tovább élt a régi szabályozás. Emellett, hasonlóan a korábbi szolgabírói hivatalhoz, személyében a járási főjegyző is egy felsőbb hatalmi erőt jelenített meg, nem segítve a közigazgatás valódi demokratizálódását és az önkormányzatiság erősödését. (Farkas [1992]: 65–66, 80–81.)

A pártok között jelentős eltérések voltak a tekintetben, hogy miként képzelik el a járasok további sorsát. A kisgazdák a járás és a vármegye megtartása mellett voltak, úgy vélték, hogy a korábbi csekély hatékonyság és a közigazgatás társadalomfelettsége a szervezet egészének demokratizálásával felszámolható. A főszolgabíró és a helyére lépő járási főjegyző elnevezések helyett a főbíró megnevezést ajánlották. A járás a kisgazda elképzelések szerint önkormányzati jogot kapott volna, s hozzá, illetve a főbíróhoz tartoztak volna a közrendészet, a közegészségügy, az anyakönyvi, vallás- és közoktatásügyi és katonai feladatok. (Farkas [1992]: 113–114.)

Legvehemensebben a parasztpárt támadta a régi struktúrát, az Erdei Ferenc és Bibó István fémjelzte koncepciójuk a vármegyére, mint az állam testében fennmaradt feudális zárványra tekintett, ezért a régi vármegyei szervezet teljes felszámolása mellett érveltek.<sup>7</sup> Az új struktúrában a funkcionalitást, a vonzáskörzet ellátását előtérbe helyező, fentebb felvázolt városmegye mellett törtek lándzsát. Az 1946-os parasztpárti közigazgatási reformtervezet úgy fogalmaz, hogy „[a] járás azonban nem önkormányzati egység, hanem csupán a vármegye helyi kirendeltsége, mely a járás népes számára ma is az uralmat testesíti meg. [...] egész igazgatása és ügyvitele a vármegye kialakult gyakorlatához és szükségleteihez, és nem az igazgatott nép szükségleteihez igazodik.” Valódi megoldást a városmegye jelentene, melyeket „önkormányzati alapon kell megszervezni”, [...] „a valóságos önkormányzatot olyan egységekben valósítja meg, melyeket valódi érdekközösség és valódi szolidaritás kapcsol össze.” (Parasztpárti reform [1946 (1979)]: 543–544, 546; Farkas [1992]: 104–110.) „A valóságban [...] nem huszonöt vármegyéből áll az ország, hanem 60-80 kisebb-nagyobb városból és a hozzájuk kapcsolódó vidékekből. Erre a testre kell szabni a közigazgatási szervezet ruháját.” (Erdei [1977 (1946)]: 366.) Furcsa egybeesés, hogy a szervesen kialakult vonzáskörzetre építő városmegye-koncepció és a gazdasági-társadalmi stb. egységet hangsúlyozó kommunista megközelítés között látszólag mennyi hasonlóság van.

A szovjet államtudomány nyomán a Magyar Kommunista Párt, majd a Magyar Dolgozók Pártja az alábbi alaptételeket kívánta érvényre juttatni a területszervezésben:

1) Az állam segítse elő, hogy a dolgozók részt vegyenek a helyi hatalmi szervek munkájában.

<sup>7</sup> Vö. Erdei: „a vármegyei rendszer a népi demokrácia számára tökéletesen használhatatlan. A hosszú életű magyar feudalizmusnak ezt a maradványát is el kell takarítani az útból, hogy az ország és nép élete szabadabb formákat öltön és a demokrácia elvei szerint igazgathassa saját magát.” (Erdei [1977 (1946)]: 366.)

- 2) Az állam területi egységei legyenek egyben gazdasági egységek is, így a közigazgatási, társadalmi-kulturális és gazdasági funkciók egységben vannak (rajonizálás).
- 3) A területi egységek alkalmazkodjanak a nemzetiségek lakta területek határaihoz. (Takács [1963]: 76.) (Ez utóbbihoz nálunk nem kapcsolódott érdemi feladat, de gondoljunk az autonóm tartományok rendszerére a Szovjetunióban és a Magyar Autonóm Tartományra Erdélyben.)

A legideálisabb beosztást úgy vélték elérhetőnek, ha a területi szintek kijelölését komplex vizsgálatok előzik meg, amelyek kiterjednek a demográfiai, közlekedésügyi, ipari-mezőgazdasági, gazdaságföldrajzi stb. szempontokra, a feladatokat pedig hozzárendelik a tervgazdasági ciklusokhoz, miközben a társadalom bevonásáról sem feledkeznek el. A proletár államban „az államszervezet pontosan összehangolt felépítésének elengedhetetlen feltétele a területi szervezeti felépítés helyes tagolása, amely a legegyszerűbb apparátus és a legkisebb igazgatási létszám fenntartása mellett a dolgozók széleskörű bevonásával biztosítja minden egységen belül az adott terület konkrét és operatív vezetését.” (Takács [1963]: 83.)

### **Tanácsrendszer és tervgazdaság**

Még a valódi átalakulást megelőzően rendelkezett az 1949. augusztus 20-án kihirdetett alkotmány a következő évben bevezetett tanácsrendszer kereteiről. Eszerint az államigazgatás területi egységei a község, város, járás és a megye, illetve a nép valamennyiben a tanácsok útján gyakorolja a hatalmat. Az első, még ideiglenes tanácsok megalakulásának időpontja fővárosi és megyei szinten: 1950. június 15. 1950. október 22-én viszont már minden területi szinten megtörténtek az első tanács választások. (Bihari – Szamel [1961]: 5.)

A 343/1949 (XII. 14.) M.T. számú rendelet a megyék nevének, székhelyének és területének megállapítása tárgyában rendelkezett az új, 19 megyéről, illetve hogy területük mely települések/jársók révén alakul.

Az 1950-es járásrendezésnél követett fő elvek a következők voltak:

- „[A] lehető legkisebb mértékű változást szabad csak előidézni, mert a meglévő keretek radikális széttröése mind a lakosság, mind az állami szervek számára nehézségeket okozna.” (Hencz [1973]: 531.)
- A járások közlekedésileg, földrajzilag, gazdaságilag lehetőleg egységes területet fogjanak át, valódi, természetes központtal.
- A rendezést követően 140 járás maradt a 19 megyében (tízszel kevesebb: 16 megszűnt, 6 új járást alapítottak).
- „A rendelet arra is figyelemmel volt, hogy az addig városhoz beosztott községek járási beosztást kapjanak”. (Hencz [1973]: 532.)

A helyi tanácsokról szóló, 1950/1 tc. (az ún. I. Tanácstörvény) 5. §-a „a járási tanács működési körét a területén fekvő valamennyi városra kiterjesztette, s csak kivételes esetben engedélyezte a városoknak a járási hatóság alól minisztertanácsi engedéllyel történő kivételét. Azaz a városi önkormányzat teljes kiiktatásával a városokat alárendelték a járásoknak, pár nagyobbakat pedig közvetlenül a megyének A minisztertanács azonban a kapott felhatalmazást

tágan értelmezte, s a 196/1950 (VII. 25.) M. T. sz. rendeletével akként intézkedett, hogy »a megyék székhelyei, továbbá Baja, Nagykanizsa, Sopron és Szeged városok, valamint átmenetileg Karcag és Kisújszállás városok közvetlenül a megyei tanácshoz tartoznak.« Ezek a városok tehát járási jogállást kaptak.” Az 1954-es ún. 2. tanácstörvény azután valamennyi várost „kiemelte a járás joghatósága alól” (Hencz [1973]: 534.)

A tanácsrendszer bevezetése elvben lehetőséget adott arra, hogy a járási szint is elmozduljon bizonyos fokú önkormányzatiság irányába, de ez – a politikai diktatúra természetének, céljainak és működésének ismeretében – messzemenőig formalitás maradt. Sőt, az első kísérlet rövid úton kudarcot vallott. A kézi vezérlésen alapuló, az egyes szakigazgatási ágakat még járási szinten is közvetlenül a szakminisztériumok alá rendelő, a működéshez ugyanakkor gazdasági eszközöket nem biztosító, emellett a városi tradíciójú, de központi szerepkört nem kapó településekre sérelmes 1950-es tanácstörvény kudarcra volt ítélve. A rajonokban, gazdasági egységekben gondolkodó tervlogika sem vezetett eredményre. Mert míg a mezőgazdasági szakigazgatás terén lett volna értelme a járási szintnek (s ez korábban működött is),<sup>8</sup> addig önálló járási vállalatok létrehozásának már kevésbé. A központosító állam „összetűzésbe kerül az államhatalom és államigazgatás helyi szervei hatásköre szélesítésének igényével.” (Takács [1963]: 69.) Az 1950-es törvényt négy év múlva, 1954-ben már új törvény váltotta fel.<sup>9</sup>

Az 1954. évi 10. törvény (ún. II. Tanácstörvény) etatizmusa ugyan nem csökkent, de néhány, az élet megkövetelte korrekcióra lehetőséget nyújtott. Jellemző, hogy miközben a népakarat érvényre jutását kívánta szolgálni, addig már bevezetőjében explicit módon rögzítette ennek ellenkezőjét: „A tanácsok államigazgatási szervei a kettős alárendeltség elve alapján látják el feladataikat: egyrészt gondoskodnak a felsőbb szervek rendelkezéseinek végrehajtásáról, másrészt azokkal összhangban megvalósítják az államhatalom helyi szerveinek utasításait.”

A járási jogú város kategóriájának kiszélesítésével ugyanakkor rendezni lehetett az előző években előállt sérelmes helyzeteket. A járási tanácsnak csak a községek lettek alárendelve – éppen úgy, mint korábban a szolgabírói hivatalnak.

Az 50-es évek első felére még jellemző járási szintű, főként járásbíróóságokat és járási ügyészségeket, de akár járási kultúrotthonokat létrehozó intézménytelepítés 1956 után ellenkező tendenciát vesz, s visszavonhatatlanul megindul az intézményelvonásoknak, összevonásoknak egészen a járások 1984-es megszüntetéséig tartó folyamata. Az Elnöki Tanács 1956. évi 2. sz. határozata nyolc járást szüntetett meg, majd a 60-as évektől tömegessé

---

<sup>8</sup> Jól tükrözi ezt a felfogást az a – Erdei Ferenc földművelésügyi minisztersége idején kiadott – központilag elkészített szervezeti és működési szabályzat, amely a járási/járási jogú városi tanácsok mezőgazdasági szakigazgatása számára kívánt útmutatóul szolgálni. Eszerint a járási tanács VB mezőgazdasági osztálya „a járás mezőgazdasági termelését önállóan is teljes felelősséggel irányítja”, csakúgy, mint a téesz-szervezést. Emellett ösztönözniük kellett volna a paraszti termelés növelését, segíteni a gépállomások munkájának integrálását, továbbá mezőgazdasági terveket készíteni, és a meliorációs, növényvédelmi – állategészségügyi teendők mellett a mezőgazdasági pártpropaganda megszervezése is a feladatuk volt. (Megyei, járási, járási jogú... [1955]: 47–48, 70–71.)

<sup>9</sup> Az I. tanácstörvény marxista kritikáját lásd még Bihari – Szamel [1961]: 16–17.

vált a községi közös tanácsok alakítása és a járások fokozatos összevonása, átszervezése, aminek következtében számuk 1983-ra szinte megfeleződött.<sup>10</sup>

Az 1971-es ún. III. Tanácstörvénnyel azután még a formális önkormányzati jellege is megszűnt a járásoknak. A járási tanácsot felváltó járási hivatal elnevezésében is jelezte, hogy a járások a megyék hivatalai lettek, amivel gyakorlatilag visszaállt az 1945 előtti állapot. A járási hivatal (Megyei Tanács VB Járási Hivatala): a megyei tanács végrehajtó bizottságának „egységes, önálló hatáskörű, államigazgatási feladatokat ellátó szerve a járásban” (66. §. 1.), míg „városkörnyéki község tekintetében a járási hivatalt vagy annak elnökét megillető hatáskört a városi tanács végrehajtó bizottságának titkára, illetőleg szakigazgatási szervei gyakorolják.” (66. § 2.) A III. Tanácstörvény elfogadásával az volt a cél, hogy továbbfejlesszék a tanácsrendszert, erősítsék a lakossági részvételt, s elősegítsék a decentralizálást (75. §). E törekvések a demokratikus centralizmus elvének köszönhetően nem válhattak valóra, a járási hivatal elnökét a megyei tanács nevezi ki (12.§. 6.).

Azon túl, hogy a járási tanácsok megszűntek, azaz formálisan is eltűnt a járások önkormányzatiságát sugalmazó elnevezés, a járási hivatal összességében ugyanazon feladatokat volt hivatva ellátni, mint korábban a járási tanács. Továbbra is megmaradt az első- és másodfokú hatósági jogkör, a szövetkezetek állami felügyeletének ellátás, a községi tanácsok működése törvényességének felügyelete és részben a „községi szakigazgatási tevékenység irányítása”. A hivatal hatáskörét annak elnöke gyakorolja, helyettese „egy vagy több belső szervezeti egységvezető”. Mindez kiegészült olyan, jobbára ideologikus, mint valós tartalmat hordozó igénnyel is, miszerint a járási hivatal „segíti a községi tanácsok és szerveik önálló tevékenységének fejlődését”. (11/1971 (III. 31.) Korm. számú rendelet a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény végrehajtásáról, 75.§ In: TRHGY 1971, Fonyó [1976]: 706–726.)

1973-ban országosan 97 db hivatal, azaz járás működött. Feladatuk

- „a járási intézmények irányítása és felügyelete”,
- „a szövetkezetek állami felügyelete” és
- a községi tanácsok segítése, irányítása.

A járási hivatal önálló osztályai a következők voltak: 1) igazgatási, 2) pénzügyi, terv és munkaügyi, 3) élelmiszergazdasági és kereskedelmi, 4) műszaki, 5) művelődésügyi, 6) egészségügyi, valamint a titkárság. (Államigazgatás... [1973]: 441.)

A pártállam 1980-as évek elején a járások megszüntetését megelőzően még egy nagyszabású városkörnyékké nyilvánítási akció keretében igyekezett a közigazgatást felkészíteni a járások megszüntetését követő időszakra (vö. az 1/1981 (IX.26) M.T. TH sz. rendelkezés egyes községek városkörnyéki községgé nyilvánításáról). Emellett találunk még néhány,

---

<sup>10</sup> Az 1949-50-es megye- és járásbeosztással járó változásokat az egyes településekig lemenően ismerteti Farkas 1992: 181–185., az 1945 és 1983 közötti járásbeosztás változásait áttekinti Petrikné Vámos 1996: 29–83.

szimbolikus jelentőségű változtatást 1-1 település járások közötti cseréről.<sup>11</sup> A 1960-70-es évek intézmény-összevonó, körzetesítő, járásegyesítő politikája, a járási tanácsok 1971-es megszüntetése már előrevetítette, hogy idővel magát a járást mint közigazgatási egységet is felszámolásra ítéli a politika. Jóllehet e téren nem kellett nagy társadalmi ellenállással számolni, utólag mégis feltűnő, hogy a pártállam mennyire szemérmesen járt el. A járások megszüntetéséről aprócska jogszabály-módosítások adnak csak hírt, valamennyiben közös ugyanakkor, hogy 1983. december 28-i keltezésűek, és következő év január 1-től léptek hatályba (kivonatolt ismertetésüket lásd a Függelékben).

### **Járás: az állam csápja vagy karja?**

Miképpen a kora újkori vármegye, úgy a szolgabírák és a szolgabírói járás esetében is érdemes jelezni: bár a kora újkori magyar vármegye az összetett Habsburg Monarchia 1621 után legerősebb rendiségével bíró fontos államának, a Magyar Királyságnak rendi önkormányzati intézménye volt, ennek kora újkori működésére elsősorban nem a központi hatalommal való szembenállás volt elsősorban jellemző, hanem a központi rendeletek (uralkodók, nagybírák, kormányzervek parancsainak, utasításainak) végrehajtása, az adóztatási, militáris/katonai funkciók ellátása, helyi épített környezet (utak, hidak) és természeti környezet (vízrendészet), valamint a társadalom stabilizálása. Ennek a rendi (modern szóval: önkormányzati) intézménynek a közigazgatási egysége volt a szolgabírói járás, a legkisebb rendi, önkormányzati területi egység, amin keresztül a mindenkorai állam érdekeit eljuttathatta az egyes települések szintjére (mezővárosok, falvak, puszták). Egyértelmű kettősség jellemzi a szolgabírót és a szolgabírói járást is: a központi hatalom utasításainak a végrehajtója, miképpen – döntően a 19. század első felének helyi politikai küzdelmeiben – a helyi rendi érdekek összegyűjtője, közvetítője is lehetett.

Az állam részéről a járás volt a legalsó közigazgatási szint, ez alatt/mellett az önkormányzatiság szervezetei működtek. Magyarországon minden időben a megye volt az egyetlen, a község és az állam közé eső középhatóság, a „járás pedig mindvégig megmaradt a megye jogalanyisággal nem bíró hivatali területe.” (Egyed [1929]: 71.) Azaz az állam ezen a szinten érintkezett a legnagyobb felületen a társadalommal. A járást 1945 előtt egy személyben szimbolizáló és hatósági jogkörénél fogva megjelenítő főszolgabíró alakjához sokféle rendelettel megtámogatva kapcsolódott a kihágások megtorlása. Legyen szó iskolai mulasztásról, állategészségügyi, közlekedésrendészeti vagy éppen tűzvédelmi, netán politikai kihágásról, mulasztásról: a főszolgabíró büntetett. Sőt, ügyészi és járásbírói felszólításra akár le is tartóztathatott bárkit, emellett használhatta a csendőrséget. Jóllehet szervezetileg a csendőrség nem volt alárendelve a főszolgabíróknak, parancsának mérlegelés nélkül kötelesek volt eleget tenni. A falusi társadalom ennek a széleskörű hatalmi jogkörnek és erőszakmonopóliumnak köszönhetően alapvetően tartott a járás első számú tisztviselőjétől, semmint támaszként tekintett volna rá. Ezzel együtt, mivel a községekkel napi kapcsolatban állt, ismerte problémáikat, anyagi helyzetüket, sajátosságait. „Így jobban tudta megítélni,

---

<sup>11</sup> Vö. 2/1981 (IX. 26.) MT. TH. sz. rendelkezés egyes községek járások közötti átcsatolásáról. Baranyában a komlóiból került egy község a szigetvári járásba, egy pedig a mohácsiából a komlóiba. BAZ-ban egy község a mezőcsátiból a miskolciba, egy másik pedig az ózdiból az edelényibe. (TRHGY 1981)

mint bármely magasabb hatóság, a községekhez rajta keresztül intézett rendeleteket és a községeknek hozzáérkező felterjesztéseit. [...] [A]z alsófokú közigazgatást nemcsak a vármegye és a községek, hanem a vármegye, községek és állami szervek alsófokú tagjainak viszonyában is tulajdonképpen az ő állása fogta össze. (Vörös [1956]: 49–50.) De még egy patriarchális személetű főszolgabíró sem tudta ellensúlyozni a magyar közigazgatásnak azt a strukturális sajátosságát, hogy a felsőbb szintek nem a község bírójára, azaz az önkormányzat vezetőjére építettek, „hanem a főszolgabírón keresztül a községi jegyzőre”. (Farkas [1992]: 30.) Azaz a valódi önkormányzatiságnak nem volt, de nem is lehetett tere. 1945 előtt „a széles főszolgabírói hatáskör következményeképpen a községi önkormányzat egyre inkább csak látszólagossá vált és a járás területén valójában a főszolgabíró akarata érvényesült.” (Vörös [1956]: 42.)

A központi hatalom jellegéből fakadóan alapvetően a részéről adott engedményként értelmezi az alsóbb szinteknek juttatott nagyobb autonómiát, jöllehet már a 19. század közigazgatástudományi szemleirodalmának fontos felismerése a külföldi példák nyomán, hogy a mind szélesebb alapú önkormányzatiság révén nemcsak a társadalom és a gazdaság, de maga az állam is erősebb, stabilabb lesz.

A reformkortól kezdődően egészen a legújabb időkig valamennyi közigazgatási rendezésnek az volt a kiinduló alapkérdése, hogy az egyes igazgatási szintek mekkora autonómiát kapjanak? Az önkormányzatiság és központi akarat képviselői arányának és tartalmának meghatározása körül zajlott a legtöbb vita,<sup>12</sup> ami korszakoktól függetlenül a nagyobb állami beavatkozás javára, egyben az önkormányzati önrendelkezés kárára dőlt el. E tekintetben tehát meglehetősen hasonlóság mutatkozik a rendi világ, a dualista, s általában a polgári korszak, de a kommunista diktatúra időszaka között is. Egy másik, korszakokon átívelő régi tradíciója a magyar közigazgatásnak, hogy a városi jogú településeket, ezen belül pedig különösen a nagyvárosokat környezetükből kiragadva kezeli, ami rendi jellegű enklávékat eredményez. Miként egykoron a szabad királyi városok, úgy emelkednek ki környezetükből később a törvényhatósági jogú városok, majd 1950 után a megyei városok. Az 1848 előtti nagyobb, valódi önkormányzatisággal bíró mezővárosokra a főszolgabíró hatóköre legfeljebb formálisan terjedt ki, ami tovább élt a polgári korban is: a rendezett tanácsú városokra (1929 után: megyei városokra) a járás fennhatósága nem terjedt ki, őket a megye közvetlenül felügyelte. Ugyanez a felosztás figyelhető meg azután 1950-t követően a járási jogú város kategóriájának bevezetésével.

A 19-20. századi magyar település-, s ezen belül is a városhálózat fejlődésének alapvető sajátossága, hogy a piac és a gazdasági igények által generált fejlődés mellett az állami intézményalkotó akarat elsődleges formálója volt a városiasodásnak és a modern városi polgári társadalom létrehozásának.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> „Az egyik végleten azok találhatók, akik szerint az önkormányzat olyan közigazgatási rendszer, mely szerint a szabad népesség önmaga kormányozza és igazgatja önmagát [...]. [...] Az önkormányzat tehát elválaszthatatlan a decentralizációtól, de elszakíthatatlan az autonómiától is. [...] A másik végleten pedig azokat az álláspontokat találjuk, amelyek szerint az önkormányzatoknak csak helyi érdekű vagy különleges közigazgatási ügyekben lehet önrendelkezési joguk, de az irányított és a politikai hatáskör terén nem.” (Szamel [1977]: 272–273.)

<sup>13</sup> Beluszky – Győri 2005: 205–206.

A területiségről való gondolkodásban tetten érhető, radikális változtatásokat is túlélő fixációk mellett a főszolgabíróhoz, majd a járáshoz telepített feladatok, ügyek nagymértékű állandósága is szemet szúr. A rendi és polgári hatásköröket összevetve folyamatos bővülést látunk, de szinte valamennyi korábbi feladatkör valamilyen formában később is megtalálható a főszolgabírák feladatai között. A járási szinten összefutó, rendkívül sokféle feladatkör összességében jól illeszkedett a társadalomtervezéssel operáló kommunista gazdaság- és közigazgatási politikába is. A tanácsrendszerrel járási szinten is létrejövő tanácsok – lévén, hogy a gyakorlatban semmiféle önkormányzatiságot nem képviseltek – összességében egyáltalán nem veszélyeztették az államnak a korábbiakhoz képest is tovább erősödő centralizációs törekvéseit.