PhD ÉRTEKEZÉS

Lengyelné Bús Zita

MISKOLC
2022

MISKOLCI EGYETEM
ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DEÁK FERENC ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA

Lengyelné Bús Zita

A JEGYZŐI STÁTUSZ VÁLTOZÁSAI A 19. SZÁZADTÓL MAGYARORSZÁGON

(PhD értekezés)

Deák Ferenc Állam- És Jogtudományi Doktori Iskola
A doktori iskola vezetője: Jámborné Prof. Dr. Róth Erika
intézetigazgató egyetemi tanár

A doktori program címe: A magyar állam- és jogrendszer, jogtudomány továbbfejlesztése, különös tekintettel az európai jogfejlődési tendenciákra

Tudományos vezető: Dr. Koncz Ibolya Katalin,
Társ-témavezető: Dr. Turkovics István

MISKOLC
2022

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés 4

I. Az önkormányzatiság fogalma és a magyar közigazgatási rendszer rövid történeti áttekintése 21

I.1. Önkormányzatiság-önkormányzat fogalmának meghatározása 21

I.2. A magyar önkormányzati rendszer történeti áttekintése 28

I.3. Az önkormányzati alapjog jelenlegi helyzete- Összehasonlító elemzés az 1949. évi XX. törvény, valamint Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) alapján 34

I.4. A magyar közigazgatási rendszer fejlődése a rendszerváltástól 2010-ig 55

I.5. A magyar közigazgatási rendszer fejlődése 2010-től napjainkig 57

I.5.1. A Magyary Program, azaz egy közigazgatási fejlesztési stratégia bemutatása 58

II. A helyi-területi államigazgatási szervek reformja, helye, szerepe és jelentősége a közigazgatásban 2010 után 72

II.1. Centralizáció, decentralizáció, dekoncentráció 72

II.2. A területi államigazgatás 74

II.3. A helyi államigazgatás 76

II.4. Önkormányzati igazgatás reformja 77

II.5. Járási (fővárosi kerületi) kormányhivatal által átvett önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozó feladatok köre 81

II.6. Összefoglalás és következtetések 86

III. A jegyzői státusz kialakulása Magyarországon az 1920-as évekig 88

IV. A jegyzőség Horthy- korszakban 96

IV.1. A jegyzővel kapcsolatos közigazgatás-tudományi megállapítások és a jegyzőképzés változásai 96

IV.2. Magyary Zoltán szerepe a közigazgatás racionalizálásában, és álláspontja a közigazgatás személyzetéről és ezen belül is a jegyzőről 99

IV.3. Magyary Zoltán élete és munkássága 103

IV.4. Magyary Zoltán véleménye a közigazgatás személyzetéről 107

IV. 5. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kutatása a tatai járásról és a jegyzőkről 109

IV.6. A községi igazgatás kérdései 112

IV.7. Összefoglalás és következtetések 113

V. Az államigazgatás helyi feladatait ellátó személy(ek) és jegyző közötti párhuzamos elemek a tanácsrendszer időszakában (1950-1990) 115

V.1. A tanácsrendszer szervezet történeti háttere, azaz a szervezeti rendszer átalakítása 115

V.2. A vb-titkár jogállásának változása a Tanácsrendszerben ... 117
V.3. A vb-titkár feladatai ... 121
V.4. A vb-titkár törvényességi felügyelete ... 124
V.5. A vb-titkár képesítése és munkajogi helyzete és helyes megválasztása ... 126
V.6. A vb-titkár mint a szakigazgatási szerv vezetője ... 128
V.7. Összefoglalás és következtetések ... 129
VI. A jegyzők helye és szerepe a közigazgatásban a rendszerváltáskor ... 131
VI.1. A helyi önkormányzatok modellje a rendszerváltás idején ... 131
VI.2. A jegyző jogállása a rendszerváltáskor ... 134
VI.3. A polgármester jogállása a rendszerváltáskor ... 138
VI.4. Összefoglalás és következtetések ... 144
VII. 2011 óta a helyi önkormányzatok modellje és a jegyzői státusz változása ... 145
VII.1. A helyi önkormányzat modellje ... 145
VII.2. A polgármester jogállása 2011 óta ... 150
VII.3. A polgármester feladat-és hatásköre 2011 óta ... 153
VII.4. A jegyző jogállása a hatályos jogban ... 159
VII.4.1. A jegyző, mint munkavállaló ... 160
VII.4.2. A jegyző, mint munkáltató ... 161
VII.4.3. A jegyző, valamint az aljegyző kinevezésére vonatkozó szabályok ... 161
VII.4.5. Összeférhetetlenségi szabályok ... 162
VII.5. A jegyző jogállása 2011-es törvényben ... 164
VII.6. A jegyző feladat-és hatásköre 2011 után ... 167
VII.7. A jegyző szerepe az államigazgatásban a járások megalakulása után (2013 óta) ... 169
VII.8. Jegyzői szerepek változása ... 171
VII.8.1. A jegyző kapcsolata a polgármesterrel az Ötv.-ben és Mötv.-ben ... 172
VII.9. Összegzés és következtetések ... 175
VIII. A helyi igazgatás jellemzői egyes államok jogrendszerében ... 177
VIII.1. Angol önkormányzati rendszer ... 177
VIII.2. Német önkormányzatok rendszere ... 178
VIII.3. A francia helyi igazgatás jellemzői ... 179
VIII.4. Svédország ... 179
Összegzés ... 180
Irodalomjegyzék ... 203
Melléklet ... 215
1. számú: Kivonat ... 215

Bevezetés

„Az életnek értéket csak a szolgálat adhat, amellyel az emberek ügye felé fordulunk”

Márai Sándor

Az állam-és jogtudomány körében készülő disszertáció elengedhetetlen eleme a kutatási témát meghatározó fogalom tisztázása. Értelemszerűen én is elfogadom azt az álláspontot, hogy az állam-és jogtudomány körébe tartozó fogalmak térben és időben változnak, módosulnak, jelentésük ábrázolható fejlődésen esik át. Ennek szellemében elengedhetetlennek tartom, hogy disszertációmba beépítsek egy olyan fejezetet, amelyben az állam legfontosabbnak ítélt fogalmak tartalmi jelentését ábrázolják. Ezzel megkönnyítve a további fejezetben alkalmazott kifejtések értelmezését is.

Témaválasztás indokolása, hogy több mint húsz éve dolgozom a közigazgatásban, jelenleg polgármesterként, előtte jegyzőként, így a gyakorlatban tapasztalt problémák elemzése is segít a kutatás során a javaslatok megfogalmazására, valamint a téma állandó aktualitása, hiszen az elmúlt évtizedekben folyamatos változások zajlanak a magyar közigazgatásban, különösen a helyi- területi szinten.

A kutatásom elsősorban jogtörténeti vonatkozású, mely arra irányul, hogy bemutassam a jegyzői státusz változásait egészen a 19. századtól napjainkig. Mivel a vizsgálat nemcsak jogtörténeti tárgyú, hanem közigazgatási jog is, a jelenlegi szabályozáshoz eljutva, mindenképpen szükséges a jegyző jelenlegi jogállásának, közigazgatásban, ezen belül is a helyi önkormányzatok rendszerében betöltött szerepének vizsgálata a hatályos jogszabályok alapján.

Az 1878-ban megjelentetett „A községi közigazgatás kézikönyve” oldalakon át sorolja a jegyző feladat- és hatásköreit. Megállapíthatjuk, hogy a

19. század, valamint a 20. század első felében a jegyzői szakma társadalmi presztízse kiemelkedő volt.

Általánosságban elmondhatjuk, hogy a közigazgatásnak az egyik legfőbb jellemzője a folyamatos változás és megújulás. A tudatos közigazgatási rendszerváltás 1990-ben teremtődött meg, s a másik nagy átalakulás pedig 2010 után, 2011-ben ment végbe, amely erősen érintette a helyi önkormányzatokat is. Disszertációmban ezért bemutatom a jogtörténeti előzményeit követően az 1990-es helyi önkormányzati rendszer felépítését, különös tekintettel a jegyző jogállására, s azt is, hogy hogyan módosult ennek a hivatalnak a jogállása a 2011-es új közigazgatási reform hatására.

A közelmúltban jelentős jogszabályi változásai természetesen érintették – sőt a járások kialakulásával jelentősen megváltoztatták – a helyi közigazgatást, annak szervezeti struktúráját, feladat - és hatásköri megosztását.

Disszertációmban bemutatom a megváltozott jogszabályi környezetet, s az ezzel járó változásokat, a polgármesteri és jegyzői feladat-és hatáskörök módosulását.

A terjedelmi keretek nem adnak arra lehetőséget, hogy a helyi önkormányzat egészét elemezzem, de arra igen, hogy az önkormányzati feladatellátásban, annak előkészítő, szervező, adminisztrációs, illetve végrehajtási szakaszában fontos szerepet játszó polgármesteri hivatalok feladatait megvizsgáljam, segítségül hívva az egyes folyóiratokban megjelent aktuális írásokat, publikációkat, véleményeket is.

Mint ahogy majd látni fogjuk a munkámban a helyi önkormányzatok polgármesteri hivatalának vezetői illetve irányítói (a polgármesterek valamint a jegyzők) fontos szerepet töltenek be mind az önkormányzati, mind az államigazgatási feladatellátásban, illetve az önkormányzati adminisztráció, mind pedig az önkormányzattal kapcsolatba kerülő ügyfelek ügyeinek intézése, a köz szolgálata területén.

A legnagyobb változás az volt, hogy a körjegyzőségek megszűntek és a közös önkormányzatok megalakultak, a polgármesteri munkáltatói jogok

bővültek és ezzel párhuzamosan a képviselő-testület munkáltatói joga megszűnt a jegyző tekintetében.

Dolgozatomban fontosnak tartottam bemutatni a közigazgatás reformját is 2010-től napjainkig.

A közelmúltban jelentős jogszabályi változásai természetesen érintették – sőt a járások kialakulásával jelentősen megváltoztatták – a helyi közigazgatást, annak szervezeti struktúráját, feladat - és hatásköri megosztását.

A modellváltás elsőként a területi közigazgatásra irányult, ahol a kormányzati szándéknak megfelelően az áttekinthetőség mellett egy erőteljesen integrált közigazgatást kívántak megteremteni. A területi államigazgatási szervek mellett ez a változás az önkormányzati igazgatást is nagymértékben érintette, illetve érinti. Az önkormányzatok működése, feladatai és finanszírozása jelentősen átalakult. Az utóbbi időben az önkormányzatok intézményfenntartói szerepe fokozatosan csökkent, a területfejlesztői feladataik pedig jóval hangsúlyosabbá váltak. Ezzel párhuzamosan újra előtérbe került az államigazgatási és önkormányzati feladatok szétválasztásának igénye és az államigazgatási feladat-és hatáskörök alsó-középszintre való telepítése.

Az elmúlt évtizedekben a közigazgatásról a szakemberek és a laikus állampolgárok véleménye is megegyezett abban, hogy hatékonyabb, költségkímélőbb és egy sokkal inkább a változásokhoz alkalmazkodni tudó közigazgatás megteremtésére van szükség. Az ügyfelektől sok esetben lehetett hallani, hogy a magyar közigazgatás túl bonyolult, rugalmatlan és időigényes. Egy-egy ügynek az elintézése óriási adminisztratív terheket jelentett számukra. Mindezek következtében a közigazgatás-fejlesztésével foglalkozók számára egyértelművé vált, hogy ezek a problémák megoldásra várnak, és egy sokkal rugalmasabb, ügyfélbarát közigazgatást kell létrehozni. Magyarországon a közigazgatás reformja, mely a korábbiakhoz képest teljesen új szemléletet hozott 2010-ben kezdődött el, és még napjainkban is tart.

A kutatásomat mindenképpen egy felállított hipotézis: miszerint jó-e, valamint szükséges-e a jegyzői státusz a helyi önkormányzatoknál? -köré kívánom építeni, amelynek lezárásaként elkészített doktori értekezésben célom,

hogy a feltárt elméleti és gyakorlati problémákat komplex megközelítésben a tudományos társadalom, illetve a gyakorlati szakemberek számára elérhetővé tegyem, valamint, hogy a problémákra de lege ferenda megoldási javaslatokat tegyek, amelyeket reményeim szerint mind az elmélet, mind a gyakorlat hasznosítani tud majd.

A hipotézisek összeállításához elsőként előkutatást végeztem, és ennek alapján konceptualizáltam a kérdéskört, majd a téma változóinak beazonosításával megfogalmaztam a tudományos problémát. Meghatároztam a vizsgálandó területeket, és a hipotéziseket, majd ehhez illesztettem a szükséges kutatási módszereket. Ennek alapján a következő hipotéziseim alakultak ki:

Hipotézisek:

1. A jegyző személye mindig összefüggött a helyi igazgatási szervekben az állam szolgálatával, az államigazgatási feladatok ellátásával.
2. 1990-től 2000-ig terjedő időszak a „második" hőskornak nevezhető a jegyző jogállásában, ugyanis szinte minden elsőfokú államigazgatási hatáskör címzettje a jegyző volt ebben a periódusban.
3. Az elmúlt évtized során a hivatal vezetésében egy sajátos kettős hatalom alakult ki. A polgármester ugyanúgy részt vesz a hivatal vezetésében, mint a jegyző. A felelősség viszont nem duális, az maradt a jegyzőé.
4. Az új önkormányzati törvény látványosan erősítette a polgármesterek pozícióját, míg a jegyzői szerepkört gyengítette.

Kutatási kérdések

1. Hogyan változtatta meg az ezredforduló az addig egységes jegyzői hatáskör-telepítés rendszerét?
2. Milyen a jegyzők és a felettük munkáltatói jogokat gyakorló polgármesterekkel történő kapcsolatrendszer? Hogyan alakult ez a történelem során és az utóbbi időkben?

Kutatómunkámat többségében az általános kutatási módszerek jellemezték, amelyekbe beletartozik az analízis, az indukció, a dedukció és a szintézis egyaránt. Az összegyűjtött szakirodalmat az analízis módszerével

rendszereztem az ismeretanyagaikat, majd az elméleti és gyakorlati megállapításokat új egységbe szintetizáltam. A kutatás alapját jelentő általános definíciókat (önkormányzatiság, önkormányzat, jegyző, polgármester stb.) logikai összehasonlító elemzés alá vetettem, vagy az analógia módszerével alakítottam ki.

A szekunder kutatásban a következő módszerekkel dolgoztam:

Irodalomfeldolgozás (dokumentumelemzés) - szekunder: A témához – jelen esetben - *A jegyzői státusz változásai a 19. századtól Magyarországon* - mérvadó forrásmunkák kiválasztása (könyvtári és internetes anyaggyűjtés), elolvasása, majd kijegyzetelése, és a későbbi hivatkozásokhoz a források pontos bibliográfiai adatainak rögzítése. Kronologikus-történeti vizsgálati módszert alkalmaztam a migráció történetének feldolgozása során, amelynek eredményeként összegyűjtöttem a rendelkezésre álló szakirodalmat.

Munkám során arra törekszem, hogy disszertációm ne deskriptív, mesélő legyen, hanem vitázó, érveket egymás mellé helyező, következtetéseket levonó, szekunder információgazdálkodásból új információs anyagként jelenjen meg. A szekunderkutatás valamely tudományos problémát már meglévő, és hozzáférhető (mások által közzétett vagy saját korábbi) információkkal old meg. Lényege az ilyen adatok, megállapítások, stb. gyűjtése, rendezése, ütköztetése és önálló véleményezése. Én munkámban a szekunderkutatás alkotó, azaz kreatív változatát, az ismeretgazdálkodást használom, ami egy tárgykörben folyamatosan a szekunderkutatás információit analitikusan elemzi, majd azokat kombinálva és szintetizálva – részben heurisztikus módszerekkel – új (vagy bővített) ismeretelemeket hoz létre. Az ismeretgazdálkodásom azon alapul, hogy a rendezett információkat átnézem, tanulmányozom, egybevetem, kombinálom, ami olyan mentális folyamatokat indít el, amik új ismeretek, felismerésk alkotásához vezetnek.[1]

Disszertációm készítése során a következő munkafolyamatot alkalmaztam:

[1] Tomcsányi Pál, Általános kutatásmódszertan (Az ismeretalkotás –és közlés tudományszaktól független elmélete és gyakorlata), Szent István Egyetem, Gödöllő-Budapest, 2000, 20-22.

1. Pontosan meghatároztam a témát, ami: *A jegyzői státusz változásai a 19. századtól Magyarországon.* Azért ezt a témát választottam, mert ez egy jól körülhatárolható, valódi, s vannak benne megoldhatatlan, de az elvégezhető kutatásban megoldható feladatok (lásd: hipotézisek. Pl. 3. Az elmúlt évtized során a hivatal vezetésében egy sajátos kettős hatalom alakult ki. A polgármester ugyanúgy részt vesz a hivatal vezetésében, mint a jegyző. A felelősség viszont nem duális, az maradt a jegyzőé.
2. Szekunder (magyar és nemzetközi szakirodalom) és primer (interjúk) anyagot gyűjtöttem. Sokkal több anyagot olvastam, mint amit felhasználtam a munkámhoz. Egyetértek Tomcsányival, aki szerint minél alaposabban felderítjük a szakirodalmi környezetet, annál biztosabban mozgunk benne, és annál inkább tudjuk bizonyítani azt, hogy mi újat tettünk hozzá. Mert a saját eredmények és a saját vélemény a legfontosabb.[2]

   Az anyaggyűjtésnél fontosnak tartom a jogforrásokat, mivel ez egy jogtudományi doktori iskola.

   A jogforrás fogalmát az állam és jogelméleti, valamint az alkotmányjogi szakirodalomban egyik általános felfogásban a belső és külső jogforrások megkülönböztetése alapján definiálják. E szerint a belső jogforrás azt a tényezőt (szervet) jelenti, amelytől a jog származik, a külső jogforrás pedig azt a megnyilvánulási formát, amelyben a jog megjelenik.[3]

Belső jogforrás	**Külső jogforrás**
Országgyűlés	Alaptörvény, törvények
Kormány	Rendelet
Miniszterelnök és miniszterek	Rendelet
Önkormányzatok	Rendelet

[2] Tomcsányi Pál, Általános kutatásmódszertan (Az ismeretalkotás –és közlés tudományszaktól független elmélete és gyakorlata), Szent István Egyetem, Gödöllő-Budapest, 2000, 135.
[3] Peschka Vilmos, *Jogforrás és jogalkotás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965, 52.

1. sz. táblázat: Jogalkotó szervek és az általuk kibocsátott jogszabályok

Forrás: Saját szerkesztés

Jogforrás alatt a jogalkotó szervek által kibocsátott jogszabályok megjelenési formáját értjük.

A közigazgatási jog forrásai a hatályos jogalkotási törvény szerint a következők:

- törvény,
- kormányrendelet,
- MNB elnökének rendelete,
- miniszterelnöki rendelet,
- miniszteri rendelet,
- önkormányzati rendelet

Törvény

Magyarországon a törvényeket az Országgyűlés fogadja el. Az Alaptörvény[4] értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvényben kell megállapítani. Az Országgyűlés a törvényeket egyszerű szavazattöbbséggel (a jelen lévő képviselők több mint a felének szavazatával) fogadja el, kivéve az Alaptörvény által meghatározott ún. sarkalatos törvényeket, amelyek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Alaptörvény értelmében sarkalatos törvényben kell szabályozni pl. az állampolgárságra, az egyházakra, a Magyarországon élő nemzetiségek jogaira, az országgyűlési képviselők és a köztársasági elnök jogállására és javadalmazására, az Alkotmánybíróságra, a helyi önkormányzatokra,

[4] Magyarország Alaptörvénye (2011.április 25.) https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv (Letöltés dátuma: 2021.10.14.)

a címer és a zászló használatának részletes szabályaira és az állami kitüntetésekre vonatkozó rendelkezéseket.
Az Alaptörvény értelmében az Európai Unió alapító- és módosító szerződései kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazás, valamint a hadiállapot kinyilvánítása, a békekötés és a különleges jogrend kihirdetése az összes országgyűlési képviselő kétharmadának a szavazatát igényli.

Kormányrendelet

A Kormány rendeletalkotási hatásköre lehet eredeti, vagy alapulhat törvényi felhatalmazáson. Az eredeti hatáskört az Alaptörvény 15. cikkének (3) bekezdése határozza meg, amely szerint törvényben nem szabályozott tárgykörben a Kormány feladatkörében eljárva rendeleteket bocsáthat ki. A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. Ez nem korlátozza az Országgyűlés hatáskörét, az Országgyűlés ugyanis bármilyen szabályozási területet a hatáskörébe vonhat.
Az Alaptörvény és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény szerint a Kormány kifejezett törvényi felhatalmazás alapján is alkothat rendeletet törvények végrehajtására. A jogalkotásról szóló törvény 5.§ (1) bekezdése szerint a végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat.

A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete

A Magyar Nemzeti Bank elnöke törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet adhat ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes.

Miniszterelnöki rendelet

Az Alaptörvény értelmében a miniszterelnök is bocsáthat ki rendeletet, pl. a miniszterek közül rendelet útján jelöli ki a miniszterelnök helyettes(eke)t. A miniszterelnöki rendelet a jogforrási hierarchiában a miniszteri rendelettel egy szinten helyezkedik el.

Miniszteri rendelet

A miniszteri rendelet a jogszabályi hierarchiában a kormányrendelet szintje alatt helyezkedik el. Az Alaptörvény értelmében a miniszter törvényben vagy (eredeti jogalkotó hatáskörben kiadott) kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.

Önkormányzati rendelet

Az Alaptörvény 32. cikkének (2) bekezdése alapján feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkothat. Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A helyi önkormányzatok képviselő-testülete által elfogadható rendeletekre vonatkozó részletes szabályokat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény tartalmazza.

A hatályos jogalkotási törvény az általánosan kötelező jogforrásokon kívül ismeri az állami irányítás egyéb jogi eszközeit is, melyek a törvény szerint a következők:

- országgyűlési határozat,
- kormányhatározat,
- kormánybizottságok határozatai,

- önkormányzat képviselő-testülete és bizottsága határozata,
- miniszteri utasítás,
- országos hatáskörű szerv vezetőjének utasítása,
- jegybanki rendelkezés, - statisztikai közlemény,
- jogi iránymutatás (irányelv, elvi állásfoglalás, tájékoztató).

A felsorolásból megállapítható, hogy az országgyűlési határozat és a jogi iránymutatás kivételével ezek döntően a közigazgatási szervek által kiadott jogi eszközök és a közigazgatás szervezetében fejtik ki szabályozó szerepüket. Címzettek szerint a határozat és utasítás hatálya kizárólag az irányított szervekre, a jegybanki rendelkezés, valamint a statisztikai közlemény pedig a tárgykör szerint érintett szervekre terjed ki, és az állampolgárra közvetlenül rendelkezést nem tartalmazhat. A jogi iránymutatás fő funkciója a jogalkalmazás megkönnyítése, így annak címzettjei a jogalkalmazó szervek.

Az állami irányítás egyéb jogi eszközei, mivel nem jogforrási formát öltenek - annak ellenére, hogy döntően a közigazgatás működéséhez kapcsolódnak -, közvetlenül nem tekinthetők a közigazgatási jog forrásainak, azonban azokhoz szorosan kapcsolódó jogi eszközök, ezért a közigazgatási jogforrásokat kiegészítő szabályoknak tekinthetők. Az állami irányítás egyéb jogi eszközei közül a leggyakoribb a határozat és az utasítás. A kettő között formai különbség található, mely a kibocsátó szerv típusára utal. Határozatot testületi szerv bocsáthat ki, míg utasítást az egyszemélyes vezetés alatt álló szerv adhat ki.[5]

Önkormányzati rendelet jogforrási jellege

Az önkormányzati rendelet a helyi önkormányzat által feladatkörében és eredeti vagy származékos jogalkotói hatáskörben, a meghatározott eljárási szabályok betartásával megalkotott és kihirdetett olyan jogszabály, amely szervesen illeszkedik a Magyarország jogforrási rendszerébe, és amely törvényben meghatározott szervek által jogszerűségi szempontból ellenőrizhető

[5] Peschka i.m. 60-65.

és felülbírálható. Érvényességéhez legalább annyi szükséges, hogy formailag a képviselő-testülettől származzon, tartalmilag pedig ne legyen ellentétes magasabb szintű jogszabállyal illetőleg – származtatott jogalkotói hatáskörben való megalkotásnál - ne lépje túl a felhatalmazás kereteit, valamint, hogy kihirdetésre kerüljön. Az önkormányzati rendelet az önkormányzat illetékességi területén mindenkire kötelező; hatálya alól eleve kivett szervek, tárgyak és személyek nincsenek, maga a rendelet azonban korlátozhatja saját tárgyi, területi és személyi hatályát.[6]

Az önkormányzati rendelet megalkotására a helyi önkormányzat jogosult. Az önkormányzati rendeletalkotás a közhatalom gyakorlásának normatív – tehát nem egyedi – formája. Közhatalmi tevékenysége keretében az önkormányzat végrehajtja a rá nézve kötelező jogszabályokat és a saját döntéseit is, amely tevékenysége két szempontból is figyelmet érdemel. Egyrészt azért, mert a törvények végrehajtása adott esetben rendeletalkotással jár, másrészt a saját döntéseik – így az önkormányzati rendeletek- végrehajtása rávilágít arra, hogy „a helyi önkormányzat rendeletalkotási jogköre jelenleg részben ellentétes a hatalommegosztás klasszikus elvével. Előfordul, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete egyben jogszabályalkotó, illetve ugyanezen jogszabály alkalmazója is."[7] Itt arra az esetre kell gondolni többek között, amikor a képviselő-testület a szociális ellátások tekintetében rendeletet alkot, majd ez alapján egyedi ügyben önkormányzati hatósági jogalkalmazást végez, azaz megállapítja a rendeletben általa megállapított szociális támogatást.[8]

Az önkormányzat rendeletalkotási jogának terjedelmét tartalmi és formai oldalról közelíthetjük meg. A tartalmi oldal a feladatkörben, a helyi közügyekben való szabályozás jogosultságát jelenti, a formai, pedig a külön

[6] *Magyarország helyi önkormányzatai*,(szerk.: dr. Feik Csaba, szerzők: Balogh Gábor, dr. Csalló Krisztina, dr. Feik Csaba, dr. Lamperth Mónika, Májerné dr. Tábit Renáta), Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.

[7] Kalas Tibor: Az önkormányzatok jogi szabályozásának szerepe az Alkotmányban. In: Alkotmányelőkészítő tanulmányok IV. Szerk.: Verebélyi Imre, KJK, Bp., 1996.

[8] Kiss László: A képviselő testületi ülések. In: Polgármesterek akadémiája 2. modul. – Pécs: Távoktatási Központ, 2001, 71-85.

felhatalmazás nélküli (elsődleges, primer), valamint a törvény felhatalmazása alapján és annak végrehajtására történő (származékos, szekunder) helyi jogalkotást.

A helyi önkormányzatok egyes típusainak feladatai egymástól eltérőek, emiatt rendeletalkotási joguk terjedelme is különbözik, hiszen az mindig egy adott feladat teljesítése érdekében gyakorolható. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) kimondja, hogy a települési és a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek. Törvény a nagyobb lakosságszámú és teljesítő képességű önkormányzatoknak – a települési önkormányzatok viszonylatában is – több kötelező feladat- és hatáskört állapíthat meg. Ebből az következik, hogy a nagy lakosságszámú és teljesítő képességű települési önkormányzatoknak a legszélesebb a feladatköre, amely maga után vonja jogalkotó tevékenységük kiszélesedését is.[9] Az Ötv.-t teljes egészében 2013. január 1. napjával felváltó, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) [10] fenntartja ezt a szabályozási rendszert. [11]

A rendeletalkotási jog tartalmi körülhatárolásán kívül Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) meghatározza az önkormányzati rendelet jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét is. A jogforrási hierarchia lényege abban rejlik, hogy a hierarchia magasabb lépcsőjén elhelyezkedő jogforrás erősebb, és ezért az alacsonyabb fokon álló jogforrás nem állhat vele ellentétben. A jogforrási hierarchiában az önkormányzati rendelet legalul helyezkedik el, s a törvény kimondja, hogy e rangsornak megfelelően az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Alaptörvény az önkormányzati rendeletalkotás tartalmi kereteinek megvonásával párhuzamban rendelkezik az önkormányzati

[9] Lásd: Ötv. 8. §-át.
[10] Lásd: Mötv. 10-13. §-ait.
[11] Balázs István, Balogh Zsolt Péter, Barabás Gergely, Danka Ferenc, Fazekas János, Fazekas Marianna, Rozsnyai Krisztina, Fürcht Pál, Hoffman István, Hoffmanné Németh Ildikó, Kecső Gábor, Szalai Éva, Nagy Marianna, Hoffman István (szerk.) A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Budapest: HVG ORAC, 2012, 36-47.

rendeletnek a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyéről, így nyilvánvaló, hogy a magasabb szintű jogszabályoknak való megfelelés a „feladatkör" mindkét összetevőjére – a primer és a szekunder jogkörű rendeletalkotásra is – egyaránt fenn kell, hogy álljon. [12]

Jelenleg tehát a helyi önkormányzatok mindegyikének biztosított mind az eredeti, mind a származtatott jogalkotói hatáskörben történő rendeletalkotás lehetősége.

3. Rendszereztem az anyagot. A rendelkezésemre álló magyar és idegen nyelvű irodalmat elemeztem és bíráltam.
4. Újra tanulmányoztam a témát, közvelenül a forrásokból.
5. Formába öntöttem az addigi észrevételeket. Az alkotásokat ismertettem, értékeltem és leírtam azokat.[13]
6. Úgy fogalmaztam, hogy érthető legyen és a dokumentumok, azaz a forrásmunkák visszakereshetőek legyenek.[14]

Emellett végig azt tartottam a szemem előtt, hogy alázatos maradjak, mert ennél a témánál csak a legnagyobb alázattal lehet eredeti álláspontot megfogalmazni. A jegyzőről tudományos, de mégis könnyen befogadható elemzést szeretnék írni.

A dolgozat legfőbb célkitűzése a jegyzőkkel kapcsolatos szabályozás részletes, elemző bemutatása, valamint a jogalkotás és a jogalkalmazás számára megoldási javaslatok kidolgozása. A téma kutatása során a normatív metódus mellett jogösszehasonlító módszert is alkalmazni kívánok. Elsősorban a magyar szabályozást kívánom alapul venni, de a kutatás során mindenképpen kitérek - külön fejezetben is- a külföldi jogrendszerek, különösen angol, francia, német és svéd szabályozásra, amelyek kutatása megoldási javaslatok kidolgozásának alapja is lehet. A normaszövegek jogi elemzésén túl a statisztikai adatok megfelelő felhasználásával, a jegyzők jogállásának témakörében feldolgozni kívánt adatmennyiség tekintetében statisztikai módszer is alkalmazásra kerül.

[12] Lásd: Alaptörvény T) cikkét.
[13] Tomcsányi i.m. 35.
[14] Uo. 62-65.

A vizsgálatom első lépése az önkormányzatiság fogalmának kutatása, az önkormányzati igazgatás volt, amely egészen a három hatalmi ág – nevezetesen törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom- elválasztásáig vezethető vissza, hiszen az önkormányzatok települési, vagyis helyi szinten, főszabályként végrehajtó hatalom elemeként funkcionálnak.

A disszertációm címében a jegyzői státusz vizsgálatával a 19. századtól kezdve foglalkozom, azonban a kutatásom nélkülözhetetlen részét képezi a helyi önkormányzatok történeti áttekintése, így ebben a témakörben a vizsgálatom a 21. századig nyúlik vissza, amikor is a király, illetve a királyi tanács voltak a közigazgatási rendszer legfőbb szereplői. Később, a 18. században a feudális igazgatásban megjelenő vármegyék vizsgálatára kerül sor.

A magyar közigazgatásban a jegyzői tisztséget Mária Terézia szabta meg az 1767. évi úrbéri rendeletben, ekkor állandósult és vált szabályozottá, valamint általánossá. A notarius (jegyző) fogadott tisztviselő volt, a vármegye parancsait hajtotta végre. Fizetett tisztség volt. Írásbeli, adminisztratív tevékenységet folytatott. A jegyzőt a község szabadon választhatta, s helyette újat választhatott. Az első és második községi törvény megerősítette a jegyzők helyzetét, ekkor a jegyző tisztségét nyilvános pályázat alapján, határozatlan időre választották. A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény a jegyzői tisztség helyett a tanács végrehajtó bizottságának titkára (vb-titkár) tisztséget hozott létre. A vb-titkár hivatásos államigazgatási dolgozó volt, tanácselnök segítője. Feladata a szocialista törvényesség biztosítása volt, a hatósági tevékenység eredményességének, a hivatalai munka rendjének biztosítása. Ebben az időben a vb-titkár megbízatása az őt megválasztó tanács megbízatásának lejártát követően megválasztott új tanácsnak az alakuló üléséig tartott. 1971-től a harmadik tanácstörvénytől a vb-titkár helyzetet lényegesen megváltozott. Ettől kezdve a tisztségét államigazgatási funkciónak tekintették, ezért nem kellett a tanács tagjának lennie, de képesítési feltételeket szabtak meg. Innentől kezdve a tisztséget már nem a végrehajtó bizottság választotta meg, hanem a tanács testülete, a kinevezés pedig határozatlan időre szólt.

Minderre tekintettel a jegyzői státusz változásait kronológiai rendszerben tanulmányozom, összehasonlítva egyéb jogrendszerekben történő előfordulásával. Mivel például a szovjet típusú államrendszer kiépítése során a jegyzői státusz, majd az önkormányzati közigazgatás is megszüntetésre került, így mindenképpen szükségesnek tartom az egyes időszakok történeti és politikai hátterének vizsgálatát is.

A dolgozat során három évszázad tanulmányozása történik meg és ennek keretében nemcsak a jegyző szerepének változásait mutatom be, hanem az adott korszakok közigazgatási szabályait is.

Disszertációm – ahogy már korábban is említettem- jogtörténeti témában íródik, de számos helyen kitérek alkotmányjogi és közigazgatási kérdésekre, mivel a jegyző szerepének vizsgálatakor elengedhetetlen a helyi önkormányzatok, valamint az Alaptörvényünk elemzése.

Lényegében a kutatásomat két részre tudjuk bontani. Az első részben történik az önkormányzatok, az önkormányzatiság történetének, jelenlegi szabályozásának vizsgálata, mely gondolatom szerint elengedhetetlen a téma teljes körű feldolgozásához, és ezáltal megértéséhez. Ezen részben már inkább alkotmányjogi vizsgálódás történt, tekintettel arra, hogy a korábbi Alkotmányunk, illetve a hatályos Alaptörvényünk szabja meg az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás törvényi kereteit. Majd a disszertáció végén ismét visszatérve az önkormányzatokhoz, kerül sor a nemzetközi kitekintés feldolgozására, mellyel célom annak megállapítása lesz, hogy hazánk önkormányzati rendszerének, illetve a jegyző szerepének hatékonyságának növelése hogyan lenne elérhető esetlegesen más országok egyes közigazgatási szabályainak átvételével.

A második rész vonatkozik a jegyzői státusz vizsgálatára, melyet további részekre lehet osztani, hisz a jegyzőkre vonatkozó szabályozás kutatása is egy jogtörténeti és egy közigazgatási részre osztható.

Ennél a témakörnél mindenképpen egyes időszakokra lebontva szeretném végigvenni a feladat-és hatásköröket, mivel az elmúlt évek során számos hatáskör lett a jegyzőktől elvonva, ezáltal ezen rész kitűnő alapot ad bizonyos,

jegyzőkre vonatkozó szabályozás módosítási javaslatainak megtételére, továbbá a jelenlegi hatáskörök hatékonyságának vizsgálatára. Fontosnak tartom feldolgozni és bemutatni a jelenlegi önkormányzati struktúrában és a közös önkormányzati hivatalok életében bekövetkezett gyökeres közigazgatási és informatikai reformot, melynek folyamatát élik meg naponta az önkormányzati hivatalok és az állampolgárok.

A Kormány által elfogadott Közigazgatási- és Közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014-2020 kiemelt céljai között szerepel az önkormányzatok szervezési feltételeinek fejlesztése. Stratégiai cél, hogy az önkormányzatok legyenek alkalmasak – a megváltozott feladat- és hatáskörüknek megfelelő – helyi célkitűzéseiket a leghatékonyabb forrásfelhasználással, az ügyfelek lehető legkisebb idő és anyagi ráfordítása mellett megvalósítani. A 2014-2020-as tervezési ciklusban az önkormányzati fejlesztési programok között szerepel az önkormányzati ASP központ bevezetése és országos kiterjesztése is.[15]

A közigazgatás fejlesztése Magyarországon először 2007-ben kezdődött programozási időszakban került be az uniós támogatási rendszerbe, ezek voltak az Európai Unió 2013-2020-as költségvetési ciklusban az ÁROP (Államreform Operatív Program) és az EKOP (Elektronikus Közigazgatás Operatív Program). A 2014-2020-as ciklusban mindezen két programnak célrendszere egységesítésre került KÖFOP (Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program) néven az eredeti célokat tovább gondolva, mely a magas színvonalú és költséghatékony e-közigazgatás megvalósítása (pl: hatékonyság növelése, az ügyintézés teljes elektronizálása, az állam és az állampolgár költségeinek csökkentése). [16]

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényének 2016. július 1-jével hatályos módosítása kötelezte az

[15] Közigazgatási szakvizsga Önkormányzati igazgatás Első hatályosított kiadás, 2016. Dialóg Campus Kiadó- Budapest- Pécs 17-18. oldal. http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/onkormanyzati-igazgatas-2016-vegleges.original.pdf

[16] 2014-2020: Mi várható a közigazgatási informatikában? http://infoter.eu/cikk/2014-2020-mi-varhato-a-kozigazgatasi-informatikaban (Letöltés dátuma: 2021.07.05.)

önkormányzatokat feladatellátásukat segítő és ellenőrző informatikai rendszer, vagyis az ASP (Application Service Provider) csatlakozására és használatára. [17]

Az Mötv. ezen rendelkezései előírják a helyi önkormányzatok számára, hogy olyan állam által biztosított konkrét informatikai rendszerhez - az ASP rendszerhez - csatlakozzanak és működtessék e rendszert, amely a folyamatos pénzügyi állami ellenőrzés eszközeként szolgál. Továbbá az önkormányzat eladósodási folyamatai, közpénzek felhasználása, a feladatellátás és likviditási helyzet folyamatos nyomon követése, az önkormányzat gazdálkodási feladatainak és az állami pénzügyi ellenőrzés feltételeinek érdekében adattárházat üzemeltetnek, melynek szabályait az önkormányzati ASP rendszerről szóló 257/2016. (VIII.31.) Korm. rendelet (továbbiakban: ASP Korm.rend.) írja elő.

[17] Mötv. 114.§

I. Az önkormányzatiság fogalma és a magyar közigazgatási rendszer rövid történeti áttekintése

I.1. Önkormányzatiság-önkormányzat fogalmának meghatározása

Mielőtt rátérek az önkormányzatiság fogalmára, fontos tisztázni a közigazgatás fogalmát.

A közigazgatás az igazgatásból fejlődött ki. Az igazgatás „*az emberi együttműködés során keletkező emberi tevékenység. Biztosítja a közös cél elérését, az ehhez szükséges személyi, tárgyi feltételeket és a munka összhangját.*”[18]

A 20. és 21. században többféleképpen is próbálták meghatározni a közigazgatás fogalmát, ezekből a modern felfogásokból néhányat szeretnék megemlíteni:

Olyan igazgatási tevékenység, *„melyet az igazgatás alanya közhatalom birtokában végez. Az állami igazgatás tipikus formáiban, az állami vállalatok, intézetek igazgatási tevékenységében az állami jelleget az állami tulajdonból vezethetjük le. Ezeket az állam- szervezetei útján hozza létre, látja el vagyonnal, és amíg szükséges, gondoskodik működésükről.”*[19]

„azon szervezetek összessége, amelyek közhatalmat gyakorolva, az állam vagy az önkormányzat nevében közfeladatokat látnak el és jogszabályokat hajtanak végre. A helyi közügyekben az önkormányzati igazgatás, az országos jelentőségű ügyekben a központi államigazgatás jár el.”[20]

[18] ÁJK - Miskolci Egyetem Közigazgatási Jog 1. Magyar Közigazgatási jog Általános rész I. 2014. 12. old.

[19] ÁJK - Miskolci Egyetem Közigazgatási Jog 1. Magyar Közigazgatási jog Általános rész I. 2014. 28 old.

[20] Madocsai Márton: A területi közigazgatás történelmi változásai Magyarországon Jegyző és Közigazgatás XIII. évfolyam 6. szám 2011.

„Magyary Zoltán megfogalmazásában „az állam adminisztrációja", azaz „*az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására"*[21].

Tamás András szerint „*a közigazgatás nem más, mint az emberi magatartást befolyásoló eszköz, ezáltal reagál és irányít mind formális, mind informatikai eszközökkel, ugyanakkor mindezek mögött maga az ember áll."*[22]

A közigazgatás az állami szervezet rendszerében a végrehajtó hatalmi ágba tartozik, melynek fő feladata a kormányzati döntések végrehajtása, az állami feladatok megvalósítása.

közigazgatási szervezetrendszer: a közigazgatási feladatok ellátására jön létre.

közigazgatási szervezetrendszeren belül két nagy alrendszer:

a.) államigazgatás

b.) önkormányzati igazgatás

Mind a kettő szervezetrendszer célja, hogy a közérdeket szolgálja. Önkormányzati igazgatás alatt értjük, amikor az önkormányzatok saját feladataik ellátása érdekében végeznek igazgatási munkát.

Az önkormányzat főbb jellemzői:

- törvény által és helyi rendeletben önként vállalt feladatok meghatározása,
- helyi közügyek intézése,
- önálló döntési jogkörrel rendelkezik,
- választott vezetők irányításával működik,
- önálló költségvetéssel rendelkezik,

[21] Magyary Zoltán: Közigazgatás – Fejlesztési program (MP 11.0) A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatában Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011.június 10. 19. old.
[22] Tamás András: A közigazgatási jog elmélete, Szent István Társulat, Budapest 2005. 263 old.

- saját bevételei és saját tulajdona van,
- felettes szerv helyett csak törvényességi felügyelet érvényesül.

Az államigazgatás az államigazgatás szervei által végzett igazgatás.

Az államigazgatás főbb jellemzői:

- jogszabály által és felettes szerv által meghatározott önálló feladat-, hatáskörrel rendelkeznek,
- állam által meghatározott feladatokat látnak el,
- önálló döntési jogkörrel rendelkeznek,
- egyszemélyi vezetéssel működnek,
- külön jogszabály határozza meg a szervezetüket,
- állami költségvetésben meghatározott önálló költségvetésük van,
- állami vagyonkezelők,
- felettes irányító, felügyelő szervük van.

Az államigazgatási szervek a kormány irányítása alatt, hierarchikusan felülről lefelé, központi és területi szinten működő szervek. Központi államigazgatási szervek a kormány, a minisztériumok és a nem minisztériumi formában működő központi államigazgatási szervek (pl. Autonóm államigazgatási szervek, rendvédelmi szervek stb.). Az államigazgatás helyi-területi szervei a megyei, fővárosi kormányhivatal és a járási hivatalok. Az önkormányzati szervek pedig testületek által irányított települési és területi alapon létrehozott szervezetek. Mötv. 3. § (2) bekezdése értelmében „*települési önkormányzatok működnek a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben."* A területi önkormányzatok pedig a megyék.[23]
Az államigazgatási szervek jelentős mértékben hatósági jogalkalmazó tevékenységet végeznek, az önkormányzatok pedig a helyi közügyek, valamint

[23] Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011.évi CLXXXIX. törvény 3.§ (2) bekezdés

a helyben biztosítható közfeladatok ellátása érdekében rendelkeznek feladat- és hatáskörökkel, és jogalkotói jogkörrel.

Az önkormányzatiság fogalmának meghatározásánál a három hatalmi ágat törvényhozó, végrehajtó, bírói hatalmat érdemes alapul venni. Az önkormányzatok területi szinten a végrehajtói hatalomként működnek, ami azt jelenti, hogy az adott helyi közösség függetlenül működik, és saját ügyeiben önálló döntési jogosultsággal rendelkezik, továbbá a Kormány csak ellenőrzési jogkört gyakorolhat felettük. Helyi közügyet csak kivételesen és csak törvény utalhat más szervezet feladat-és hatáskörébe. Tehát az önkormányzatoknak kiemelten fontos joga az önálló szervezetalakítási jog, melynek köszönhetően saját ügyeik intézését elkülönülten saját szerveik útján végzik. Az önkormányzatiság közvetlen képviselete a törvényhozásban csak két kamarás megoldás esetén, a felsőházban megengedett.[24]

„Önkormányzatról akkor beszélhetünk, ha az írott jog vagy szokásjog keretei között az önkormányzat alanyai együttesen, közvetve vagy közvetlenül hozott döntéseik révén tartósan és érdemben képesek befolyásolni sorsuk alakulását." A helyi önkormányzatokat az Alkotmány a helyi önkormányzás joga által határozza meg: a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. A helyi önkormányzatok területi elven szerveződő közösségek; a községet, a várost, a fővárost és kerületeit, valamint a megyét illeti meg a helyi önkormányzás joga.[25]

Az önkormányzatoknak történetileg két alaptípusa alakult ki. Az egyik valamilyen tevékenység, érdekérvényesítés, esetleg meghatározott közösségi célok azonossága alapján szerveződött meg, így a testületi, illetve szakmai – **funkcionális önkormányzat** megjelölést kapta; ilyenek voltak a céhek, szakmai kamarák. Az önkormányzat másik fajtájának szerveződésében a területi, térségi kapcsolatok jutottak meghatározó szerephez, így ezeket **helyi**

[24] http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/3/05_Forum_Allamhatalom_es_onkormanyzatisag.pdf (Letöltés dátuma: 2021. július 5.)

[25] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 42. §

önkormányzat elnevezéssel illetjük. Ilyenek voltak a vármegyék, a törvényhatósági jogú városok, a községek, a tanácsok.

A szabályozási jog, tehát a rendelet- vagy **statútumalkotás joga** minden önkormányzat alapvető jogosultsága, az önkormányzás jogának legfőbb garanciája. Egy közösség önkormányzásának elismerése előbb – utóbb a szabályozási jog elismerését is maga után vonja. A történelem során így az önkormányzat mindkét típusát megillette ezen jog; a témából adódóan azonban csak a területi egységek rendeletalkotásának vizsgálata szükséges. [26]

A jogállam demokratikus helyi közigazgatása a törvényeknek alárendelt szabad önkormányzás révén valósul meg. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben önszervező és decentralizált hatalomgyakorlást jelent. Helyben elősegíti a lakosság igazgatási és közszolgáltatási szükségleteinek hatékony kielégítését. A helyi önkormányzás során a választópolgárok helyi közössége demokratikus formában és módon kifejezi, valamint saját helyi önkormányzati szervezete révén megvalósítja a helyi közakaratot.

Gombár Csaba meghatározása szerint a helyi hatalom a helyi társadalomban megnyilvánuló érdekkörök és értékirányultságok olyan politikai transzformációja, amelynek eredményeként intézményesült formában jelenik meg helyi szinten a döntések tényleges birtoklása.

A helyi politika egyrészt az országos (nagy)politika helyi szintű leképeződése, másrészt sajátos, helyben jelentkező érdekképviselő, érdekérvényesítő, érdekartikuláló funkcióval is bír. Egyértelmű, hogy az országos szintű politikai pártok a helyi hatalom működését is determinálják. Pálné szerint a „modern demokratikus társadalmakban, illetve államberendezkedésekben az önkormányzat a hatalom területi megosztásának domináns modellje.

Pálné szerint a „helyi demokrácia alapvető szabályai közé tartozik az ülések nyilvánossága is, amelyet természetszerűen még törvényi szabályozás nélkül is illik biztosítani. Mégis e tekintetben is a törvényhozó beavatkozására

[26] Fábián Adrián: *Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei* Dialóg Campus Kiadó Bp.-Pécs 2008.

volt szükség. A törvény eredeti szövege ugyanis az önkormányzatokra bízta, hogy »indokolt esetben« mikor rendelnek el zárt ülést. Az időközben megalkotott adatvédelmi törvény és az önkormányzatok túlzott hajlandósága a nyilvánosság kizárására együttesen indokolták a törvényi korlátok beépítését, a zárt ülés tartásának részletesebb szabályozását.[27]

A helyi önkormányzatokra Európában a következők a jellemzőek:

1. Kiindulva abból a már szinte „alapelvként" aposztrofálható tényből, hogy a demokratikus helyi döntéshozatal két fő formája közül a közvetett típus az elsődleges, a közvetlen pedig kivételesnek tekinthető, az olyan megoldások, amelyek esetében a települési közösség minden ügyben saját maga, azaz a helyi választópolgárok közvetlenül döntenek, ma már csak illúzió.
2. A közvetlen hatalomgyakorlásnak léteznek európai standardjai (például helyi népszavazás, helyi népi kezdeményezés, falugyűlés, lakossági meghallgatások).
3. A kezdeményezések mindig valamilyen meghatározott tartalmú döntés elérésére vagy kikényszerítésére irányulnak.
4. A népi kezdeményezések kétféle értelemben terjedtek el európai szinten: egyrészt mint a helyi népszavazás megtartásának eljárási kellékeként a helyi választók meghatározott számának/arányának erre irányuló kezdeményezése, másrészt mint kvázi önálló döntéshozatali forma.
5. A helyi népszavazás jóval gyakoribb, mint az országos, mivel a helyi szint sokkal alkalmasabb területet kínál a közvetlen demokrácia érvényesítésére; a municipális hatalom szintjén a helyi népszavazásoknak jóval nagyobb jelentőségük van.

A közvetlen hatalomgyakorlás tekintetében szólnunk kell az Európa Tanács keretében 1985-ben Strasbourgban elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája című nemzetközi egyezmény (a továbbiakban: Charta); az Európa Tanács keretében 1992-ben elfogadott, a külföldiek helyi közéletben való részvételéről szóló egyezmény (a továbbiakban: Közéleti egyezmény); az

[27] Pálné Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008.

ENSZ keretében elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (a továbbiakban: Nyilatkozat); az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Alapjogi Charta) témánkat érintő legfontosabb rendelkezéseiről. Ezenkívül csupán megemlítjük a Tanács 94/80/EK irányelvét (1994. december 19.) az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (a továbbiakban: Irányelv).

A Charta szerint a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybevételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.

Látható, hogy e nemzetközi egyezmény is a közvetett hatalomgyakorlás elsődlegességének elvéből indul ki, elismerve azonban a közvetlen hatalomgyakorlás létjogosultságát is. Nem lehet továbbá megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül. Az utóbbi „alapelvet” számos állam alkotmányi szinten is megismételte – mint az a tanulmány következő részeiben is látható lesz.

A Közéleti egyezmény szerint minden egyes szerződő állam köteles elősegíteni, hogy ésszerű erőfeszítések révén bevonja a külföldi lakosokat a helyi tájékoztatásba, a tervezési eljárásokba és a helyi ügyekkel kapcsolatos konzultációkba, közmeghallgatásba. Ennek az egyezménynek az alkalmazásában külföldi lakos olyan személyt jelent, aki nem állampolgára annak az államnak, amelynek területén jogszerűen tartózkodik.

A Nyilatkozat alapján minden személynek joga van hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez.

Az Alapjogi Charta szerint minden uniós polgár választásra jogosult és választható a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.

Az Irányelv szerint az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 8b. cikkének (1) bekezdése nem feltételezi a tagállamok választási rendszereinek teljes harmonizálását. A különböző tagállamok helyhatóságai eltérő politikai és jogi hagyományokat tükröznek, és a struktúrák sokfélesége jellemzi őket. A „helyhatósági választás" kifejezés nem ugyanazt jelenti az összes tagállamban, e kifejezés egyaránt vonatkozik a helyhatósági képviselő-testületek és a helyhatósági végrehajtó szerv tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő megválasztására. A tagállamoknak jogosultaknak kell lenniük arra, hogy intézkedéseket tegyenek annak biztosítására, hogy a honosság szerinti tagállamában a passzív választójogtól megfosztott személy ne szerezhesse vissza ezt a jogát pusztán azzal, hogy egy másik tagállamban rendelkezik lakóhellyel.[28]

I.2. A magyar önkormányzati rendszer történeti áttekintése

Országunkban az önkormányzatiság kialakulása már az 1200-as évek első felében megkezdődött, s mind a vármegyék, mind az egyes települések (mezővárosok, községek stb.) rendelkeztek több – kevesebb önkormányzati joggal. Témánk szempontjából ezek közül a bírói joghatóság emelendő ki, mivel ebből fejlődött ki a statútumalkotás joga, hozzávetőlegesen a 14. – 15. században.

[28] Tábit Renáta: A helyi önkormányzat közvetlen megvalósulásának formái, fórumai európai kitekintéssel. Budapesti Corvinus Egyetem, 2011, 3-6.

A statútumalkotás eleinte az egyes bírói fórumoknál alkalmazott eljárásjogi, magánjogi, büntetőjogi és egyéb szabályok – jogelvek lerögzítésére terjedt ki. Az önkormányzatiság fejlődésével azonban a helyi életviszonyok mind szélesebb körét vonta szabályozási tárgykörébe. Legjelentősebb a vármegyék statútumalkotása volt, amelyet mindenekelőtt az országos hatályú jog által nem rendezett viszonyok szabályozása céljából gyakoroltak. A 15. századtól a saját joghatósággal bíró városok is az ország törvényeivel nem ellenkező statútumokat alkothattak. E jog tulajdonképpen a városi közgyűlést illette meg, ténylegesen mégis az ún. belső tanács (magistratus) gyakorolta. A városi rendeletek megalkotásakor gyakran más nagyobb, virágzó városok jogát is figyelembe vették, sőt még a továbbélő római jog is hatást gyakorolt rájuk. Kialakult a díszes városi könyvekbe kötött szabályrendeletek megalkotásának elmélete is. A városi jog mellett pedig fokozatosan létrejött a falvak patriarchális életviszonyainak rendezésére szolgáló joganyag, az ún. „falutörvények" képében. Az abszolutista állam kialakulása előtt a statútum kifejezetten a törvények és a szokásjog hézagait kitöltő jogforrásként funkcionált, mint az önkormányzattal bíró területek helyi jellegű tételes joga. Hatálya természetesen csak az illető területre vonatkozott, és nem lehetett ellentétes törvénnyel vagy az országos szokásjoggal, valamint nem sérthetett privilegiális jogokat sem.[29]

Magyarországon egészen 1526-ig a király és a királyi tanács játszott jelentős szerepet a közigazgatási rendszer életében, majd a 18. századig az államfő az országgyűlés közreműködése nélkül hajtotta végre a hivatali központosítást, illetve bocsátotta ki rendeleteit. Ekkoriban hazánkban a feudális igazgatás alapvető szervezeti egységei mindenekelőtt a vármegyék voltak.[30]

A Habsburg – abszolutizmus a központi államhatalom kiterjesztésével némileg megtörte ezt a dinamikus fejlődést. A szabályrendelet alkotás jogát ugyan nem vonta meg, ám jelentős tekintetben korlátozta egyfelől azok Helytartótanács általi jóváhagyásának megkövetelésével, másfelől az éppen

[29] Csizmadia – Kovács – Asztalos: *Magyar állam- és jogtörténet.* Tankönyvkiadó, Bp. 1995.
[30] Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Bp. 1976.

hatályos statútumok némelyikének rövid úton történő hatályon kívül helyezésével. A mezővárosi és községi statútumok érvényességéhez a földesúr jóváhagyására volt szükség. A jogforrási hierarchiában a szabályrendeletek egyre lejjebb kerültek, egyre jelentéktelenebb helyi életviszonyok regulálására kárhoztatva.

Az önkormányzatiság fejlődése a magyar történelem során egészen a 19. század végéig a vármegye szerepének változásával volt szoros összefüggésben. Az 1848 előtti rendi társadalom idejében a városi, a községi önkormányzatok magánjogi jellege volt meghatározó, a városok, a községek önállósága a földesúrtól függött, alkufolyamat eredményként határozták meg annak mértékét, földesúri szabadalomlevélben, úrbéri szerződésben, illetve hallgatólagos megállapodás alapján is érvényesülhetett a „községi hatóság" gyakorlása. A szabad királyi város a vármegyétől függetlenül, a királyi kiváltságlevélben meghatározott önállósággal működött. A történelmi fejlődés folyamatában a magánjogi jelleg egyre inkább szertefoszlott, míg az önkormányzatok közjogi jellege fokozatosan erősödött.

1848 után a márciusi törvényhozás az alkotmányosság alapjának tartotta a megyei szervezeteket, míg a helyi igazgatás másik alapját a szabad királyi városok alkották. A Szabad királyi városokról szóló 1848. XXIII. törvénycikk alapján megkülönböztettek kisvárost, középvárost és nagyvárost. A törvény tartalma szerint „a városnak, mint törvényhatóságnak, rendőri, büntető és magánjogi tekintetben alá vannak vetve - kivéve a megyék székházait, és a valóságos hadiszolgálatban álló katonákat - azonban csak szorosan vett személyes s bűnvádi keresetekre és szolgálati vétségeikre nézve, minden a város határában létező egyének és javak, különbség nélkül"[31].

1849-től az 1867-es kiegyezésig Magyarországon az osztrák közigazgatási rendszer volt a meghatározó, majd ezt követően kapott hazánk nagyobb önállóságot. „A kiegyezés a közigazgatás tagozódására is hatással volt, ugyanis attól kezdve beszélhetünk a közigazgatás kettősségéről: nevezetesen az államigazgatásról és az önkormányzati igazgatásról." Területi és települési

[31] A szabad királyi városokról szóló1848. évi XXIII. törvénycikk 2 §

helyi igazgatási egységeket különített el az önkormányzati rendszerünk, későbbiekben az előbbit törvényhatóságnak az utóbbit községnek nevezték el. Az 1867-es alkotmányos korszak visszaállításakor a községi önkormányzat is szabadabb mozgást nyert. Legfőbb testületi szervei a törvényhatósági bizottság, valamint a közigazgatási bizottság, kijelölő választmány lettek. Az előbbi hatáskörébe a rendeletalkotás, választókerület kialakítása, költségvetés megvitatása tartozott, az utóbbi pedig az állami és önkormányzati szervek közötti kapcsolat összehangolásával foglalkozott.

A helyi jogalkotás újbóli fellendülését a dualizmus időszaka hozta meg, amelyben új központi jogszabályok adták meg a statútumalkotás kereteit.[32] A „statútum" elnevezés egységesen **helyhatósági szabályrendeletre** változott. A szabályrendeletnek két csoportját különböztették meg: törvényhatósági szabályrendelet volt a vármegyei és a törvényhatósági jogú városi, míg községi szabályrendelet volt a rendezett tanácsú (majd megyei) városi, valamint a nagy- és kisközségi szabályrendelet. A törvényhatósági szabályrendeletek nem sérthették a községek törvényben biztosított önkormányzati jogait. A szabályrendeletek végrehajthatóságának előfeltétele volt, hogy azokat a felügyelő hatóság bemutatási záradékkal lássa el, illetőleg – jóváhagyásuk után – kihirdessék őket. Maga a szabályrendelet alkotási jogkör az önkormányzatok testületi szervei közül a törvényhatósági bizottságot és a községi (megyei városi) képviselő-testületet illette meg.[33]

Az I. világháború befejezését követően az I. Népköztársaság a helyi szervek rendeletalkotási joga tekintetében nem hozott változást, a Tanácsköztársaság azonban megkísérelte államrendünket az ún. szovjet – orosz modellhez igazítani, amely helyi szinten – a hatalom egységének követelményéből eredően – az önkormányzatok felszámolását és helyettük a tanácsok megszervezését jelentette. Igaz ugyan, hogy a tanácsok is rendelkeztek szabályrendelet alkotási hatáskörrel, de ezeket azonnal be kellett mutatni a közvetlen felettes tanácsnak,

[32] 1870:LXII.tc.,1871:XVIII.tc.
[33] Kiss László: *A képviselő testületi ülések*. In: *Polgármesterek akadémiája* 2. modul. – Pécs: Távoktatási Központ, 2001.

s még az egyes tanácsi rendeletek között is hierarchikus viszony volt, a tanácsok egymáshoz való alá – fölérendeltségi viszonyának megfelelően.

A két világháború közötti időszakban az önkormányzatok jogállásának törvényi szabályozása – a jogfolytonosság jegyében – javarészt a forradalmak előtti megoldásokat követte. Budapest székesfőváros önkormányzatának rendeletalkotására az 1930:XVIII.tc. tartalmazott külön előírásokat.

A II. világháború után országunk a szocialista fejlődés útjára lépett, ami az önkormányzatok felszámolását és helyettük a tanácsok (újbóli) megszervezését vonta maga után. A tanácsok sokáig kizárólag államhatalmi szervként funkcionáltak. Rendeletalkotásukat az Alkotmány deklarálta, amelynek eredeti szövege értelmében a helyi tanácsok működési körükben helyi rendeleteket hoznak, amelyek nem ellenkezhetnek sem a központi jogszabályokkal, sem a felsőbb tanácsok rendeleteivel. A helyi tanácsok rendeleteit teva szokásoknak megfelelően kellett közhírré tenni. A felettes tanácsok az alájuk tartozó tanácsoknak minden olyan rendeletét megsemmisíthették, illetőleg megváltoztathatták, amely az Alkotmányba vagy alkotmányosan hozott jogszabályba ütközött. A tanácsokra vonatkozó részletes szabályokat külön törvények állapították meg. Az I. tanácstörvény az 1950. évi I. tv. volt, amely a rendeletalkotás lehetőségét megerősítette ugyan – olyannyira, hogy a végrehajtó bizottságoknak is megadta -, ám tényleges segítséget ehhez a központi szervek még nem nyújtottak. Rendeletalkotó tevékenység ezért jobbára csak a megyékben és a fővárosban folyt, a településeken a csekély számú rendeletek többségét a tanácsok végrehajtó bizottságai bocsátották ki. A rendeletek érvényességi kellékeként a felsőbb szervek általi jóváhagyást is előírták. Ekkor még egyébként a tanácsok is szabályrendelet néven bocsátották ki rendeleteiket.

A **tanácsrendelet megnevezés**t a II. tanácstörvény, az 1954. évi X. tv. vezette be. A törvény értelmében a tanács rendeletet feladatkörében adott ki, amely nem lehetett ellentétes a felsőbb államhatalmi és államigazgatási szervek által kiadott jogszabályokkal. A rendeletek tervezetét a végrehajtó bizottság készítette el, amelytől a törvény már megvonta a rendeletalkotás jogát. A

lakosság jogait, kötelességeit érintő magatartási szabályokat csak rendeletben lehetett megállapítani, s ezek megsértése szabálysértéssé volt nyilvánítható. A tanácsrendeletet – a végrehajtó bizottság elnöke és titkára általi aláírás után - a felsőbb tanácshoz illetve az ügyészséghez kellett felterjeszteni, s ettől számított 15 nap elteltével kerülhetett sor a – helyben szokásos módon való kihirdetésére, amelynek napján a rendelet főszabály szerint nyomban hatályba is lépett. A tanácsok általános irányítását, ellenőrzését és legfelsőbb felügyeletét az Elnöki Tanács látta el, amely e jogkörében megsemmisíthette, vagy megváltoztathatta a tanács törvénysértő vagy a dolgozó nép érdekeit veszélyeztető rendeletét; de maga a felettes tanács is megtehette ugyanezt az alája rendelt tanács ilyen rendeletével.

A III. tanácstörvény az 1971. évi I. tv. volt, amely a tanácsrendelet alkotást jogszabály végrehajtása, valamint jogi rendezést igénylő társadalmi viszonyok szabályozása végett tette lehetővé, s kifejezetten a tanács át nem ruházható hatáskörének nyilvánította. A tanácsrendeletet a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottságához, illetve – a főváros vagy megye esetében – a Minisztertanácshoz kellett felterjeszteni, amely ha 30 napon belül nem nyilatkozott, a rendeletet ki lehetett hirdetni; jogszabálysértés megállapítása esetén azonban a rendelet kihirdetését felfüggesztették. E szervek egyébként is törvényességi felügyeletet gyakoroltak a helyi tanácsok tevékenysége felett. Ennek keretében a jogszabálysértő rendeleteket megsemmisítették. Fontos újítás volt a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet megalkotásának kötelezővé tétele, amelyhez a Minisztertanács – útmutató gyanánt - irányelveket bocsátott ki. A kihirdetett tanácsrendeleteket meg kellett küldeni a tanács tagjainak is, a rendeletek végrehajtását a helyi végrehajtó bizottság szervezte és ellenőrizte.

A rendszerváltás az önkormányzatiság eszméjének újbóli felszínre kerülését[34], majd 1990-re a tanácsok megszüntetését s helyettük a helyi önkormányzatok megalakítását eredményezte.[35]

I.3. Az önkormányzati alapjog jelenlegi helyzete- Összehasonlító elemzés az 1949. évi XX. törvény, valamint Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) alapján

Az önkormányzatokra vonatkozó hatályos szabályozás vizsgálatát egy jogösszehasonlító módszerrel kívántam végezni, melynek során a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény rendelkezéseiket vetettem össze hazánk hatályos Alaptörvényével. A kutatás során a következő gondolatok feldolgozására került sor.

Az önkormányzati alapjog helyzete

Magyarország új Alaptörvénye a korábbi alkotmányos szabályozással szakítva, eltérően szabályozza a helyi önkormányzati rendszert. A régi Alkotmányban a rendszerváltáshoz kötődő, főként garanciális okokból született és az autonómia-elemeket részletező szabályozásokat már nem tartalmaz, és többnyire csak keretszabályokat állapít meg sarkalatos törvényre bízva a további szabályozást.

Tartalmilag az Alaptörvény a helyi önkormányzás meghatározására is az előzőektől eltérő fogalmat használ, amikor rögzíti, hogy „a helyi közügyek intézése és közhatalom gyakorlása érdekében működnek önkormányzatok”.[36] A hatályon kívül helyezett régi alkotmányos szabályozás szövege a következőképpen fogalmazta meg[37], „ A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi

[34] Lőrincz Lajos, A magyar közigazgatási jog változásai 1990-től, Magyar Közigazgatás, 2006/3-4. sz.

[35] Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, Magyar Közigazgatás, 2002/7 sz.

[36] Alaptörvény 31. cikk

[37] 1949. évi XX. törvény 42.§

önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása".

A korábbi alkotmányos szabályozás a helyi önkormányzáshoz való jogot kollektív alapjogként szabályozta, mely az Alkotmánybíróság szerint „a választópolgárokat megillető alapjog, mely az önkormányzati jogok anyajoga is".[38] Mindez nem állapítható meg az Alaptörvényben szereplő új normaszövegről.

Az önkormányzati alapjogok alanyai a képviselő-testületek, nem a választópolgár, mely jogok az Alkotmány 43.§ (1) bekezdése alapján egyenlők, de kötelezettségük eltérő lehet. A helyi önkormányzatok számára a jogokat és a kötelezettségeket csak törvény szabályozhatja, a 43.§ (2) bekezdése biztosítja a bírósági garanciákat a képviselő-testület számára. Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása az Alkotmány alapján részesült bírósági védelemben, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhatott.[39] Az Alkotmány a helyi képviselő-testület számára az önkormányzati alapjogokat önálló jogköreiként sorolta fel, melyeket önkormányzati alapjogként határoz meg a 43.§ (1) bekezdésben és a 44/C. §-ban is.

Az Alaptörvényt illetően az Alkotmánybíróság 3015/2014. (IV.7.) AB végzésében kimondta, hogy az „önkormányzatoknak nem alapjogai, hanem alkotmányosan védett hatásköri csoportjai vannak, melyeket a 32. cikk listaszerűen felsorol, ez az önkormányzati önállóság nemzetközileg elvárt minimuma". Az Alkotmánybíróság kifejezetten az önkormányzati jogok és hatáskörök alkotmányos védelmi szintjének csökkenéseként értékeli, hogy nem szerepel az Alaptörvényben az önkormányzatok bírósághoz és alkotmánybírósághoz fordulási joga.[40] Az önkormányzati rendeletek törvényellenességét az új szabály szerint már nem az Alkotmánybíróság, hanem

[38] 18/1993. (III.19.) AB határozat és 22/1993.(IV.2.) AB határozat
[39] 1949. évi XX. törvény 42.§ (2) bekezdés
[40] Pálné Kovács Ilona: Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/20_Palne_Kovacs_Ilona.pdf Letöltés ideje: 2021. július 5.

a bíróság állapítja meg, ami kétségkívül komoly tehertől szabadította meg az Alkotmánybíróságot.[41]

Annak ellenére, hogy az Mötv. sarkalatos törvényként szinte szó szerint megismétli a helyi önkormányzáshoz való alapjognak a korábban hatályos Alkotmányi szabályozását miszerint „a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg,"[42] ettől azonban az még nem válik alkotmányos alapjoggá.

Az Alaptörvényben a helyi közügyek intézésére és a helyi közhatalom gyakorlására van a hangsúly helyezve, miközben az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás szétválása jellemző. A Kormány önálló hatáskört nem ruházhat az önkormányzati vezetőkhöz, azt maga az Alaptörvény tartalmazza, bizonyítva, hogy az önkormányzatok a Kormánytól erősen elválasztódnak. Tehát Alaptörvényi felhatalmazás kell ahhoz, hogy a polgármesterre, önkormányzati tisztviselőre államigazgatási jogkörök legyenek telepíthetők.

Rendeletalkotás

A helyi közügyek intézése körébe tartozik a rendeletalkotás, amelynek alapvető szabályait az Alaptörvény tartalmazza. Az Alkotmány ezt szabályozási jogként nevesítette, tehát jogszabályalkotásnak felelt meg.

A rendeletalkotási jognak két eleme van:

1. eredeti jogalkotói hatáskör (a helyi önkormányzatokon kívül csak a Kormány rendelkezik vele)
2. végrehajtási jellegű rendeletek alkotása.

Az Alkotmánybíróság szerint a helyi önkormányzatoknak a felhatalmazás alapján kötelezettsége a rendelet megalkotása és a végrehajtási rendelet megalkotását nem mulaszthatják el. A mulasztás esetére az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdésében törvényességi felügyelet keretében lehetőséget ad az önkormányzatoknak a rendelet pótlására. A rendelet pótlására kizárólag bíróság kötelező döntése és a helyi önkormányzat újabb mulasztása esetén van

[41] A magyar jogrendszer állapota Szerk.: Jakab András- Gajduschek György MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont (Budapest), 2016. 589.o.
[42] 2011.évi CLXXXIX .törvény 3.§ (1)

lehetőség és kizárólag a végrehajtási rendelet megalkotása esetén.[43] [44] A helyi közügyek esetében ugyanis az önkormányzatok közvetlenül az Alaptörvény alapján jogosultak az országos szabályozással nem ellentétes és ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi szabályok megalkotására.[45] Az Alaptörvény már nem tartalmazza az Alkotmányban megfogalmazott azon kitételt, miszerint a rendelet csak törvényességi, célszerűségi szempontból vizsgálható felül. Az Mötv. kimondja, „ha a rendelet Alaptörvénybe ütközik, akkor az Alkotmánybíróság jogosult felülvizsgálni, míg ha más jogszabályról van szó, akkor a rendes bíróság, vagyis a közigazgatási bíróság dönthet".

Alapvető változást mutat, hogy az Alaptörvény törvényességi felügyeletet említ, nem törvényességi ellenőrzést. A felügyelet erősebb és rendszeresebb beavatkozási jogokat jelent a Kormány részéről, mint az ellenőrzés, de változatlanul az Országgyűlés rendelkezik a feloszlatás jogkörével.[46] Az Országgyűlés a Kormány indítványára oszlathatja fel az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet, de a Kormány indítványát csak az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően terjesztheti elő.[47]

Az Alaptörvény T. cikkében fogalmazottak alapján az önkormányzati rendelet is jogszabály, melyben általánosan kötelező magatartási szabályt lehet megállapítani. Az önkormányzatok jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek[48], számukra a sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja a kihirdetés szabályait, vagyis azokat nem kell országos hivatalos lapban kihirdetni. Önálló igazgatási hatáskörű, helyi közügyeket intézve közhatalmat gyakorló hatóságok[49] , ezáltal őket is megilleti az igazgatáshoz való jog, valamint a törvényben meghatározottak szerint döntéseiket kötelesek indokolni. Továbbá az önkormányzatok kárfelelősség alatt is állnak, mert nekik is joguk van a

[43] Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez. Szerkesztette: Árva Zsuzsanna, Jogtár, Wolters Kluwer, 2016.

[44] 77/1995. (XII.21.) AB határozat alapján a központi közigazgatási szervek, így a Kormány vagy a miniszterek nem sérthetik a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiáját és nem avatkozhatnak be a szabályozási autonómia jogszerű gyakorlásába.

[45]17/1998. (V. 13.) AB határozat)

[46] Alaptörvény 1.cikk (2) bekezdés g) pontja, mindezt ismétli a 35.cikk (5) bekezdésben is.

[47] 1220/H/1992. AB határozat

[48] Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pont és (2) bekezdés

[49] Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés és 32.cikk (1) bekezdés b) és c) pont

hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére. Alapvető rendeltetésük a helyi közhatalom gyakorlása, ezért mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.[50]

Az önkormányzatok egyik legfontosabb alkotmányos alapjoga a rendeletalkotás. Ezen felhatalmazás nélkül egy szervezet nem működhetne helyi önkormányzatként. Az önkormányzati rendeletalkotás jelentősége két oldalról fogalmazható meg. Először is tehermentesíti a központi jogalkotást. Másrészről önkormányzati feladatot és hatáskört törvény mellett csak önkormányzati rendelet állapíthat meg. Az önkormányzatok rendeletalkotási jogköre azonban nem korlátlan. Főszabályként a helyi közügyeket szabályozhatják. Ennek két esete lehet: törvényi felhatalmazás alapján kiadott rendelet, illetve más jogszabály által nem szabályozott önkormányzati ügy szabályozása. Másik fontos megkötés, hogy az önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

Most pedig nézzük a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörét az Alaptörvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény alapján

a. Törvényi felhatalmazás alapján meghozott rendeletek

A helyi önkormányzatok által alkotott rendeletek túlnyomó többsége törvényi felhatalmazás alapján kerül elfogadásra. „Minden egyes felhatalmazással az Országgyűlés saját jogalkotó hatáskörének egy darabjáról mond le a rendeletalkotó javára, és ezáltal tulajdonképpen hol kisebb, hol nagyobb jogalkotási önmérsékletet tanúsít.”[51]

[50] Alaptörvény XXV. cikk
[51] Fábián i. mű: 70. o.

A törvényi felhatalmazás alapján megalkotott rendeletek célja lehet a törvények pontosítása, helyi viszonyokhoz való adaptálása, illetve kiegészítése. A törvény végrehajtását szolgáló rendelet szorosan kapcsolódik a felhatalmazó normához.

A felhatalmazás alapján végzett önkormányzati rendeletalkotás jogszabályi megalapozása több elemből áll:

- Az **Alaptörvény** szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között, törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.[52] Ezekkel a rendelkezésekkel az önkormányzatok megkapták a legtágabb és legáltalánosabb jogalkotási autonómiát.
- **Az Ötv.** előírásai szerint a képviselő-testület a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.[53] Az **Mötv**. már nem ismétli meg az Alaptörvény rendelkezéseit a jogalkotási hatáskör vonatkozásában, hanem hatáskör megosztási, illetve az önkormányzati rendeletek megalkotására, aláírására, kihirdetésére és helyesbítésére vonatkozó részletszabályokat határoz meg.[54]
- **A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény** (a továbbiakban: Jatv.) meghatározza a jogalkotásra való felhatalmazás korlátait, illetve azt, hogy a jogalkotásra felhatalmazó törvénynek a felhatalmazás kapcsán mit kell rendeznie, továbbá meghatározza a jogalkotási hatáskört önkormányzati társulás, illetve társult képviselő-testület esetén.[55]

Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, hogy amennyiben nem helyi közügyről van szó, akkor az önkormányzat csak törvényi felhatalmazás alapján alkothat rendeletet.

[52] Lásd: Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja, (2) – (3) bekezdései
[53] Lásd: Ötv. 16. §-át.
[54] Lásd: Mötv. 25. §-át, 42. § 1. pontját, 51. §-át.
[55] Lásd: Jatv. 5. §-át.

A rendeletalkotásra felhatalmazást adó törvénynek meg kell határoznia a felhatalmazás jogosultját, a tárgyát és kereteit. Ezen követelmények betartásának vizsgálata során a törvényi felhatalmazások alábbi típusait lehet megkülönböztetni.

a.) Általános felhatalmazást tartalmazó előírások

Az Ötv. és az Mötv. több helyen add felhatalmazást rendeletalkotásra:

- SZMSZ megalkotása.[56] Az Mötv. az SZMSZ-ben szabályozandó kérdések felsorolásával továbbra is tág felhatalmazást ad a működés szabályozására, ami alapján a képviselő-testület a helyi sajátosságoknak, gyakorlatnak megfelelően szabadon alakíthatja ki szervezetét és működését.[57]
- Önkormányzati hatáskörök gyakorlásának átruházása a polgármesternek, bizottságnak, részönkormányzatnak, kisebbségi önkormányzatnak és társulásának.[58] Megfelelő kereteket biztosít ahhoz, hogy a feladatok ellátása zökkenőmentes legyen a hatáskörök szétosztásával. Az Mötv. ezen szabályozás lényegét megtartotta azzal az eltéréssel, hogy hatáskör gyakorlására a jegyző is felhatalmazható, a kisebbségi önkormányzat azonban nem.[59]
- Képviselők tiszteletdíjának, természetbeni juttatásainak megállapítása. A törvényi kereteken belül a képviselő-testület szabadon mérlegelhet a tiszteletdíj megállapításáról és mértékéről.[60]
- Törzsvagyon korlátozottan forgalomképes tárgyairól való rendelkezés, vagyonkezelői joggal kapcsolatos kérdések rendezése.

[56] Lásd: Ötv. 18. § (1) bekezdését.
[57] Lásd: Mötv. 53.§-át.
[58] Lásd: Ötv. 9.§ (3) bekezdését.
[59] Lásd: Mötv. 41. § (4) bekezdését.
[60] Polgármesterek, önkormányzati képviselők kézikönyve: Az önkormányzati munkáról - érthetően / Kiss László. - Pécs: Közigazgatás-módszertani BT., 2002.

- Az Mötv. kettő új rendeletalkotási jogkört nevesít: igazgatási bírság kiszabásának lehetősége, illetve közterületek elnevezése.[61]

Speciális esete a felhatalmazásnak az Ötv. azon rendelkezése[62], ami alapján a fővárosi közgyűlés a feladatkörében alkotott rendelete végrehajtása érdekében felhatalmazást adhat a kerületi önkormányzat képviselő-testületének rendeletalkotásra. A kerületi rendelet nem terjeszkedhet túl a fővárosi rendelet határain. Ez nem abból adódik, hogy alacsonyabb helyett foglalna el a jogszabályi hierarchiában, ugyanis a két rendelet helyzetében nincs különbség, mivel a helyi önkormányzatok között nincs alá- fölérendeltségi viszony. Amennyiben a rendeletek között ütközés áll fenn, akkor az abból adódik, hogy valamelyik önkormányzati testület megszegte a feladat- és hatáskörét szabályozó előírásokat.[63]
Az Mötv. megszünteti ezen rendelkezést. A korábbi rendelkezést pontosítva rögzíti, hogy az Mötv., továbbá az adott önkormányzati feladat meghatározásáról szóló törvény határozza meg, hogy rendelkezései végrehajtására a fővárosi közgyűlés vagy a fővárosi kerületi képviselő-testület alkothat rendeletet.[64]

b.) <u>Kvázi diszkrecionális jogalkotási hatáskört biztosító előírások</u>

Ennek keretében a törvényalkotó szabad döntési szabadságot biztosít a törvényi felhatalmazás keretein belül az önkormányzatoknak. Néhány példa:

- Az Ötv. 47. § (1) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet meghatározhatja a választópolgároknak azt az arányát, amelynek megfelelő számú választópolgár kezdeményezésére a képviselő-testület

[61] Lásd: Mötv. 51. § (4)-(5) bekezdéseit.
[62] Lásd: Ötv. 65/A § (2) bekezdését.
[63] Balázs István, Balogh Zsolt Péter, Barabás Gergely, Danka Ferenc, Fazekas János, Fazekas Marianna, Rozsnyai Krisztina, Fürcht Pál, Hoffman István, Hoffmanné Németh Ildikó, Kecső Gábor, Szalai Éva, Nagy Marianna, Hoffman István (szerk.) *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest: HVG ORAC, 2012, 46-51.
[64] Lásd: Mötv. 25. §-át.

köteles kitűzni a helyi népszavazást. Ennek keretében az arányszámot a képviselő-testület szabadon állapíthatja meg. Az Mötv. már nem biztosítja ezt a jogkört.

- Határozatlan jogfogalom tartalmának kitöltésére hatalmazza fel a törvény az önkormányzatot. Ilyen a türelmi zóna kijelölése, amikor a képviselő-testületnek kell meghatároznia azt, hogy mikor tekinthető a prostitúció tömegesnek.
- A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv. előírja, hogy a képviselő-testület a törvény keretein belül szabályozza a szociális, kulturális, egészségügyi juttatásokat, szociális és kegyeleti támogatásokat. Ebben az esetben a jogalkotó nem ad semmiféle kiindulási alapot az önkormányzatok számára: nem lehet tudni, hogy a juttatások mértékét, formáit, döntési és eljárási szabályok megalkotására gondoltak.

c.) Abszolút bizonytalan felhatalmazás

Ebben az esetben a törvényalkotó szinte semmiféle útmutatást nem ad a rendeletalkotó számára:

- A közbeszerzési szabályzat megalkotását előíró törvényi rendelkezés még azt sem határozza meg, hogy az önkormányzatnak rendeleti, vagy határozati formában kell-e elfogadnia.
- A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. tv. lehetőséget biztosít az önkormányzatoknak, hogy a törvényben előírtaknál szigorúbb szabályokat alkothasson, de az eltérés felső határát nem határozta meg. Ebben az esetben egyirányú a szabad belátás gyakorlása.
- Az egyes közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló 1995. évi XLII. tv. teljes szabadságot biztosít a képviselő-testületnek, hogy a

szolgáltatás díját meghatározza, ezen belül az ingyenes igénybevétel lehetőségét is.[65]

d.) Mérlegelési lehetőséget biztosító felhatalmazás

Ebben az esetben a helyi jogalkotó döntési szabadságot kap önmagára a jogalkotásra, illetve az azon belüli méltányossági szabályok megalkotására.

- A helyi adókról szóló 1990. évi C. tv. alapján az önkormányzat szabadon dönthet arról, hogy kivet helyi adót, melyik fajta adót vezeti be, a törvényi kereteken belül meghatározza az adó mértékét, illetve a helyi körülményeknek megfelelő méltányossági szabályokat is megállapíthat. Ezen széles körű törvényi felhatalmazással az önkormányzatok többsége megfelelően élt és sokszínű, helyi viszonyoknak megfelelő megoldások kerültek elfogadásra.
- Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. tv. szerint a képviselő-testület a hatósági árakat szabadon állapíthatja meg. Két feltételnek kell megfelelniük ennek során: olyan árat kell megállapítani, ami lehetővé teszi a szolgáltatást nyújtó vállalkozás gazdaságos működését, de az ár meghatározásakor figyelemmel kell lenni a fogyasztók érdekeire is, tehát az ár nagysága nem eredményezhet tisztességtelen piaci magatartást, illetve gazdasági erőfölénnyel való visszaélést.

e.) Szigorú törvényi felhatalmazások

Ebben az esetben a jogalkotó nagyon szűk mozgásteret biztosít az önkormányzatok számára.

- A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. tv. részletesen meghatározza a szabályozandó tárgyköröket.

[65] Hoffmann István, *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és gyakorlat tükrében*. Eötvös Kiadó, Budapest, 2009, 5-35.

- Szintén részletesen elő vannak írva a településrendezési tervek tartalmi elemei.
- Az államháztartási törvény a költségvetési, illetve zárszámadási rendelek tartalmát írja elő kötelező módon.
- A szociális törvény sokirányú szabályozási kötelezettséget ír elő a törvény keretein belül.

b. Nem szabályozott önkormányzati közügyek

„A helyi jogalkotás mára jórészt elvesztette kreativitását. Értve ezalatt azt, hogy a magyar önkormányzati rendeletek döntő többségét az önkormányzatok nem az Alkotmányban biztosított generális klauzula[66], hanem törvényi felhatalmazás, annak útmutatása alapján bocsátják ki."[67] Ez abból adódik, hogy a modern államban a jogszabályok az életviszonyok szinte minden területén jelen vannak, ezért kevés olyan tárgykör maradt, amiben az önkormányzatok eredeti szabályokat alkothatnának.

Az önkormányzatok eredeti rendeletalkotási jogosultságát szintén több törvény szabályozza.

- **Az Alaptörvény** 32. cikk (2) bekezdése általános jellegű jogalkotási lehetőséget biztosít az önkormányzatoknak. Két korlát került megfogalmazásra: az önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyokat szabályozhat, és rendelete nem lehet ellentétes más jogszabály rendelkezéseivel.
- **Az Ötv.** előírásai szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére rendeletet alkot. Ebben az esetben a törvény kifejezést szigorúan kell értelmezni. Az **Mötv.** nem tartalmaz ezzel kapcsolatos szabályokat.

Határozatok és önálló igazgatás

[66] Lásd: Alkotmány 44/A § (2) bekezdését.
[67] Fábián i. m: 70. o.

Az Alaptörvény szerint az önkormányzatok két alapvető feladattal rendelkeznek: az önkormányzat vagy rendeletet alkot, vagy határozatot hoz. Mindkét esetben ez önálló igazgatás, ami azt jelenti, hogy az önkormányzat a döntését önállóan, más szerv előzetes jóváhagyása nélkül hozza meg és a döntés meghozatalában nem utasítható. Mivel az önállóságról az Alaptörvény rendelkezik, ezért a korlátozás is csak az Alaptörvény alapján lehetséges.

A határozatok alkotása lehet normatív (szabályozó) és individuális, vagyis egyedi jellegű. A normatív határozatok a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény alapján közjogi szervezetszabályozó eszközök, amelyek a jogszabályok mellett a jogforrások másik csoportját képezik.

Az igazgatási jogkör a közigazgatási feladatok ellátásával azonos, amely annak alkotmányjogi megfogalmazása, hogy a helyi önkormányzatok az államigazgatás mellett a végrehajtó hatalom részei. Az igazgatás kifejezés az egyedi ügyekben való önálló döntés lehetőségét biztosítja egyedi, individuális határozatok által, amelyek felülvizsgálatára bíróság jogosult szintén kizárólag törvényességi okból. Az egyedi határozatok megalkotása önkormányzati hatósági ügyekben történhet a korábban hatályos közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szabályai alapján.[68]

Szervezeti és működési rend meghatározása

A helyi önkormányzat törvény keretei között maga határozhatja meg a szervezeti felépítését és a működésére vonatkozó alapvető szabályokat, melynek részletes törvényi rendelkezéseket az Ötv.[69], illetve 2013. január 1-jétől a Mötv. tartalmazza, amely meghatározza, hogy milyen szervtípusai lehetnek a helyi önkormányzatoknak, milyen szerveket kötelező létrehozni, és ezek hogyan működhetnek. Ennek alapján a képviselő-testület működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet elfogadása által tudja biztosítani.

[68] Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez. Szerkesztette: Árva Zsuzsanna, Jogtár, Wolters Kluwer, 2016.
[69] 1990. évi LXV. törvény

Az önkormányzati döntést hozó szervek köre is megváltozott 2013. január 1-jétől. Az Mötv. 41. § (3) bekezdése alapján ugyanis ilyen döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat.

Önkormányzati tulajdon feletti jogok

A tulajdonosi jogok gyakorlását az önkormányzatok számára 1990 után az Alkotmány és az Ötv. mellett az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény tartalmazta. Ekkor a helyi önkormányzatok tulajdonába kerültek a tanácsok kezelésében levő vagyontárgyak.

Az Alaptörvény az önkormányzatok tulajdonosi autonómiáját védi, amely két jogot érint: egyrészt a már megszerzett tulajdon védelmét, másrészt a tulajdonszerzésre vonatkozó lehetőséget. A 32. cikk (6) bekezdése deklarálja a helyi önkormányzati tulajdon köztulajdon jellegét.

Költségvetés és gazdálkodás, vállalkozási tevékenység

Az Alaptörvény biztosítja a gazdálkodás önállóságát. Azt a korlátozást tartalmazza, hogy annak alapja a saját költségvetés. Mivel a költségvetés alapján való gazdálkodás még nem feltétlenül jelenti a vagyon gyarapítását is, külön rendelkezik az Alaptörvény arról, hogy az önkormányzat (a testület) vállalkozást folytathat. Ennek feltétele, hogy az nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását és csak az erre (a vállalkozásra) felhasználható vagyonnal és bevétellel szabad vállalkozni.[70] A gazdálkodási önállóság alaptörvényi korlátozása a hitelfelvételre és kötelezettségvállalásra is vonatkozik. Fontos, hogy az önkormányzat nem részvénytársaság és nem profit-orientált szervezet. A gazdasági önállóság az önkormányzati feladatok ellátását kell, hogy

[70] 32. cikk (1) bekezdés g) pont – Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés b) pont

szolgálja. A költségvetés elfogadása a helyi önkormányzatnak joga, egyben kötelessége is. A költségvetési rendelet elfogadása másra nem ruházható át.

Adómegállapítás joga

Az önkormányzás alapvető feltételét jelenti a helyi adók fajtáinak és mértékének meghatározása, azaz az önálló adóztatás joga.[71] E rendelkezéssel az adó megállapítás joga az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok között van megosztva.[72]

Az adómegállapítás joga az egyik legrégebbi - Chartában is garantált - önkormányzati jogosultság. Az erre vonatkozó szabályokat törvény tartalmazza. A korábbi Alkotmány éppen ezért kifejezetten is tartalmazta, hogy a helyi adóztatás jogát a helyi önkormányzatok csak az Országgyűlés által meghatározott keretek között gyakorolhatják, míg az Alaptörvényben ez a rendelkezés már nem szerepel. A korábbi Alkotmány az alapjogok között szabályozta a megfelelő bevételhez és állami támogatáshoz való jogot is, amelyet az Alaptörvény önálló garanciaként nevesít.

A 155/2008. (XII. 17.) AB. határozat szerint az adómegállapítás joga, az adófizetési kötelezettség előírása, az egyes adónemek bevezetése, a kereteken belül a mérték és mentességek, kedvezmények megállapítása a képviselő-testület hatáskörében maradt.

Önkormányzati jelképek, kitüntetések és címek

Az önkormányzati jelképek, helyi kitüntetések és elismerő címek alapítása a legrégebb óta létező önkormányzati jogosultságoknak az egyike.

Az önkormányzás egyik meghatározó eleme, hogy választás útján jönnek létre az önkormányzati szervek. Az Alaptörvény kimondja, hogy „a helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános

[71] 32. cikk (1) bekezdés h) pont, Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pont
[72] 67/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 356.

és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják még hozzá öt évre".[73] A választott és meghatározott területhez kötődő testületeknek a politikai és történeti összetartozást kifejező jelképekre is szükségük van. Az Alkotmányban rögzített szabályok az Alaptörvényben is megtalálhatóak, vagyis az önkormányzat (a képviselő-testület) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat.[74]

Tájékoztatás kérése, döntés kezdeményezése és véleménynyilvánítás

Az állami szervekhez való fordulás jogát mind a Charta, mind a korábbi Alkotmány is tartalmazta. A választói közösség képviselőjeként az önkormányzat is sajátos panaszjog alanya. Az Alaptörvény szerint a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat.[75]

Társulás és együttműködések

A közigazgatási szervek közötti együttműködés jogszabályok által vannak szabályozva. A választott önkormányzati szervek által egy politikai közösség van képviselve. Az Alaptörvény kimondja, hogy az önkormányzat szabadon társulhat más helyi önkormányzattal. Jogosult érdek-képviseleti szövetség létrehozására. Az együttműködési jog által feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek is.[76] Az Alaptörvény rögzíti, hogy a helyi önkormányzat és az állami szervek együttműködnek a közösségi célok elérése érdekében.

[73] 35. cikk (1) és (2) bekezdés
[74] 32. cikk (1) bekezdés i) pont – Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés f) pont
[75] 32. cikk (1) bekezdés j) pont – Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés g) pont
[76] 32. cikk (1) bekezdés k) pont – Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés h) pont

A Charta által is megfogalmazott elv a társulási jog, amely vonatkozik mind a hazai, mind a külföldi önkormányzatokkal való társulásra, illetve arra, hogy hazai, illetve nemzetközi érdekszövetségeket hozzanak létre az önkormányzatok. Az érdekszövetségek létrehozásának részletes feltételeit a Mötv. 131. §-a határozza meg.

Törvényben meghatározott feladat-és hatáskörök

Az önkormányzatok működésének lényege a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása[77], melynek a fogalmát az Alaptörvény nem deklarálja, azonban kiolvasható, hogy szerinte ez a kötelező feladat-és hatásköröket jelenti. A helyi közügyek intézése során az önkormányzatoknak a törvény keretei között kell eljárniuk.[78] Ez első ránézésre korlátozó jellegűnek tűnik, de éppen ez emeli ki az önkormányzatokat a Kormány által irányított államigazgatási szervrendszerekből, mivel nem a „jogszabályok", hanem csak törvény állapíthat meg kereteket a helyi közügyek intézésére. A törvényi „védelmet" hangsúlyozza még: az önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzat alkot rendeletet,[79] részére kötelező feladat- és hatáskört csak törvény állapíthat meg.[80]

A helyi önkormányzati rendelet

Az Alaptörvény a helyi közügyeket meghatározó cikkben részletezi a rendeletalkotással kapcsolatos alkotmányi szintet igénylő kérdéseket. A helyi önkormányzat jogalkotó hatásköre szintén lehet a korábban már tárgyalt eredeti

[77] A Mötv. a közhatalom gyakorlását a következőkben állapította meg: A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.
[78] Alaptörvény 32.cikk (1) bekezdés
[79] Alaptörvény 32.cikk (2) bekezdés
[80] Alaptörvény 34.cikk (1) bekezdés

és származékos. Az Alaptörvény rendelkezése szerint a jogalkotás rendjét[81] külön sarkalatos törvény tartalmazza.

A helyi önkormányzati rendelet viszonya más jogszabályhoz

A korábbi szabályozáshoz képest eltérést jelent, hogy korábban nemcsak arra kellett ügyelnie a helyi önkormányzatnak, hogy törvényi szinten ne legyen szabályozva az adott társadalmi viszony, hanem általánosan, jogszabályi szinten. Ez azonban lényegi különbséget nem jelent, hiszen egyrészt az Alaptörvény is előírja, hogy az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes más jogszabállyal, másrészt az alapvető társadalmi viszonyok szabályozása törvényi szinten kell, hogy megtörténjen az Alaptörvény alapján. Kiegészítő szabályok megalkotására azonban e tekintetben is lehetőség van.[82]

A helyi önkormányzati rendelet vizsgálata és pótlása

Az Alaptörvény alkotmányos rangra emelte azt az eljárási szabályt, miszerint rendeletet meg kell küldeni a fővárosi, megyei kormányhivatalnak. E szabály korábban is létezett, hiszen a törvényességi ellenőrzés gyakorlásához a jegyzőkönyveket be kellett küldeni az ellenőrzést gyakorló szervhez 15 napon belül. Az Alaptörvény ennél rövidebb határidőt ír elő, mivel a kihirdetés után haladéktalanul meg kell küldeni a rendeletet. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja értelmében a helyi rendeletek más jogszabályokba ütközését 2012. január 1. óta nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróságok bírálják el. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXL. törvény

[81] A jogalkotásról szóló 2010. törvény CXXX. törvény
[82] Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez. Szerkesztette: Árva Zsuzsanna, Jogtár, Wolters Kluwer, 2016.

(továbbiakban: Bszi.) 45. § (1) bekezdés szerint a Kúrián az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjában, valamint a 32. cikk (4) és (5) bekezdésében foglalt ügyek elbírálására önkormányzati tanács működik. A törvényességi felügyelet konkrét eszközrendszerét a Mötv. tartalmazza, amely a rendelet felülvizsgálatát a Kúria, illetve Alaptörvénybe ütközés esetén az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalja.

Az Alaptörvény a helyi önkormányzati rendeletek feletti normakontroll ellátását szabályozza, továbbá rendelkezik az önkormányzati jogalkotási mulasztás esetéről is. Mivel az önkormányzatok eredeti jogalkotói hatáskörükben saját döntésük alapján a helyi körülményeket és szükségleteket mérlegelve alkotnak rendeletet. A rendeletek többsége végrehajtó jellegű, törvényi felhatalmazáson nyugszik. Ilyenkor joga, és kötelezettsége is lehet a képviselő-testületnek, hogy megalkossa a kérdéses rendeletet. A rendeletalkotás törvényi előírás esetén válik kötelezettséggé. Ennek elmulasztása sértheti a helyi lakosság jogait és a közérdeket is. A jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását a kormányhivatal a bíróságnál kérheti. A bíróság a mulasztást megállapító döntésben határidőt szab a pótlásra. Ha az önkormányzat a meghatározott időpontig nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal kezdeményezheti, hogy a bíróság őt jogosítsa fel a rendelet megalkotására. Ha a bíróság az indítvány alapján úgy dönt, a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője alkotja meg.[83] Fontos, hogy ilyen rendelet megalkotása kizárólag származékos jellegű lehet, ami azt jelenti, hogy a kormányhivatal vezetője az eredeti jogalkotó hatáskört nem gyakorolhatja. Az így megalkotott rendelet több szempontból különbözik a helyi önkormányzat rendeletétől. Így a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és azt a Magyar Közlönyben kell kihirdetni[84], valamint a rendelet módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően

[83] Alaptörvény 32.cikk (5) bekezdés

[84] Balázs István, Balogh Zsolt Péter, Barabás Gergely, Danka Ferenc, Fazekas János, Fazekas Marianna, Rozsnyai Krisztina, Fürcht Pál, Hoffman István, Hoffmanné Németh Ildikó, Kecső Gábor, Szalai Éva, Nagy Marianna, Hoffman István (szerk.) A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Budapest: HVG ORAC, 2012, 487.o.

jogosult. Addig ezt kizárólag a kormányhivatal vezetője teheti meg.[85] Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárások részletes szabályait a Bszi. (2013. januárjától jelentősen kiegészített és módosított) 46–61. §-ai tartalmazzák.

A helyi önkormányzatok tulajdona

A helyi önkormányzat vagyona a nemzeti vagyon része, amelynek szabályozása összefügg az Alaptörvény XIII. cikkével és 38. cikkével is. A nemzeti vagyonról szóló rendelkezéseket a 2011. évi CXCVI. törvény tartalmazza, amely „a nemzeti vagyon körébe sorolja a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgokat, valamint a helyi önkormányzatnak a nem kizárólagos, de tulajdonában lévő dolgokat, a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközöket és a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedéseket, a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultságot, és a helyi önkormányzati fenntartású közgyűjteményt (muzeális intézmény, levéltár, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívum, valamint könyvtár) saját gyűjteményében nyilvántartott kulturális javak körébe tartozó dolgokat”.

A nemzeti vagyont az Alaptörvény rendelkezései védik, elidegenítésükre csak olyan esetben lehetséges amelyet törvény megenged, és csak értékarányos ügylet keretében, amely alól törvény kivételt tehet. A törvény alapján az önkormányzati tulajdonba tartozó vagyontárgyak két csoportra oszthatók: törzsvagyon vagy az üzleti vagyon. „A törzsvagyon a nemzeti vagyon része, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, amely egyben a forgalomképtelen törzsvagyon is”. Erről törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete rendelkezhet. Az önkormányzat vagyona lehet továbbá korlátozottan forgalomképes, amely ugyan nem

[85] Mötv. 138. §

szolgálhat önkormányzati hitelfelvétel és kötvénykibocsátás esetén annak fedezetéül, de kizárólag az állam, másik helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás részére elidegeníthető.[86]

Részösszegzés

Az Alaptörvény új fogalmakat használ, a korábbi Alkotmány alapjogias megközelítése helyett amely a helyi közügyek önálló, demokratikus intézésének jogát az önkormányzáshoz való kollektív alapjogként írta le – az önkormányzatokat mint a közügyek és a közhatalom helyi gyakorlásának eszközeit definiálja. A Mötv. preambulumában és az alapvető rendelkezések között is megismétli ugyan a korábbi Alkotmány normaszövegét, ez azonban nem teszi a helyi önkormányzáshoz való jogot alkotmányos alapjoggá. Ez dogmatikailag támogatható változás volt, az önkormányzás alapjogként való konceptualizálása korábban is számos kritikát kapott a szakirodalomban, hiszen az alapjogi tesztek például nem voltak alkalmazhatók rá. Ahhoz, hogy az önkormányzati rendszer átalakításának teljessége kirajzolódjék, a Mötv. mellett a Stabilitási törvény[87] és az Nemzeti vagyonról szóló törvény[88] vonatkozó szabályainak számbavétele is szükséges, ugyanis az önkormányzatiság gyakorlásához szükséges pénzügyi autonómia keretfeltételeiről ezek is szólnak.[89] Az új rendszer alapvető jellegzetessége az önkormányzatiság leépítése, a centralizáció, amely mind a feladat- és hatáskörökre, mind pedig az ahhoz tartozó pénzügyi eszközökre vonatkozik. A legfontosabb tartalmi változások címszavakban: 1) az önkormányzati kötelezően ellátandó feladatok körének csökkenése, 2) az államigazgatási hatósági feladatok jelentős részének

[86] Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez. Szerkesztette: Árva Zsuzsanna, Jogtár, Wolters Kluwer, 2016.
[87] 2011. évi CXCIV. tv. Magyarország gazdasági stabilitásáról
[88] 2011. évi CXCVI. tv. a nemzeti vagyonról
[89] Horváth M. Tamás: „Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–
2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása" MTA Law Working Papers 2014/4. 1–3.

kikerülése az önkormányzati rendszerből, 3) a közszolgáltatási funkcióknak a megyei önkormányzatoktól történő elvonása, 4) kötelező társulás bevezetése bizonyos esetekre, 5) szigorodó törvényességi felügyelet, 6) szigorodó gazdálkodási szabályok, 7) a feladatfinanszírozás bevezetése, valamint 8) a polgármester szerepének erősödése a képviselő-testülettel szemben. Összességében a változások a bürokrácia növekedését és a hierarchiát előnyben részesítő neoweberiánus „jó állam"-modellbe illeszkednek, azonban a megvalósítás folyamán annak egyik lényegi eleme – nevezetesen a képviseleti demokrácia lokális szintjeinek megerősítése – elveszett. Az önkormányzati rendszer átalakításának deklarált célja a gazdaságossági, hatékonysági, szakmai szempontok korábbinál hangsúlyosabb figyelembevétele volt. A leváltott, 1990-es szabályozás ugyanis elsősorban a demokratikus működésre, az önkormányzati autonómiára és a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítésére koncentrált. A korábbi önkormányzati szisztéma mind strukturális, mind kisebb-nagyobb, nem közvetlenül a szabályozási rendszerbe kódolt problémákkal is küzdött, ezért az átfogó reformra valóban szükség volt. Az új szabályozás elsődleges feladata azonban inkább az lehetett volna, hogy olyan normatív mechanizmusokat találjon, amelyekkel az önkormányzatok hatékonyabban működtethetőek. Ennek jegyében kellett volna megkísérelni az elaprózottság problémájának megoldását, a gyenge középszint erősítését, a főváros megosztottságából fakadó belső ellentmondások kiküszöbölését és az egyenlőtlenségek kiegyensúlyozását. E nehézségeket azonban az új megoldás sajnos nem kezeli: az elaprózottság végső soron fennmaradt, a középszintet jelentő megyék továbbra is gyengék, a fővárosban talán még romlott is az önkormányzati rendszer struktúrája (egyszerre lett aránytalanabb és döntésképtelenebb). Az egyenlőtlen gazdasági helyzetet és az abból eredő egyenlőtlen szolgáltatási színvonalat pedig a törvényhozó úgy kísérelte meg megoldani, hogy államosította a kérdéses feladat- és hatásköröket, ami azonban például az oktatás területén jó eséllyel lefelé nivellálja a rendszert. Az önkormányzatok tehát jelentősen meggyengültek a reform következtében, ami ahhoz is vezet, hogy a hatalommegosztás rendszerében ma még kevésbé

alkalmasak arra, hogy a központi szinttel szemben ellensúlyt képezzenek. A szabályozás valós problémákra adott leegyszerűsítő (konkrétan: centralizáló) választ, amely azonban egyrészt nem is feltétlenül hatékonyabb, másrészt pedig problematikusnak tekinthető a hatalommegosztás és a helyi demokratikus döntéshozatal szempontjaiból is. Az Európa Tanács nemrégiben megjelent értékelése ennek fényében számos ponton el is ítélte hazánkat: a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa által kiadott jelentés, amely az új szabályozást a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával vetette össze, úgy találta, hogy hazánkban visszalépések tapasztalhatóak a helyi önkormányzatiság és demokrácia területén. A kritika érinti az önkormányzati feladatellátás szűkülését, a forráscentralizációt, továbbá a hatékony önkormányzati hatáskörvédelem, valamint a központ és helyi kormányzatok közötti egyeztetési mechanizmus hiányát.[90]

I.4. A magyar közigazgatási rendszer fejlődése a rendszerváltástól 2010-ig

Hazánkban 1990-ben megteremtődtek az alapok arra, hogy a polgári demokratikus jogállamokra jellemző közigazgatás kerüljön kialakításra. Ebben a rendszerben egyrészt egy felülről lefelé szervezett hierarchikusan működő államigazgatás, másrészt egy egymással mellérendeltségben működő önkormányzati típusú helyi közigazgatás alkotta volna a közigazgatást. Az átalakításban először prioritást a helyi önkormányzati közigazgatási rendszer létrehozása élvezett. Ennek a következménye az lett, hogy bár egy reformértékű, a helyi demokrácia alapintézményeként létrejöttek a helyi önkormányzatok – 3200 települési önkormányzat -, a közigazgatási rendszer másik alrendszere az államigazgatás nem fejlődött, ráadásul túlburjánzott a területi államigazgatás vonatkozásában. A hangsúly egyértelműen a decentralizációra tevődött, azaz a települési önkormányzatok megerősítésére és az államigazgatási feladatok helyi

[90] A magyar jogrendszer állapota Szerk.: Jakab András- Gajduschek György MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont (Budapest), 2016. 302-304.o.

szintre való telepítésére. Világossá vált, hogy egy jól működő polgári államban a közigazgatás csak úgy tud hatékonyan működni, ha mind két alrendszere párhuzamosan, együtt fejlődik. 1994-ben az akkor hatalmon lévő kormány meghirdette a közigazgatás komplex fejlesztésének folytatását. A komplex középtávú reformprogramot az 1100/1996 (X. 2.) Korm. határozat tartalmazta[91]. A reformprogramban olyan fontos témák szerepeltek, mint a közigazgatási eljárás újraszabályozása, a területi államigazgatási szervek rendszerének átalakítása, integrációja. Az új közigazgatás rendszer megteremtése kapcsán a fő hívószavak a közigazgatási munka eredményessége, hatékonyság növelése és a minőség javítása lett. Piaci módszerek alkalmazása egy szolgáltató jellegű közigazgatás kialakításában. A reform „Új Közmenedzsment" néven vált ismerté.

Az 1999-2000. közötti közigazgatás-fejlesztési stratégiai célkitűzések az alábbiakban határozhatók meg:

- az államigazgatási és az önkormányzati igazgatási szervek által végzett szolgáltató típusú igazgatás,
- állampolgárbarát, hatékony és átlátható közigazgatás megvalósítása,
- politikamentes, szakmai tudást hangsúlyozó, teljesítményorientált, stabil közszolgálat működtetése,
- az átfogó kormányzati szempontok érvényesítésére alkalmasabb kormányzás kialakítása,
- a jogállamiságnak megfelelő átlátható, gyors és szakszerű közigazgatási eljárások megteremtése.[92]

Az államigazgatási feladatok esetében a fő cél az volt, hogy az ügyfelekhez minél közelebbi szintre kerüljenek, azaz a területi és a helyi államigazgatási szervekhez.

[91] a közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X.2.) Korm. határozat
[92] Balázs István: A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig Debreceni Egyetemi Kiadó 2016.

A központi közigazgatásból kivették az egyedi államigazgatási ügyeket és helyettük a hangsúlyt a stratégiai tervező, a koordinációs és jogi szabályozási feladatokra helyezték. A területi államigazgatási szervek számát 2000-ig harmadára csökkentették, sajnos a párhuzamosságokat nem sikerült teljes mértékben megszüntetni. A kormány a megyei, fővárosi közigazgatási hivatalokkal a területi államigazgatás integrált működésének feltételeit akarta megteremteni[93] 2006-ban elindult új fejlesztés lényege az volt, hogy a közigazgatási hivatalokat nem megyei, hanem nagyobb területi egységek formájában hozzák létre régiókként. A cél korszerű és költséghatékony területi államigazgatás megteremtése. Ezen hivataloknak az illetékessége a hét területfejlesztési-szervezési régióhoz igazodott, melynek következtében a számuk 20-ról 7-re csökkent. Az átszervezések kapcsán megjelentek a kirendeltségek, melyek nem önálló közigazgatási szervek voltak, hanem a közigazgatási hivatalok szervezetei. Ennek következtében a korábbi megyei közigazgatási hivatalok csak átalakultak kirendeltségekké, megtartva megyei illetékességi területüket. A változás inkább csak a feladatellátás területén jelentkezett, tekintettel arra, hogy a régiószékhely és a kirendeltségek között a feladatok egy része megosztásra került. A regionális keretek között működő közigazgatási hivatalok 2010-ig voltak.

I.5. A magyar közigazgatási rendszer fejlődése 2010-től napjainkig

A közigazgatást, mint azt az elmúlt időszakban is láthattuk a folyamatos változás és megújulás jellemez. Ennek fő oka az állami szerepkörök, illetve az ezekhez kapcsolódó közigazgatási feladatok állandó változása. A közigazgatásnak feladata, hogy a változásokhoz megtalálja azokat az új

[93] Balázs István: A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig Debreceni Egyetemi Kiadó 2016.

szervezeti és eljárási megoldásokat, melyek elősegítik, hogy hatékonyan, eredményesen és nem utolsósorban költségkímélő módon tudjon működni.

A közigazgatási rendszer elmúlt húsz évében bekövetkezett változásokat két szakaszra oszthatjuk. Az egyik 1990-től, azaz a rendszerváltástól 2010-ig tartott, a másik 2010-től napjainkig, ebben az alfejezetben én az utóbbi szakasszal foglalkozom.

A 2010-ben a kormányváltást követően szinte azonnal észrevehető volt a visszarendeződési szándék a területi közigazgatásban a megyék bázisán integrált közigazgatással és a „mega" szervezetek létrehozásával. A közigazgatás átalakításának első lépéseként 2010. szeptember 1-én a Fővárosi és a Megyei Közigazgatási Hivatalokat szervezték újjá, melyek területi szinten a kormány általános hatáskörű szervei lettek.

A korábbi hét regionális államigazgatási hivatal helyett kialakításra került tizenkilenc megyei és egy fővárosi közigazgatási hivatal, melyeknek az ellenőrzés és a koordináció volt a feladatuk. Ezzel megvalósult az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése.

Ezt követte 2011. január 1-én a Fővárosi és a Megyei Közigazgatási Hivatalok utódjaiként létrehozott Fővárosi és Megyei Kormányhivatalok, melyek a közigazgatás középszintjét jelentették. Ezek a hivatalok a kormány döntéseinek végrehajtását, valamint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének ellátását biztosítják. A hivatalok élén a kormánymegbízottak állnak, akik a területi államigazgatás működésében politikai döntések meghozatalát is megvalósítják. A hivatalba tizennégy szakigazgatási szervet integráltak.

I.5.1. A Magyary Program, azaz egy közigazgatási fejlesztési stratégia bemutatása

„A 20. század magyar közigazgatás-tudományának nemzetközi hírű művelője, Magyary Zoltán életműve számos ponton ad mintát számunkra. Ő a hazai és külföldi tapasztalatok széles körére építette elgondolásait, amelyeket a

kormányzás gyakorlati működése során kívánt alkalmazni. Kiemelt célja volt a bonyolult kérdések, az összetett rendszerek közérthető megragadása és ábrázolása. Iskolateremtőnek nevezhetjük abban a tekintetben is, hogy felismerte: a Hazát elhivatottan szolgáló közigazgatás megteremtése nem képzelhető el a jelen és a jövő tisztviselőinek következetes, sokoldalú képzése és fejlesztése nélkül.

Ezért döntöttünk úgy, hogy a közigazgatás-fejlesztés programja Magyary Zoltán nevét viselje, és a névadó születésének évfordulóján, 2011. június 10-én adjuk közre első ízben." [94]

2011 nyarán a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kidolgozta a közigazgatás átalakításáról szóló Magyary Zoltán nevével jelzett közigazgatás-fejlesztési programot. A program lényege a közigazgatás korszerűsítése, a közigazgatás rendszerének átláthatóbbá és hatékonnyá tétele. A cél, hogy a szolgáltatások minél közelebb kerüljenek az állampolgárokhoz, és ügyfélközpontúvá váljon a közigazgatás. A kormány a Magyary Programon belül harminchárom pontos intézkedési tervet határozott meg. Ez a harminchárom pont a közigazgatás négy fő területét reformálná meg.[95]

1. egyszerűsödne a közigazgatás szervezete
2. egyszerűsödne a közigazgatás minden feladata
3. egységesek lennének az eljárások
4. a személyzeti területet újjászerveznék

A Magyary Program kétségkívül az erősebb, a külső kihívásoknak jobban megfelelni képes állam kialakítását tűzte ki célul. Ezenkívül a program a közigazgatás hatékonyságát és eredményességét egyszerre igyekszik javítani. A cél az állampolgárok bizalmának visszaszerzése a közigazgatásban. Ennek megvalósítását szolgálta a korábban már említett, az állam és az állampolgárok közötti közvetlen kapcsolatot megteremtő, kormányhivatalok, és a 2013-ban újra felállított járási rendszer. A járási hivatalok korábban már voltak 1983-ban

[94] Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, Bevezető Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. 4. old.
[95] Magyary Zoltán: Közigazgatás-fejlesztési Program- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012. augusztus 31.

szűntették meg a működésüket. Ezek a hivatalok lehetővé tették, hogy az állampolgárok lakóhelyükhöz közel intézzék hivatalos ügyeiket. Megállapítható, hogy a rendszerváltás követő első szakasz közigazgatási-fejlesztési irányát az Európai Unióhoz való csatlakozás következtében az Unió által megfogalmazott elvárások határozták meg, addig a Magyary program hangsúlyozottan új, a nemzeti hagyományaink és körülményeink figyelembevételével adaptált új irány keresése a magyar közigazgatásban.

A 2010-ben létrejött Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (továbbiakban: KIM), legfontosabb feladata a közigazgatás megreformálása lett. A Kormány nem csak a KIM, hanem a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium hatáskörébe is utalt olyan feladatokat, hatásköröket, amik nagyon fontos szerepet játszanak a Program egészében. Ilyen feladatok például a költségvetés tervezése, végrehajtása, fejlesztési célok forráselosztása, végrehajtása, közigazgatási informatikai infrastruktúra megvalósítása. A program megalkotói törekedtek arra, hogy ne egy „élcsapat"-ahogy ők fogalmazták – ügyévé váljon. Ezért a következő intézményrendszert jelölték meg:

- Közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárság
- Nemzeti Közigazgatási Intézet
- Nemzeti Közszolgálati Egyetem
- ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgálati Központ
- Közpolitikai Kutatások Intézete.[96]

A KIM 2011. június 10-én nyilvánosságra hozta a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot.

A Magyary Program rövid, de összefoglaló jellemzése a következő:

- teljes körű: a közigazgatás fejlesztés egészére irányul
- érthető: olyan szerkezete van, ami a lebonyolítás során minden résztvevő számára teljesen egyértelmű, érthető
- megszólító: „A Haza üdvére, a Köz szolgálatában"

[96] Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. 7-8.old.

- értéktartalmú: értékekre épít, nem véletlenül Magyary Zoltán nevéről kapta a Program a nevét
- célja van: hatékony nemzeti közigazgatás létrehozása
- beavatkozási területei vannak: szervezet, feladat, eljárás, személyzet
- befogadó
- feladatközvetítő: felelőssel ellátott terv[97]

További jellemzői még:

- célja a közjó szolgálatára képes állam kiépítése
- jelentős szerepet játszik a közigazgatás reformrendszerében
- elnevezése Magyary Zoltán nevéhez híven az erős állam, erős végrehajtó hatalomból indul ki, ezért célul tűzte ki a felelős közigazgatás intézményrendszerét kiépíteni. [98]

A Magyary Programmal a kormány célja a A Kormány célja a „jó állam" megteremtése volt. A jó állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, a közösségek, a vállalkozások igényeit csak a közjó értekében szolgálja.

A jó állam fogalmi körébe tartozik még az is, hogy jogszerű, hogy méltányos, hogy igényt érvényesít, és hogy védelmet nyújt.

Mivel az államnak alkotóeleme az ember, ezért a Kormány szándéka, hogy a jogszerűen eljáró állampolgároknak ne akadályt vagy ellenfelet, hanem támaszt és segítséget jelentsen az állam. Ez a viszonyulás a kormány-és köztisztviselők részére a legfontosabb energiaforrás lehet. [99]

A kormány három fontos programot indított el 2011-ben. Ezt megelőzően jelentős mennyiségű jogalkotás történt, hogy ezek a programok zökkenőmentesen el tudjanak indulni saját útjukon.

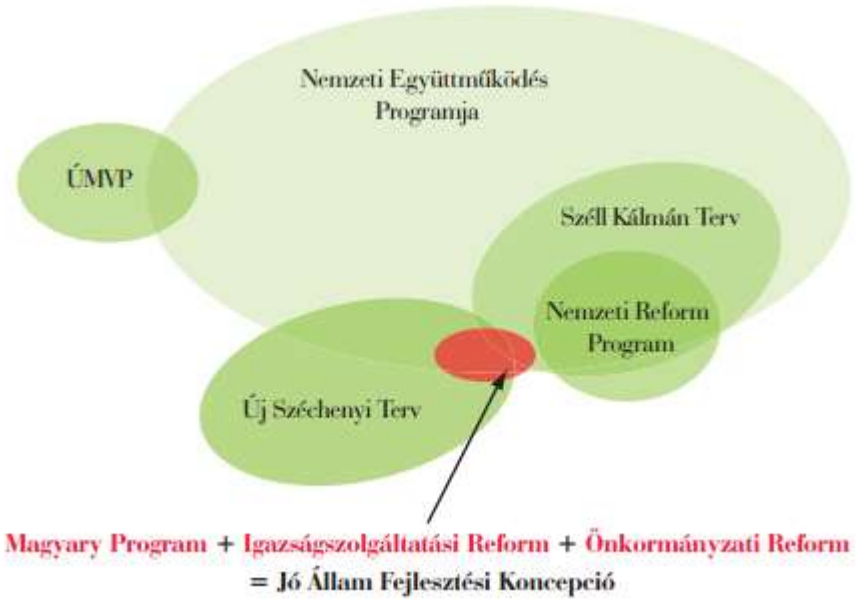
Ez a három fő reformprogram a következő:

- Magyary Program

[97] Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012. augusztus 31. 5. old.
[98] Gellén Márton: A közigazgatás reformok az államszerep változásainak tükrében. Doktori értekezés: Szent István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola. Győr 2012. 204. old.
[99] Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012. augusztus 31. 48. old.

- Önkormányzati reform: átrendezésre kerülnek az államigazgatási feladatok végrehajtásának szervezeti és eljárási rendjei.
- Igazságügyi reform: a sarkalatos törvények által, és a három hatalmi ág érdemi együttműködésével valósul meg.

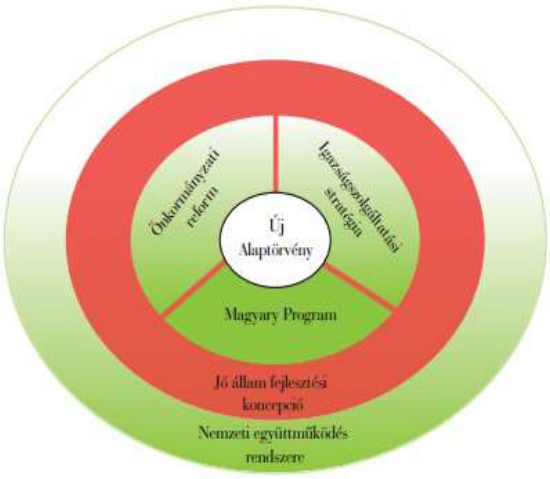
A 2011-ben megjelentetett első kiadása a Magyary Programnak a következő ábrán[100] szemlélteti e három programot.



A Magyary Program az egész közigazgatás fejlesztésére utal, de leginkább a központi közigazgatásra és az államigazgatásra. Vannak olyan intézkedései is, amelyek nemcsak ezt a két területet célozzák meg, hanem kihatnak az önkormányzati, az igazságügyi és az emberi erőforrások fejlesztésére is. [101]

A Magyary Program helye a jó állam megvalósítását érintő eszközök között[102]:

[100] Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. 6. oldal.
[101] Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. 6. old.
[102] Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011 6. old.



A 2011-ben elindult kormányzati program értékelése a 2012-ben kiadott újabb Program füzetben található. Az írok véleménye az, hogy ahhoz, hogy az eredmények fenntarthatóak legyenek, szükség van arra is, hogy az elért célokat is megmagyarázzák.

Kilenc pontban gyűjtötték össze azokat a gyengeségi pontokat, ami a 2011-es Program kritikáját képezi:

1. nem elég gyorsak az eljárások: az államigazgatási eljárások nem gyorsultak fel eléggé.
2. a hatékonysági visszacsatolás hiánya: a felszabadult erőforrásokat nem tartalékolják, amiből fejlesztéseket eszközölhetnének, hanem ezeket felélik
3. fejlett eszközök lassú bevezethetősége: a fejlettebb eszközök bevezetéséhez, megismerésének csak a következő szervezetkonszolidációs időszakban lesz ideje a személyi állománynak
4. túlterhelés miatti határidők elcsúszása: az átalakítás és a stratégiaalkotás egy időben zajlik, és mivel mindkét területet egy csapat hajtja végre, ezért előfordultak határidőcsúszások.
5. a feladat és létszámalapú tervezés nem általános: mivel folyamatosak az átalakulások, ezért nem adottak a feltételei a tervezésnek
6. lassú a fejlesztési források lehívása: a szervezetek hatékonyságát javító fejlesztési források a fogalom és hatáskör illesztési problémák, a célrendszer átalakítása, illetve a túl bonyolult eljárások miatt nem a kellő tempóra pörgetik fel az államigazgatást.

7. túl gyors, ezért sokszor formális az érdekegyeztetés:

8. lassan feltöltődő közszolgálati életpálya: az illetményrendezés később kerül bevezetésre több ok miatt

9. hiányos mérési és statisztikai rendszer: a Magyary Program kialakítása során derült ki, hogy a közigazgatás statisztikai rendszerei nem rendesen épültek ki, és számos ponton visszafejlődtek.

Ha a Magyary Program beavatkozási területeit szeretnénk részletesen kifejteni, akkor azt a következőképpen tehetjük meg:

A szervezet

A Magyary Program szerint az a szervezetrendszer legfontosabb jellemzője, hogy rendben tartott. Ez azt jelenti, hogy annyi és olyan szervezet áll rendelkezésre, ami hatékonyan el tudja látni a feladatot. Másodsorban tisztázott és elfogadott a szervezetek belső működése, katasztere, és egymáshoz való viszonya, harmadrészt biztosítani kell a személyi és informatikai forrást.

Első lépés a hatékony működés elérése érdekében az állami szervezeti kataszter kialakítása.

A szervezeti megújítás egyik legfontosabb eleme a területi közigazgatás teljes szervezeti megújítása. Ennek első lépcsőfoka a kormányhivatalok létrehozása, akik a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei lettek.

A kormányhivatalok létrehozása, és az összevonások miatt még idő kell a szervek működésének megszilárdításához.

Második lépcsőfok a járási államigazgatási szervek létrehozása volt. A járási hivatalok magukba foglalják a járáson belül található szakigazgatási szerveket és az okmányirodákat.

Az önkormányzati reformon belül, - ami nagyon szorosan kapcsolódik a Magyary Programhoz – szétválasztásra kerültek a járási hivatalok (szakigazgatási szervek és az okmányirodák) és az önkormányzatok.

A feladat

A Magyary Program keretein belül meghatározásra, illetve rendszerezésre kerülnek az állam közfeladatai. Célja, egy olyan nyilvántartás létrehozása, amelyre a stratégiai döntéseket és a jogalkotást támogató információs rendszer épülhet.

Ez a nyilvántartás ágazatonként tartalmazza a feladatokat, annak forrását (jogszabályt), a feladat ellátásáért felelős szervezetet, a feladat elvégzésének határidejét, a költségvetésben a sorát, illetve végrehajtását.

„*A teljes közjogi rendszer átfogó megújításának, a közigazgatási rendszer átalakításának, fejlesztésének meghatározó elemeként az Országgyűlés elfogadta a Magyarország helyi önkormányzatiról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt. Az új törvény alapvető célja egy modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítése, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre, ugyanakkor szigorúbb kereteket szab az önkormányzati autonómiának. Az önkormányzati rendszer kereteinek megváltoztatása csak az államszervezet más elemeinek megújításával együtt, a nagy ellátórendszerek reformjával összefüggésben teljesedhet ki.*”[103]

Az eljárás

A Magyary Program célja, hogy az összetett és bonyolult közigazgatási eljárást, hatékonyabbá tegye. Nagyon fontos, hogy mind a belső (ami szervezetrendszeren belüli), mind a külső (az ügyfél és a hivatal közötti) eljárás megbízható, átlátható, egyszerű, tervezhető legyen. A Magyary Program fő célja az eljárásokon belül, hogy egy ügyfélközpontú működés alakuljon ki, ahol az ügyfelek igényeit és érdekeit figyelembe veszik.

2011 januárjában létrehozták azt az egyablakos ügyintézési rendszert, ami államigazgatási ügyekben teljes körű tájékoztatást tud nyújtani az ügyfelek

[103] Stratégiai tervezés a közigazgatásban- a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program bemutatása (Nemzeti Közszolgálati Egyetem oktatóanyaga a Magyary Program című továbbképzéshez) 30. oldal

részére. A kormányablakok az ország 29 pontján találhatóak meg. 2013-ban pedig bevezették a járási kormányhivatalokat is. További cél az ügykörök és a hivatalok számának bővítése. [104]

A további fejlesztések kiterjednek[105]:

- az ügykörökre,
- a szervezeti rendszerre,
- a földrajzi elhelyezkedésre,
- arra, hogy az arculat egységes legyen,
- a folyamatokra,
- az informatikai háttérre
- és magára a személyi állományra. (Nemzeti Közszolgálati Egyetemen továbbképzések szervezése)

A személyzet

„Minden szervezeti és eljárási reform értéke attól függ, hogy mennyit érnek a tisztviselők" (Magyary Zoltán - A Magyar Közigazgatás racionalizálása)

A Magyary Program értelmezése szerint a személyzet a közigazgatásban dolgozó kormánytisztviselő, a köztisztviselő, a fegyveres és más hivatásos szolgálati állomány tagja (rendőr, katona), illetve minden olyan személy, aki bármilyen jogviszony keretében személyesen, rendszeresen foglalkoztatva munkát vállal a közigazgatás számára. [106]

Az életpályák fejlesztése csakis közös elvek és értékek mentén valósulhat meg. Az életutak kidolgozásánál törekedtek arra, hogy azok átjárhatóságot biztosítsanak egymás között. A Magyary Program az alábbiak szerint fogalmazza meg a hatékony munkavégzéshez szükséges feltételrendszer:

[104] http://www.kormanyhivatal.hu/hu/kormanyablakok (letöltés dátuma: 2021.01.03.))

[105] Stratégiai tervezés a közigazgatásban- a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program bemutatása (Nemzeti Közszolgálati Egyetem oktatóanyaga a Magyary Program című továbbképzéshez) 2013. 32. old.

[106] Stratégiai tervezés a közigazgatásban- a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program bemutatása (Nemzeti Közszolgálati Egyetem oktatóanyaga a Magyary Program című továbbképzéshez) 32-33. old.

- a személyzet „**tudja**”: szakmai tudás: továbbképzések
- a személyzet „**akarja**”: elkötelezettség: tényleges ismeret és elvszerű alkalmazkodás
- a személyzetet „**hagyják**”: bizalom: támogatás mindenki számára

Ahhoz, hogy a tisztviselők a változásokat folyamatosan figyelemmel tudják kísérni, az államnak továbbképzéseket kell számukra biztosítani, a közszolgálati tisztségviselőket pedig együttműködési, részvételi kötelezettség terheli.

Minden közigazgatatási szervnek továbbképzési tervet kell készíteni, amely tartalmazza az tisztviselők egyéni továbbképzési tervét. Országos szintű továbbképzési terv lesz az összes szerv által összeállított tervből. A továbbképzések nagy részét - leginkább a közszolgálati ismereteket adó képzéseket - a Nemzeti Közszolgálati Egyetem biztosítja. A képzési, továbbképzési rendszer fontos tényezője az előmeneteli rendszernek. Kategorizálni kötelező, vagy önkéntes képzésekre lehet. A kinevezéstől számított meghatározott időn belül a kormánytisztviselőket alap-és szakvizsga kötelezettség terheli. A kötelező képzésekhez a feltételeket minden esetben a közigazgatási szervnek kell biztosítania. Ilyen feltételek: utazási költségek, vizsgaköltségek. Munkavégzés alól is mentesíteni kell a képzésen résztvevő tisztviselőt. Amennyiben önkéntes képzésben, továbbképzésben vesz részt a tisztviselő, úgy azt mindenképpen jelezni kell a szerv felé. Csak abban az esetben kell külön engedélyt kérnie, ha az önkéntes képzés, továbbképzés a munkaidejét érinti. [107]

A továbbképzések teljesítésének mérése tanulmányi pontrendszerrel történik.[108] Azoknak a kormánytisztviselőknek, akik felsőfokú végzettséggel rendelkeznek, 128 tanulmányi pontot kell megszerezniük, míg a középfokú végzettséggel rendelkezőknek csak 64-et. Ezeket a pontokat négyéves továbbképzési időszakban kell teljesíteniük. A felsőfokú tisztségviselők esetében a képzési kötelezettség egy évre lebontva négy napot vesz igénybe. A

[107] Közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény 80.§.
[108] 273/2012. (IX.28.) Korm.rendelet 9.§., (2)bekezdés

képzés háromszintű. Első szint a vezetőképzés, második a minősített továbbképzés, harmadik pedig a belső továbbképzés.

Ez a rendszer az államigazgatási, az önkormányzati és az alkotmányos szerveknél dolgozókra terjed ki, és a minősített képzési programok esetén pedig kapcsolódik a rendészeti és honvédelmi továbbképzésekre is.

A képzéseket hazai források, és Európai Uniós források is biztosítják. A továbbképzést a 273/2012. (IX.28.) Korm.rendelet. tartalmazza. Lényege, hogy a tisztviselők folyamatos képzésben részesüljenek.

A továbbképzésért felelős szervezetrendszer:

A miniszter továbbképzéssel összefüggő feladatait segítő szakmai tanácsadó és véleményező testülete a *Közigazgatási Továbbképzési Kollégium*. (továbbiakban: KTK) Feladatai:

- meghatározza a továbbképzési és vezetőképzési programokat és azok követelményrendszerét,
- véleményezi az NKE által készített továbbképzési és vezetőképzésről készített beszámolót,
- véleményezi a Személyügyi Központ által elkészített továbbképzési tervek végrehajtásáról szóló jelentést és dönt a továbbképzési programok programjegyzékbe való nyilvántartásba vételéről vagy törlésről. [109]

A közszolgálati továbbképzési rendszer működtetéséért a *Személyügyi Központ* (továbbiakban: SZK) felel. További feladatai közé tartoznak a következők:

- működteti a közszolgálati tisztségviselők továbbképzésének országos tervezési rendszerét,
- elvégzi a továbbképzési tervek országos, ágazati és területi összesítését,
- ellenőrzi a továbbképzési tervek végrehajtást, majd összefoglalót készít és kialakítja a rendszer informatikai hátterét.[110]

[109] 273/2012. (IX.28.) Korm.rend. a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről. 4.§.
[110] 273/2012. (IX.28.) Korm.rend. a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről 5.§.

Nemzeti Közszolgálati Egyetem: (továbbiakban: NKE) az egyetem a közszolgálati továbbképzési rendszer működtetése során a következő feladatokat látja el:

- kifejleszti, minősítésre benyújtja és fenntartja a KTK által meghatározott követelményrendszer szerinti közszolgálati továbbképzési és vezetőképzési programokat
- éves továbbképzési terv alapján kialakítja oktatási programjait, meghirdeti és megszervezi azokat, a képzésekről nyilvántartást vezet,
- statisztikai célú adatszolgáltatást végez a SZK részére, éves összefoglalót készít a miniszternek a megvalósított képzésekről és a felhasznált pénzügyi forrásokról.
- fejleszti és működteti a továbbképzési minőségirányítási rendszert, minőségügyi helyszíni ellenőrzéseket tart, biztosítja az informatikai hátterét az oktatásnak és módszertani irányelveket határoz meg.
- gondoskodik az oktatók és a vizsgáztatók szakmai, oktatás módszertani és felnőttoktatási továbbképzéséről.
- továbbá a Vezető és Továbbképzési Intézeten keresztül ellátja a KTK titkársági munkáját. [111]

Az átfogó feladatok

- *elektronikus közigazgatás kiterjesztése*: nyolc beavatkozási területre rendezik az e-közigazgatást:
    - informatika a közigazgatás tényleges felügyelete alatt,
    - informatika az ügyintézésben,
    - informatika a közigazgatás-irányításában,
    - informatika a közigazgatási kommunikációban és tájékozódásban,
    - informatika a nyilvántartások kezelésében,

[111] 273/2012. (IX.28.) Korm.rend. a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről 6.§

    - informatikai és információbiztonság.
- *adminisztratív terhek csökkentése*: eljárások egyszerűbbé tétele. Az Egyszerű Állam és Egyszerűsített programoknak köszönhetően csökkentek az adminisztratív terhek, ami miatt a közigazgatás versenyképesebb, és elégedettebbek az ügyfelek.
- *elszámoltathatóság- korrupcióellenes program:* a korrupció ellenes program kidolgozásának középpontjában a megelőzés áll. A program főbb pontjai:
    - integritásirányítás: felelős kinevezése szervezetenként
    - etikai elveknek való megfelelés: saját hivatásetikai kódex
    - rendszer kialakítása ahova a korrupciógyanús eseteket bejelenteni tudják
    - hatásvizsgálat
    - társadalmi tájékoztató kampányokat indítottak.

„*A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program célkitűzéseinek megfelelően a központi közigazgatás személyzeti politikája is megújul. Az elmúlt években lezajlott dimenzióváltásnak köszönhetően a közszolgálat ma már többet jelent a rábízott feladatok egyszerű végrehajtásának és az állampolgárok kiszolgálásánál. A közigazgatás egyre hatékonyabban reagál az új kihívásokra, és mind az irodai, mind a dolgozókat felkészültség, precizitás, szakszerűség, gyorsaság, elkötelezettség, segítőkészség és innováció jellemzi*."[112]

A megújuló közigazgatásnak köszönhetően egyszerűbbé és könnyebbé válik az ügyintézés. A közigazgatás hatékonyabb és eredményesebb lett, ügyfélbarát hivatalok alakultak ki, és lendületes csoportok működnek. A kormányzati személyzeti stratégia végrehajtásával az egységes közszolgálati életpálya modell megvalósítása történik. A személyi állomány magas színvonalú képzéseinek köszönhetően egy hatékony, az EU-hoz igazodó, EU-konform közigazgatási tevékenység tudott kialakulni.

[112] Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium – sajtóközlemény 2013.08.29.: Megújulás a közigazgatás személyzeti politikájában

A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program személyzetpolitikájának alapvető igénye, hogy a személyzeti állomány számára létrejövő új életpályamodellbe belépő tisztviselők, hivatásukat magas színvonalon ellátni képes közszolgálati tisztviselőkké váljanak. Ahhoz, hogy ez teljesülni tudjon bele kellett fogni olyan programok tervezésébe és kivitelezésébe, amelyek alapjaiban járulnak hozzá egy átlátható, egy egységes illetve a változásokat dinamikusan követni tudó közigazgatási életpálya kialakításhoz.

Az új kormányzati személyzetpolitika olyan közszolgálat megteremtését tűzte ki célul, amely érdemi segítséget jelent minden állampolgárnak. Megkezdődött az állam újjáépítése, fő célja az, hogy a közigazgatás visszakapja rangját.

Az életpályamodellek kialakításánál a belépéstől a pályafutás lezárulásáig tartó elemeket kell kialakítani. Figyelembe kell venni a költségvetést is valamennyi életpályamodellnél. Legnagyobb figyelmet az előmeneteli és az illetményrendszer kialakítására, méretezésére és a bevezetés időbeli ütemezésére kell fordítani.

II. A helyi-területi államigazgatási szervek reformja, helye, szerepe és jelentősége a közigazgatásban 2010 után

II.1. Centralizáció, decentralizáció, dekoncentráció

A helyi és területi szinten működő közigazgatási szervek kiépítése két szervezési alapelv közötti választáson alapul. Ez a két alapelv a centralizáció és a decentralizáció. A centralizáció illetve a decentralizáció meghatározzák egy állam közigazgatásának szervezeti felépítését és jellegét is. Tekintettel arra, hogy a központi közigazgatási szervek egymaguk nem képesek valamennyi közigazgatási feladat ellátásra az ország egész területén, ezért ennek megoldására hozzák létre a területi és helyi igazgatást.

Egy csak tisztán centralizált rendszer soha nem jó. A központi kormányszervek munkája szétaprózódna, és nem tudna a lényeges, fontos ügyekre figyelni. Ezért a megoldást az állam területi egységekre történő felosztása és a centralizáció elve mellett a dekoncentráció elvének alkalmazása adja. A közigazgatásban dekoncentráció azt jelenti, amikor nem önkormányzati, hanem központi irányítással működő területi és helyi államigazgatási szervekhez telepítenek feladat és hatásköröket. Magyary Zoltán értelmezésében „*a dekoncentráció (szétpontosítás), amely akkor áll elő, ha a centralizált feladatok ellátása önkormányzattal nem rendelkező egyéni szervekre van bízva*”[113].

A dekoncentrált államigazgatási szervek jellemzői:

- különös hatáskörrel rendelkeznek (kivétel a fővárosi és a megyei kormányhivatalok);
- valamilyen központi államigazgatási szerv területi (esetleg helyi) szinten működő szervei;

[113] Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest, 1942. 104. old.

- hatósági jogkörük van, tehát engedélyezhetnek, tilthatnak, bírságolhatnak;
- személyi állományuk kormánytisztviselőkből áll.

2011. január 1-től tizenhét dekoncentrált államigazgatási szerv a fővárosi és megyei kormányhivatalba integrálódott (szakigazgatási szervként) a 288/2010 (XII.21.) Korm. rend. 2. § (1) bekezdése alapján, melyek a következők:[114]

- a szociális és gyámhivatal,
- az építésügyi és örökségvédelmi hivatal,
- az igazságügyi szolgálat,
- a növény- és talajvédelmi igazgatóság,
- az erdészeti igazgatóság,
- a földművelésügyi igazgatóság,
- élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóság,
- a földhivatal,
- az egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerv,
- a nyugdíjbiztosítási igazgatóság,
- a munkaügyi központ,
- a munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerv,
- a fogyasztóvédelmi felügyelőség,
- a rehabilitációs szakigazgatási szerv,
- a népegészségügyi szakigazgatási szerv,
- a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóság,
- a közlekedési felügyelőség.

Néhány ágazatban azonban maradtak még önálló dekoncentrált szervek, melyek nem épültek be a kormányhivatalokba például:

- rendőrség, katasztrófavédelem
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szervei,

[114] A fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII.21.) Korm. rendelet

- a tevékenységük alapján speciális földrajzi területen működő szervezetek (pl: Bányakapitányság; Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség).

Az 1744/2014. (XII.15.) Korm. rendelet rendelkezett arról, hogy 2015. április 1-jével a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségek és a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal bányakapitányságai szintén integrálódjanak a kormányhivatalokba és a korábban kormányhivatalban szakigazgatási szervként működőkkel együtt kormányhivatal főosztályaiként működjenek tovább.[115]

II.2. A területi államigazgatás

2010-ben a kormányváltást követően jelentős változások kezdődtek a közigazgatásban. A Kormány fő célkitűzése a közigazgatás megreformálásnak elindítása volt. Az új reform program – Magyary Zoltán közigazgatási-fejlesztési program - jelszavai átláthatóság, hatékonyság, azaz egy „jó állam" megteremtése lett. Ennek első lépése volt az egyablakos ügyintézési rendszer kialakítása és a területi közigazgatási rendszer széttagoltságának megszüntetése. A területi közigazgatás megújítása három szakaszra bontható. Az első szakasz, amikor a regionális területi államigazgatási hivatalok helyett újra létrejöttek a közigazgatási hivatalok, erről a második fejezetben részletesen írtam már.

A második szakasznak tekinthető, amikor több területi államigazgatási szerv és a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokból 2011. év elején a fővárosi és megyei kormányhivatalokat létrehozták, melyek központi államigazgatási szervek. Ezzel elkezdődött a területi államigazgatás egységesítése, hatékonyabbá tétele. A hivatalok székhelyei a megyeszékhelyeken, valamint a fővárosban van, illetékességi területük pedig a megyére, illetve a főváros

[115] A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről szóló 1744/2014. (XII.15.) Korm. határozat 3. pont

területére terjed ki. A fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer 19 megyei és 1 fővárosi kormányhivatalból tevődik össze. A kormányhivatalok a Kormány általános hatáskörű területi szervei.[116] A hatáskör azt jelenti, hogy milyen körben válik jogosulttá az adott szerv a közügyek meghatározott részének intézésére, az érdemi döntés meghozatalára. A Kormány irányítási jogkörét a kormányhivatalok felett a közigazgatási és igazságügyi miniszteren keresztül gyakorolja (2014-től ez megváltozott a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter, azaz a miniszterelnökséget vezető miniszter), aki a kormányhivatal szervezeti és működési szabályzatát normatív utasításban határozza meg. A hivatalok fő feladata a kormány döntéseinek végrehajtása és a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet gyakorlása. A hivatal vezetése három részre osztható: az első a kormánymegbízott, a második a főigazgató és a harmadik a szakigazgatási szervek vezetői. A hivatal egészét a kormánymegbízott vezeti, a főigazgató a hivatal szervezeti egységének vezetéséért felel. Az igazgató feladata, hogy közreműködjön a hivatal munkájának összehangolásában. A kormánymegbízott irányítja a „törzshivatalt", melynek a különböző részlegei a hivatalt szolgálják ki. Szakmai (pl. hatósági, törvényességi felügyelet) és funkcionális (pl. pénzügyi) feladatokat látnak el. A hivatal részeit képezik a szakigazgatási szervek is, melyek 2015. április 1-jétől főosztályokká alakultak át. Ekkortól kezdve megszűnt a kormányhivatal törzshivatalra és szakigazgatási szervekre való tagoltsága, egységes hivatali, főosztályi struktúra jött létre. A kormány kiemelt figyelmet szentelt, hogy egy ügyfélközpontú közigazgatást hozzon létre, amelyben az ügyfelek érdekei és igényei érvényesülnek. Ennek érdekében 2011. január 3-án az ország 29 pontján a kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálati irodái az úgynevezett kormányablakok megkezdték működésüket, mint „egyablakos ügyintézési" forma. Az irodák 29 ügytípusban nyújtottak teljes körű felvilágosítást az ügyfelek számára. A kormányablakok a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységei.

[116] A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és területi integrációjával összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010.évi CXXVI. törvény

II.3. A helyi államigazgatás

Az államigazgatás területi struktúrájában az átalakítás harmadik eleme a járások kialakítása volt. A járások 2013. január 1-jén kezdték meg működésüket. A 2012. évi XCIII. törvény módosította a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti felépítését. A törvény rendelkezése szerint a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti felépítése megváltozott, bővült a járási hivatalokkal (fővárosban a fővárosi kerületi hivatalokat jelenti). A törvény értelmében a járási hivatalok a megyei kormányhivatal kirendeltségeiként működnek. Ezzel ismét létrejött az államigazgatás helyi, egyben legalsó szintje a járás.

A Magyary program szerint a járások kialakításakor az érvényesíteni kívánt cél az volt, hogy az államigazgatási feladatokat a területi államigazgatási szervekhez telepítsék a jegyzőktől és a polgármesterektől, és megvalósítsák az államigazgatás járási szintű szerveinek integrálását.[117] Ennek érdekében már a járások kialakítását megelőzően felül kellett vizsgálni a területi szintű államigazgatási és önkormányzati hatásköröket. A járási hivatalok székhelyére, illetékességi területére, feladataira, szakigazgatási szerveire, illetve azok szakmai irányítására vonatkozó szabályokat kormányrendelet határozza meg.[118] A kormányrendelet 198 járás kialakításáról rendelkezik, melyből 23 járás a főváros egy-egy kerületeiben volt található 2014 végéig. 2015. január 1-jével 197-re csökkent a számuk Polgárdi Járás megszűnésével.[119] A járási hivatal élén a hivatalvezető áll és közvetlenül alatta pedig a hivatalvezető-helyettes. A hivatalvezető irányítja a „törzshivatalt", melynek a különböző részlegei itt is a hivatalt szolgálják ki. Egyik legnagyobb egysége az okmányiroda. A hivatal részeit képezik a szakigazgatási szervek is, melyek a dekoncentrált szervek legalsóbb szintjei. Szakigazgatási szerv a gyámhivatal, építésügyi hivatal, állat egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző, földhivatal, munkaügyi kirendeltség és

[117] Magyary Zoltán: Közigazgatás-Fejlesztési Program- A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatában Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012. augusztus 31. 26. oldal
[118] A járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII.13.) Korm. rendelet
[119] A járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII.13.) Korm. rendelet és az ezzel összefüggő és az egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 308/2014. (XII.9.) Korm. rendelet

népegészségügyi intézet. 2014-től országos hálózatként megkezdik működésüket a kormányablakok. A Magyary program szerint ugyanis az egyablakos ügyintézést tovább kell fejleszteni, hogy az ügyintézés lehetősége az állampolgárok lakóhelyéhez, munkahelyéhez közel valósuljon meg. 2015. április 1-jétől a szakigazgatási szervek osztályokká alakultak át. A belső integráció következtében a törzshivatal és a szakigazgatási szervek egy egységet képeznek. Az átalakítás eredményeként a járások feladata lett a megyei szintnél alacsonyabb államigazgatási feladatok ellátása.

II.4. Önkormányzati igazgatás reformja

A magyar közigazgatási rendszer átfogó átalakításának egyik meghatározó eleme volt, hogy az Országgyűlés a Magyarország helyi önkormányzatiról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (a továbbiakban: Mötv.) elfogadta. Az Országgyűlés az új törvény megalkotásával egy modern, feladatorientált önkormányzati rendszert akart, illetve akar létrehozni, amelyben a korábbiakhoz képest szigorúbb kereteket próbál szabni az önkormányzati autonómiának. Ugyanakkor a közigazgatási szakemberek egyöntetű véleménye az, hogy *„az önkormányzati rendszer kereteinek megváltoztatása csak az államszervezet más elemeinek megújításával együtt, a nagy ellátórendszerek reformjával összefüggésben teljesedhet ki.*”[120]

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény a következő újításokat vezette be. Például:

- meghatározták az állami és önkormányzatok közötti új feladat meghatározás alapjait,
- megerősítették a polgármester státuszát, feladat-és hatáskörét,
- kialakították a közös önkormányzati hivatal struktúráját,
- az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályokat megerősítették,
- település önfenntartó képességének növelése,

[120] Stratégiai tervezés a közigazgatásban- a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program bemutatása (Nemzeti Közszolgálati Egyetem oktatóanyaga a Magyary Program című továbbképzéshez), 2013, 30. oldal

- meghatározták a törvényességi felügyelet eszközrendszerét.

A Mötv. igyekszik pontosan megjelölni az önkormányzatok kötelező feladatait. Új elem, hogy a jogszabály az önkormányzatok kötelező feladat és hatáskörét differenciáltan határozza meg figyelembe véve az önkormányzatok adottságait (pl. gazdasági teljesítőképesség, lakosságszám stb.)[121] Ezzel egy időben szükségessé vált az államigazgatási és önkormányzati feladat és hatáskörök újragondolása, ugyanis az önkormányzatok államigazgatási feladatköre oly mértékben megnövekedett, hogy az esetek többségében az önkormányzatok már nem tudtak megfelelni az elvárásoknak. Nagyon komoly gondot jelentett, hogy megyei önkormányzatok adósság állománya folyamatosan növekedett, melyet végül az Állam vállalt át. 2013. évtől kezdve megkezdődött az önkormányzat feladatellátásának és finanszírozási rendszerének az átalakítása is. Az önkormányzatok által ellátott feladatok egy része az államhoz került. Ehhez igazodóan a korábbi feladatellátást szolgáló önkormányzatoknak átengedett források nagyobb része az állam által elvonásra kerül.

Az önkormányzatoknál maradó feladatok vonatkozásában szintén megkezdődött a forrásszabályozás átalakítása. Új finanszírozási struktúra került kialakításra, mely szakít a korábbi, jellemzően normatív támogatási rendszerrel. Kiemelkedő szerep jutott az ágazati feladatok meghatározásának, a kötelező önkormányzati feladatok és a helyi közügyek szétválasztásának, melyek jellegükből fakadóan eltérő finanszírozási technikát igényelnek.

A jegyző, a polgármester, kivételesen az ügyintéző által ellátott államigazgatási feladatok köre mérséklődött a feladat átrendeződés következtében. Az ügyek jelentős része a 2013. január 1-jétől létrejövő járási kormányhivatalokhoz kerültek. Ezeket részletesen a következő fejezetben mutatom be. Az önkormányzatokat megillető gyámügyi és okmányirodai normatív hozzájárulások, a körjegyzőségi feladatokhoz kapcsolódó támogatás, valamint az általános üzemeltetési normatíva egy része is, mintegy 30 milliárd

[121] Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 11. § (2) bekezdés a) és b) pontja

forint a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium fejezetébe került át, melyből a járási és fővárosi kerületi kormányhivatalok fenntartását biztosították. A kormányzat és a társadalom jogos elvárásaként fogalmazódott meg a közoktatás új alapokra helyezése és az oktatás színvonalának emelése is.[122] Ennek kívánt megfelelni a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) azzal, hogy a nemzeti köznevelés biztosítása az elsősorban az államot terheli. A módosítás fő célja, hogy az új állami-önkormányzati feladatmegosztás függetlenítse az oktatás színvonalát az egyes települések anyagi helyzetétől. Ennek érdekében az állam létrehozta átmeneti fogadóintézményként a Megyei Intézményfenntartó Központot (MIK). A MIK az állam által átvett 240 oktatási, 147 szociális és 84 kulturális intézmény intézményfenntartói feladatait látta el. A MIK-ek a kormányhivatalokba nem integrálódtak be csak a kormánymegbízott gyakorolt felettük költségvetési irányítási jogokat.

Az oktatás területén a Megyei Intézményfenntartó Központok 2013-ra átalakultak, feladataik a kormányhivataloktól elkülönült dekoncentrált szervekhez kerültek át. Ez a Klebelsberg Intézmény tankerülete és a megyei tankerületi központok (KLIK).

A kormány a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról szóló 202/2012. (VII.27.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése c) pontjában az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervként, ennek keretében az állami fenntartású köznevelési intézmények fenntartói jogai és kötelezettségei gyakorlására 2013. január 1-jei hatállyal a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot jelölte ki. 2017. január 1-jével a KLIK-ből a területei szervei kiváltak és a 134/2016. (VI.10.) Korm. rendeletben meghatározott tankerületi központokba olvadtak be. 2017-től a KLIK központi szerve a Klebelsberg Központ.

[122] Napi.hu: Drasztikus elvonás az önkormányzatoktól 2013-tól https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/drasztikus_elvonas_az_onkormanyzatoknal_2013-ban.522631.html (Letöltés dátuma: 2021.05.11.)

Az Nkt. 74.§ (1) bekezdése[123] értelmében 2013. január 1-jétől az állam gondoskodik a köznevelési alapfeladatok ellátásáról, mely alól kivételt az óvodai nevelés képez. Az állam a köznevelési feladatokat intézmény alapításával, fenntartásával, egyházi köznevelési intézmény, illetve magán köznevelési intézmény útján láthatja el. Az óvodai nevelésről a települési önkormányzatok társulási intézmény alapításával és fenntartásával vagy köznevelési szerződés formájában gondoskodnak. Az önkormányzatoknak komoly gondot jelentett, hogy 2013-tól a saját tulajdonukban lévő ingatlanok - melyekben a tankerületi központok által fenntartott köznevelési intézmények voltak – működtetésével kapcsolatos mindennemű költség őket terhelte. 2017-ben meghozott jogszabály módosítások ebben próbáltak tiszta helyzetet teremteni azzal, hogy a tankerületi központok ingyenes vagyonkezelői jogot kaptak a települési önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanok tekintetében, és az intézmények működtetésével kapcsolatos kötelezettségek pedig 2017. január 1-jétől már a tankerületi központot terheli.[124]

A szociális és gyermekjóléti ellátórendszerben is jelentős változások történtek 2013-ban. A módosítások elsősorban az alapellátások megerősítésére irányultak, az önkormányzati szektor szerepe a területére koncentrálódott azért, hogy a helyi ismeretek tekintetében a rászorulók részére a jelenleginél komplexebb ellátást tudjon biztosítani.

A szakosított ellátások az időskorúak és a hajléktalanok ellátását kivéve tehát állami feladat lett. A szociális ellátásokon belül a pénzbeli ellátások terén is fontos változások történtek, a jegyzői hatáskörben lévő segélyek zöme a járási kormányhivatalokhoz került át. Ezeket az ellátásokat az önkormányzatok (képviselő-testületi hatáskörben) már csak úgynevezett krízisellátás formájában egészíthetik ki, amely az egyének, a családok egyedi, átmeneti jellegű krízishelyzetének megoldását segíti.

Fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy 2013-tól az önkormányzati feladatellátás és ezzel együtt finanszírozási rendszer is alapjaiban változott meg.

[123] A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény
[124] A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 99/G. § (1) bekezdése

A feladatátrendeződés több ágazatot is érintett, mint például a közoktatást, az egészségügyet, a szociális területet és az igazgatást is.

II.5. Járási (fővárosi kerületi) kormányhivatal által átvett önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozó feladatok köre

Az államigazgatási feladatok államigazgatási területi szervekhez telepítése a jegyzőtől, polgármestertől, továbbá az államigazgatás járási szintű szerveinek integrálása tehát megkezdődött 2013-tól. Első körben körülbelül 80 államigazgatási ügy került a járásokhoz. Az ügyek elosztásánál a főszempont az volt, hogy olyan ügyek maradjanak a jegyzőnél, amelyekhez a helyi viszonyok ismerete szükséges vagy, amelyekben helyi mérlegelésre is lehetőség van. Ilyen például a hagyatéki eljárás, parlagfű mentesítés, birtokvédelmi eljárás vagy akár az adóigazgatás és adóvégrehajtás.

A módosításokkal egy a korábbinál sokkal korszerűbb és hatékonyabb hatósági ügyintézés kialakítása volt a cél, megszüntetve ezzel a túlzott bürokratikus, lassú struktúrát.

Ennek megfelelően 2013. január 1. napjától a járási hivatal látja el a korábban a kistérségi körzetközponti feladatot ellátó települési, fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjének és a települési önkormányzatok jegyzőinek hatáskörbe tartozó ügyek egy részét, mely a későbbiekben 2015-ben tovább bővült.

A most következő részben ezeket a járásokhoz átkerült államigazgatási feladat-és hatásköröket fogom áttekinteni ágazatonként. Ezzel kapcsolatosan kutató munkát végeztem és összegyűjtöttem az egyes ágazati jogszabályokból az ide vonatkozó szakfeladatokat. (lásd: Kivonat a Mellékletben)

Elsőként említeném meg az okmányirodák által ellátott feladatokat. Valamennyi okmányiroda a járási hivatalokhoz került, melyeknek a feladatai voltak többek között a személyi adat- és lakcímnyilvántartással, útlevél-igazgatással és a közlekedési igazgatással, egyéni vállalkozói igazolvánnyal kapcsolatos ügyek. A kormányablakok 2011-ben megyeszékhelyen és megyei

jogú városokban jöttek létre ezt követően indult el a kormányablakok országos hálózatának kiépítésére, mely az egyablakos ügyintézést valósítja meg.[125] A kormányablakokban intézhető ügyek körét a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII.30.) Korm. rendelet mellékletei tartalmazzák.

A szociális igazgatás körébe tartozó feladatok közül a pénzbeli és természetben nyújtott ellátások közül került át több ellátás. Ezek közé sorolható a hadigondozottakkal kapcsolatos elsőfokú hatósági eljárások. A szociálisan rászorultak jövedelmének kiegészítése érdekében biztosított pénzbeli ellátások közül csak 2015. március 1-jével került át az időskorúak járadéka, melyet olyan időskorúak részére állapítanak meg, akik nem rendelkeznek jövedelemmel.[126]Az ápolási díj, melyet olyan hozzátartozók kaphatnak meg, akik otthoni környezetben ápolják a tartósan és súlyosan beteg családtagjukat. A járási hivatalok alap, emelt vagy kiemelt ápolási díjat állapítanak meg a szociális törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén a kérelmezők részére. Fontos megjegyezni, hogy 2015. március 1-jétől a méltányossági alapon adható ápolási díj kikerült a szociális törvényből és a továbbiakban a települési önkormányzatok adhatják, ha helyi rendeletükben szabályozzák. Az aktív korúak ellátásai, olyan mint a foglalkoztatást helyettesítő támogatás, az egészségkárosodási és a gyermekfelügyeleti támogatás szintén az átadott feladatokhoz tartozott. A természetbeni ellátások közül többek között a közgyógyellátási igazolvány kiállítását végzik a járási hivatalok abban az esetben, ha valakire egészségi állapota miatt a gyógyszer, gyógyászati segédeszköz vagy például az orvosi rehabilitációhoz kapcsolódó gyógyászati ellátások költsége olyan terhet ró, mely létfenntartását veszélyezteti. Fontos változás, hogy 2015. márciusától a méltányossági alapon nyújtható közgyógyellátási igazolványt a települési önkormányzatok állapíthatják meg. A közgyógyellátott személyekről nyilvántartást is kell a hivatalnak vezetnie. Ugyancsak a természetbeni ellátásokhoz tartozik a egészségügyi szolgáltatásra

[125] A járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX.1.) Korm. határozat
[126] A szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény 54. §

való jogosultság megállapítása, melyről úgynevezett hatósági bizonyítvány kerül kiállításra az arra jogosult személynek.

Az állam és az önkormányzat segélyezéssel kapcsolatos feladata 2015. március 1-jével tehát jelentősen megváltozott. A fentebb felsorolt úgynevezett „kötelezően" nyújtandó ellátásokat a továbbiakban a járási hivatalok állapítják meg, az önkormányzatok által nyújtható egyéb szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátásokat (típusait, jogosultsági feltételeit) önkormányzati rendeleteikben szabályozhatják. Ezeket egységesen települési támogatásnak nevezi a Mötv. 23. § (11a.) bekezdése.

A járási hivatalok feladata lett továbbá a jogosulatlanul és rosszhiszeműen igénybe vett szociális ellátások – a feladat és hatáskörükbe tartozó ellátások- vonatkozásában a folyósítás megszüntetése és az igénybe vevőnek az ellátás megtérítésére való kötelezése. Az ellátás megtérítésének elrendelésekor a megtérítés, illetve a kamat összegének méltányosságból való csökkentéséről, elengedéséről való döntés is.

A kommunális terület feladatai közé sorolható a temetőkkel és a temetkezéssel kapcsolatos feladatok. A temetőket fenn kell tartani és üzemeltetni kell. A temetkezés vonatkozásában pedig meg kell határozni, hogy ki végezhet ilyen tevékenységet, és aki a feltételeknek megfelel annak a hivatal engedélyt ad ki.

Az idegenrendészet körében a menekültek, az oltalmazott személyek számára különböző támogatások, ellátások nyújtása vagy éppen a kérelem elutasítása. Ezen személyekről nyilvántartást kell vezetnie a kormányhivatalnak, továbbá a személyek menekültként való elismeréséről a menekültügyi hivataltól tájékoztatást kap.

A földügyi igazgatás, a közigazgatás speciális része nemzetgazdasági jelentőségű, az ország teljes közigazgatási területére kiterjedő föld és ingatlan vagyonra kiterjed.

A növényvédelmi igazgatás területe igen sok fajta feladatot foglal magába. A talajjavítás engedélyeztetési ügyeitől kezdve, a növényvédő szerek vásárlásával és felhasználásával kapcsolatos engedélyek kiadása, de például a

friss zöldségek, gyümölcsökkel foglalkozó élelmiszeripari vállalkozásokról is a járási hivatal illetékes osztálya vezet nyilvántartást.

Következő terület, melyet szükséges megemlíteni az állatok tartásával és védelmével függ össze. Az állatotthon alatt értjük a különböző állatmenhelyeket és állatpanziókat. Ezeknek a működését korábban a jegyző engedélyezte. 2013-tól 2016 végéig az engedélyt a járási hivatal adta ki. 2017-ben az állatotthon létesítése már nem engedély-, hanem bejelentés köteles eljárás lett a 69/2017. (XII.27.) FM. rendelet értelmében. Ennek következtében a hivatalnak a bejelentést követően nyilvántartásba kell vennie az állatotthonokat. Az állatvédelmi hatóság jár el, ha valamely ebet veszélyessé kell nyilvánítani majd ezt követően nyilvántartásba is veszi.

A védelmi igazgatás körében ellátja a hivatal honvédségi adatkezeléssel, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokat.

A járási hivatalok szervezeti egységei az általános hatósági feladatok körében ellátják azon hatósági eljárásokkal kapcsolatos feladatokat, és gyakorolják azon hatásköröket, amelyek vonatkozásában jogszabály első fokon eljáró hatóságként a járási hivatalt vagy a járási hivatalvezetőt jelöli ki. Ide tartozik az ipari és kereskedelmi igazgatáson belül a távhőszolgáltatás, a földgázellátás és a villamosenergia szolgáltatásával kapcsolatos feladatok. (Pl. A mérőhelyekre való bejutás engedélyezése, használati jog megállapítása hőközpont elhelyezése esetén stb.) A társasházak kezelésével összefüggő feladatokat is ebbe a körbe vehetjük.

Az oktatáson belül kifejezetten a közoktatáshoz tartozó jegyzői feladatok integrálódtak a kormányhivatalokba. A közoktatás kapcsán beszélhetünk a tanköteles személyekről, akikről a járásnak nyilvántartást kell vezetnie és folyamatosan tájékoztatást kell adni a körzetébe tartozó iskoláknak, óvodáknak róluk. Ezen feladatok tehát a tanköteles tanulókkal, illetve az oktatási intézményekkel kapcsolatosak.

2012. április 15-től először a fővárosi, megyei kormányhivatalok jártak el az általános szabálysértési hatósági ügyekben, majd 2013. január 1-től átkerültek a járásokhoz.[127]A járási hivatal, mint általános szabálysértési hatóság jár el olyan ügyekben, mit például a csendháborítás vagy a tiltott szerencsejáték stb. A járási hivatal arra felhatalmazott ügyintézője a törvényben meghatározott esetben szabálysértés észlelése esetén helyszíni bírságot is kiszabhat.

A járási hivatalok szervezeti egységei a közlekedési feladatok körében ellátják a közlekedési igazgatási feladatokkal összefüggő hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló kormányrendeletben és egyéb külön jogszabályokban meghatározott, a feladat- és hatáskörükbe tartozó feladatokat. Többek között a vezetői engedéllyel, a parkolási igazolvány kiadásával, illetve a gépjármű forgalomból való kivonásával és a közlekedéssel kapcsolatos nyilvántartások vezetésével összefüggő feladatok.

Az építésügyi hatóság folytatja le az építésügyi engedélyeztetési eljárásokat, ennek keretében építési engedélyeket ad ki, helyszíni szemle keretében ellenőrzést végezhet, az ügyfél kérelmére lefolytathatja az összevont telepítési eljárást, dönt az országos építési követelményektől való eltérés engedélyezési eljárásában, használatbavételi, fennmaradási, illetve bontási engedélyeket, valamint hatósági bizonyítványokat állít ki.

A járási hivatalok a gyámügyi feladatok tekintetében ellátják a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényben, továbbá a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló kormányrendeletben és egyéb külön jogszabályokban meghatározott feladatokat. Így különösen a gyermekek szülőfelügyeletével, amennyiben a gyermek helyzete megköveteli a gyermekvédelembe vételével, de a gyermek családi jogállásával kapcsolatos bizonyos kérdések rendezése is idetartozik. A hivatalon belül a Gyámügyi Osztályok feladata lett egyes pénzbeli és természetbeni támogatásokról való döntés ilyen például a gyermektartásdíj megelőlegezése. A járási hivatal

[127] Vida Mária: Néhány szó a szabálysértésekről Jegyző és Közigazgatás XIV. évfolyam 1. szám 2012. https://jegyzo.hu/nehany-szo-a-szabalysertesekrol/ (Letöltés dátuma: 2021.07.26.)

különböző eljárásokat, pereket kezdeményezhet a jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén, mint például a gondnokság alá helyezés vagy szülők felügyeleti jogának megszüntetése azon személyek vonatkozásában, akik koruknál vagy helyzetüknél fogva a maguk ellátásra, saját ügyeik vitelére nem képesek.

A vízügyi igazgatás körébe tartoznak az ingatlanok vízi-közmű rendszerbe történő bekötésre való kötelezésével összefüggő feladatok. Itt fontos szerepet játszik az ingatlan fekvése ez határozza meg, hogy melyik járási hivatal az illetékes az ügyben. Illetve a különböző nádaratásra és nádégetésre vonatkozó engedélyeztetési eljárások is átkerültek a járási hivatalokhoz.

A kulturális örökségvédelem körében kiemelt szerepe van a régészeti munkának. Amennyiben valamilyen régészeti leletet találnak, akkor bejelentési kötelezettsége van az illetőnek. Ezeknek a bejelentéseknek a kezelése, illetve erről az illetékes múzeumok tájékoztatása az illetékes járási hivatal feladata lett.

Korábban jegyzői hatáskörbe tartoztak a környezetvédelmi igazgatás keretén belül a levegőtisztaságának biztosítása érdekében lefolytatott első fokú hatósági eljárások. Továbbá a járási hivatal környezetvédelmi hatóságai a levegővédelmi követelményt megsértő személyekkel szemben úgynevezett levegőtisztaság-védelmi bírságot szab ki.

II.6. Összefoglalás és következtetések

Disszertációm második fejezetének felépítésében próbáltam arra törekedni, hogy átfogó képet tudjak adni a közigazgatásban zajló változásokról, a reformok irányáról, szintjeiről. Kiemelten és hangsúlyosan szerepeltettem a területi államigazgatást azon belül is a járások újbóli kialakításával kapcsolatos kormányzati, szakmai elképzeléseket és magát az egész reform folyamatát. Egyértelműen kimondható, hogy a modernkori járások kialakításának fő célja,

hogy a közigazgatás költségkímélőbbé, hatékonyabbá és ügyfél centrikusabbá váljon, napjainkban részben megvalósulni látszik. Ennek érdekében a feladat és hatásköröket, illetve az illetékességi szabályokat újra felül kellett vizsgálni és ennek eredményeként az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás feladatait jól körülhatárolható módon szétválasztani.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény új alapokra helyezte az önkormányzatok működését, egyértelművé tette, hogy a helyi önkormányzatok fő feladatai közé a településrendezés, településfejlesztés és településüzemeltetés tartozik. A törvény jól tükrözi a törvényalkotó azon szándékát, hogy az önkormányzatoknál csak a „tisztán" önkormányzati feladatok maradjanak. Az úgynevezett államigazgatási feladatok pedig a területi államigazgatás szervezetrendszerébe kerüljenek át.

Mindezek áttekintése szintén a tanulmányom tárgyát képezte. Kitértem a 2013-ban, illetve 2015-ben bekövetkezett változásokra, mely nagymértékben átírta a települési önkormányzatok és azon belül is a jegyzők, polgármesterek feladat és hatáskörét. Megállapítható, hogy a jegyzők feladat- és hatásköre nagyon lecsökkent a kormányhivatalok, különösen a járási kormányhivatalok létrejöttével. Ennek oka, hogy a jegyzők nagyon sok államigazgatási feladatot láttak el korábban, melyek fokozatosan a reform következtében a járási hivatalokba integrálódtak be.

Ebben a fejezetben is látható volt, hogy a közigazgatás átalakítása nem csak a közigazgatás szervezetére, személyi állományára, hanem az állampolgárok életére is befolyással volt.

Véleményem szerint ez a reform egy kezdetnek tekinthető, melynek még nincs vége. A közigazgatásnak a változásokból adódó új elvárásoknak folyamatosan kell megfelelnie. Ez egy hosszú tanulási folyamat, melyben minden szereplőnek meg kell tanulnia a változásokhoz való alkalmazkodást. Tapasztalhatjuk, hogy a kormányzat erőfeszítései a korszerűbb és hatékonyabb hatósági ügyintézés, illetve a korábbi bürokratikus közigazgatási rendszer felszámolása iránt megmutatkozni látszik, mely természetesen, mint minden átalakítás buktatókkal, olykor kisebb – nagyobb nehézségekkel jár együtt.

III. A jegyzői státusz kialakulása Magyarországon az 1920-as évekig

A jegyzői tisztség már a feudalizmusban is jelen volt, ahol a jegyző földesúri pénzen szerződtetett, írni-olvasni tudó azon személy volt, aki a szolgabírói leiratokat közvetítette, és a földesúri szolgáltatásokkal kapcsolatban a hozzá fordulók panaszait megfogalmazta. [128]

A jegyzői tisztég előtérbe kerülése Európában a 15. századra tehető. A magyar közigazgatásban a községi jegyzői jogállás kialakulása és kifejlődése a 17-18. századra tehető, ténylegesen szabályozottá Mária Terézia idején vált, amelyhez nagymértékben hozzájárult a közigazgatási és adózással kapcsolatos feladatok megjelenése, az állandó hadsereg felállítása, valamint a vármegyei igazgatás szervezettebb megvalósítása iránti igény. A jegyző személyében három érdek jelent meg: a település érdeke, az állam érdeke, valamint az egyén érdeke. Az elvárásaiknak egyszerre kellett megfelelnie a község tisztviselőjének, a jegyzőnek. A községeknek belső igazgatásáról szóló 1836. évi IX. törvénycikk 1. §-ának értelmében „jegyzőt pedig, ki jó erkölcséről és ügyességéről ösmeretes, a Földes-Úrnak jóváhagyása mellett az illető Község szabadon fogad, melly jóváhagyás megtagadása esetében a Megye Közönsége a fennforgó nehézségeket elintézi, és minden esetre arra fog figyelmeztetni, hogy a Községek Jegyzők nélkül ne maradjanak."[129]

A jegyzői tisztég tekintetében a 19. század mérföldkőnek tekinthető, hisz az 1871. évi XVIII. törvény lényeges változtatást hozott ezen a területen. A kétirányú függés (állam és a közösség irányában) megmaradt, azonban annyiban változás következett be, hogy a jegyző a község tisztviselőjeként egyúttal az állami közigazgatás végrehajtójává is vált.[130]

[128] Bárdos László, A jegyző (Jegyzői annotációk) Új Magyar Közigazgatás, 2011. (4. évf.) 5.sz. 40.o
[129] A községek belső igazgatásáról szóló 1836. évi IX. törvény 1. §
[130] Feik Csaba, Gondolatok a jegyző önkormányzati rendszerben elfoglalt helyéről Új Magyar Közigazgatás, 2012. (5. évf.) 7-8. sz., 73.o.

A törvényben rögzítésre került, hogy a jegyző élethossziglan megtartja hivatalát, azaz határozatlan időre választják, hisz ekkor még nem kinevezés útján töltötték be az állást. Az 1871. évi törvény kapcsán elmondható, hogy a javadalmazás, valamint az elbocsátás szabályainak rögzítésével a jegyzői pozíció stabilizálása megvalósult.

A községekről szóló 1886. évi XXII. tc. hatályba lépése után a községi jegyző egyre aktívabban kapcsolódik be a községi ügyek intézésébe. Az 1890-es évektől kezdve már gyakran ő terjeszti elő a képviselő-testület elé a tárgyalandó ügyeket.[131]

Megállapíthatjuk, hogy a notarius (jegyző) fogadott tisztviselő volt, a vármegye parancsait hajtotta végre. Fizetett tisztség volt. Írásbeli, adminisztratív tevékenységet folytatott. A jegyzőt a község szabadon választhatta, s helyette újat választhatott. Az első és második községi törvény megerősítette a jegyzők helyzetét, ekkor a jegyző tisztségét nyilvános pályázat alapján, határozatlan időre választották.

Nagyon fontos, hogy a községi törvény (1878: 18. tc) tartalmára befolyással volt a jegyzői kar mozgalma is. 1869-ben Magyar Jegyző címen szaklapot indítottak, amelyben panaszaikat, anyagi sérelmüket és létbizonytalanságukat is felhozták. Ugyanis elmondhatjuk, hogy a jegyzői állás az egész néptől függött, de mivel a néptől szedte a jegyző az adókat, így nagyon sok haragost gyűjtött, akik megtámadták a jegyző egzisztenciáját, s így akár el is bocsájthatták. Például Pest megye 1867. évi 1703 határozatával a községeket felhatalmazott arra, hogy a jegyzőt ¼ évi fizetésének kiadásával bármikor elbocsájthatják. Egyébként az 1836:9.tc. 1. §-a is kimondta, hogy „jegyzők ….vétségükhöz képest, vagy más szükség úgy kívánván a szerződési idő lefolyta előtt is, a földesúr előre tudtával a községek által szolgálatjaikból elbocsájthatnak.”[132]

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy a jegyzői kar törődött a legjobban a községi törvény tartalmi elemeivel.

---

[131] 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről

[132] Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976, 126.o.

Juhos Ferenc és társai a községi jegyzők nevében 1869. július 9-én beadvánnyal fordultak a képviselőházhoz, és kérték, hogy a készülő községi törvényben a jegyzői állás biztosításáról és annak a szükséges erkölcsi tekintélyre emeléséről gondoskodjanak. 1868. augusztus 14-én a Heves megyei jegyzők is feliratot készítettek, s azt benyújtották a képviselőházhoz Kovách László gyöngyöspatai képviselő útján, és ebben a jogállásuk biztosítását kérték.

A fentiekben említett megmozdulásokat követte 1869. június 23-án Budapesten a magyarországi községi jegyzők első országos értekezlete, amely már a jegyzői kívánságokon túlmenően olyan emlékiratot készített, amely tartalmazta a községi közigazgatás rendezésére is vonatkozó javaslatokat. Ebben az emlékiratban felsorolták, hogy milyen feladataik vannak a községeknek az alábbi területeken:

- közigazgatás és rendészet,
- az igazságszolgáltatás támogatása és a községi bíráskodás,
- a népnevelés,
- a közlekedés-és építésügy,
- a kereskedelem-és iparügy,
- a pénz-és adóügy,
- a honvédelem terén.

Az emlékiratban kérték a községi jegyző hivatalának a rendezését, amely rengeteg feladatot lát el.[133]

Közigazgatási úton a jegyzőt a jövőben csak akkor lehetett elmozdítani, ha a kötelességeinek a teljesítésére képtelen volt, továbbá hivatali hanyagsága, vagy közigazgatás körében elkövetett visszaélés miatt. Az első két esetben azonban a törvény a jegyzőt kiszolgáltatta vármegyei feletteseinek, elsősorban a főszolgabírónak. Őt a törvénynek legfeljebb azon rendelkezése „védhette”, hogy az elbocsátást a törvényhatóság közgyűlésének határozatta mondhatta ki. (70.§).[134]

[133] Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976, 126.o.
[134] Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Bp. 1976, 132.o.

Nagyon fontos megemlíteni a tisztviselők képesítéséről, azaz az 1883: 1. tc-et. Ez a törvény határozta meg először általában a képesítést, és ennek feltételei hatással voltak a közigazgatási képzés átalakulására. A kormány szerint a törvényjavaslatnak az volt a célja, hogy „a kinevezéseknél, ha nem is mindig a legalkalmasabb, de mindenesetre csak alkalmasak nyerhesenek állomást." „Nem tagadható ugyan, hogy lehet valaki formaszerű minősítvény nélkül is jó, sőt kitűnő tisztviselő…Ezek azonban mindenesetre kivételek."[135]

Azt is megállapíthatjuk, hogy míg a képzési lehetőség Mária Terézia uralkodása idején általában megteremtődött, a képesítés II. József (1780-1790) koráig nem volt szabályozva. A régebbi közigazgatási tisztviselők képzése éppúgy, mint a jogi tisztviselőké, inkább a királyi központi hivatalokban vagy a bíróságokon történt. Mária Terézia átszervezte az egyetemet, s megteremtette a jogakadémiákat. Fia, II. József pedig a közigazgatási, illetve jogi végzettséget mint képesítést adó első ízben állította a fogalmazói állások elnyerésének feltételéül.

Azt is elmondhatjuk, hogy a magyar megyei és városi hivatalnokokra, még inkább a közigazgatás alsó fokán álló községi jegyzőkre törvényeinkben képesítési előírásokat nem találunk. A már említett 1836: 9. tc. a községi jegyzőktől csupán azt kívánja meg, hogy legyen jó erkölcséről és ügyességéről ismeretes, más előírás nincs. Bár a gyakorlatban egyes jegyzőktől megkívánták a jogi (egyetemi vagy jogakadémiai) végzettséget.

Majd később a kiegyezés után, a községi (1871: 18. tc.) törvény előírja, hogy a községi (kör) jegyzőjének a vármegye szakbizottsága előtt vizsgáznia kellett. Csak az, aki már 3 év óta jegyzői hivatalt viselt, volt felmentve a vizsga alól. (1871: 18.tc. 74.§).

A Tisza Kálmán által 1880-ban összehívott országos közigazgatási ankét kérdőpontjai között szerepelt a tisztviselői állások kvalifikációja is. A belügyminisztérium azt az álláspontot képviselte, hogy a törvényhatóságokban

[135] Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Bp. 1976, 169-170.o.

az alispán, a polgármester, a fő-és aljegyzők, az árvaszéki elnök és ülnökök kvalifikációjául az államvizsgát kívánta meg.

Az 1883: 1. tc. az államigazgatási alkalmazottak képesítésének szabályozásával kialakította a közszolgálati alkalmazás jogi feltételeit. Általános feltételként előírta a magyar állampolgárságot és az ekrölcsi megbízhatóságot, különös feltételként pedig az elméleti képzettséget s az egyes állásokhoz még a gyakorlatot is.

A közigazgatás alsó fokán álló községek szaktisztviselőjének, a jegyzőnek szervezett képzéséről közvetlenül a kiegyezés után nem történt gondoskodás, akárcsak a magasabb tisztviselőkéről. Az 1883: 1. tc. 6. §-a a jegyzők képesítésére 6 középiskola elvégzését, ezenfelül egyéves közigazgatási vagy segédjegyzői gyakorlatot, végül vármegyei vizsgálóbizottság előtt leteendő jegyzői vizsgát írt elő. Viszont ez a képzés és előírás még a kormány szerint is elég „gyenge volt", ugyanis a közigazgatás egyre bonyolultabbá válása, a szakközigazgatás egyre több ága, a sokasodó jogszabályok egyre több követelményt állítottak a falu jegyzőjével szemben. Ezért az 1880-as törvényhozás után egyre több szót hallunk a szervezett jegyzőképzés érdekében.

A 19. század végén találkozhatunk a képesítés szabályozásának követelésével. A községi és körjegyzők központi egylete már 1890. évi közgyűlésben felterjesztést intézett a kormányhoz, hogy a jegyzői képzést kívánják meg a nyolc középiskolát, és ezt a kérdést az egylet meg is ismételte 1900-ban. Újra kérték a jegyzők elméleti és gyakorlati iskolák és tanfolyamok létesítését. Pozsonyban 1890-ben, Nagykárolyban 1894-ben szerveztek jegyzői tanfolyamot, Nagyberecsken 1889-ben indult.[136]

A községekről szóló 1886. évi XXII. tc. hatályba lépése után a községi jegyző egyre aktívabban kapcsolódik be a községi ügyek intézésébe. Az 1890-es évektől kezdve már gyakran ő terjeszti elő a képviselő-testület elé a tárgyalandó ügyeket. [137]

[136] Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Bp. 1976, 170-175.o.
[137] 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről

Az 1897. évi XVIII. törvénycikk kötelezte a községeket, hogy tartsanak jegyzőket, rendezte a jegyzői tisztség jogi problémáit és már ekkor előírta a tisztség betöltéséhez szükséges jegyzői vizsga letételét, mely szabályozás egészen az I. világháborúig fennmaradt.[138]

A 19. század végén – a 20. század elején a jegyzői szakma társadalmi presztízse kiemelkedő volt. Jól reprezentálja ezt Eötvös Józsefnek „A falu jegyzője" című híres regénye, amelyben a szerző Tengelyi Jónás jegyzőt pozitív főhősként mutatja be. [139]

Az 1800-as évek végén Dobozi István több megye járási jegyzői egyletének elnöke, a Községi Közlöny társszerkesztője a következőképpen fogalmaz: „A községi jegyző hivatása buzgalom, részre hajthatatlanság és fontos helyzetének teljes átérzése által kiérdemelni az egész község bizalmát és tanácsaival felvilágosítani úgy az egyeseket, mint az elöljáróságokat; neki a törvényeket, szabályrendeleteket s utasításokat megmagyarázni, s azok pontos teljesítése felett őrködni." [140]Ebben a megfogalmazásban nem csupán a jegyzői státus főbb szabályai lelhetők fel, de türközi a kor társadalmi elvárásait is a jegyző tevékenységével, munkájával szemben.

A kormány 1900 májusában törvényjavaslatot nyújtott be a községi közigazgatási tanfolyamokról, amelyet törvénybe is iktattak. Az 1900: 20. tc. szerint ezentúl a községi és körjegyzőül csak olyan személyt lehet alkalmazni, „aki a községi közigazgatási tanfolyamot szabályszerűen elvégezte, és a községi közigazgatási vizsgálatot sikeresen letette."[141] Fontos azt is megjegyezni, hogy a jogvégzettek, ha évi jegyzői irodai gyakorlatuk volt, tanfolyam elvégzése nélkül is tehettek községi közigazgatási vizsgát. Ügyvédi oklevéllel, bírói

[138] Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Bp. 1976, 38.o.
[139] Eötvös József: A falu jegyzője, 1845.
[140] Kéki Zoltán, „A jegyzői szerepkör változásai" című előadása a XX. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencián, Keszthely, 2012. szeptember 26-28., www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2012konf/keki_zoltan_r.doc (A kutatás dátuma 2021.10.23.)

[141] 1900: 20.tc. a községi közigazgatási tanfolyamokról 3. §

vizsgával rendelkezők és a vármegyei fogalmazási tisztviselők a jegyzői állásra minősítve lettek.[142]

Most pedig nézzük, hogy a községi közigazgatási tanfolyamokat mi jellemezte. A tanfolyamokra a középiskolák nyolcadik osztályát elvégzetteket vették fel, akiknek legalább egy évi jegyzői irodai gyakorlatuk volt.[143]

1900-ban jegyző tanfolyamokat a következő helyszíneken tartottak: Budapesten, Debrecenben, Kassán, Kolozsvárott, Máramarosszigeten, Marosvásárhelyen, Nagybecskeren, Pécsett, Pozsonyban, Szombathelyen. A tantervben az alábbi tantárgyak szerepeltek:

- tételes magyar közjog,
- közigazgatási jog általános rész,
- belügyi igazgatás,
- pénzügyi igazgatás,
- közgazdasági igazgatás,
- katonaügyi igazgatás,
- magánjog,
- peres és perenkívüli eljárás,
- büntetőjog elemei,
- községi ügyvitel és tiszti irálytan,
- államszámviteltan elemei.[144]

Az első világháború előtt, azaz 1914 előtt a tanfolyamokon már szervezeti változásokat hajtottak végre. A 120.000/1913. B.M. rendelet szerint tíz helyett ezentúl csak négy közigazgatási tanfolyam működött: Kassán, Marosvásárhelyen, Nagybecskeren és Szombathelyen. A tanfolyam továbbra is egyéves volt, csak a heti óraszámot 24-ről felemelték 29-re. Bevezették az úgynevezett közgazdasági igazgatás tárgy keretébe a munkásügyet, a büntetőeljárást, és külön tárgy lett a jegyző szociális feladatai. Minden tanfolyam internátussal volt összekötve. Az első világháború (1914-1918) alatt

[142] 1883. tc. 5. §. IV. pontja
[143] 1900: 20. tc. a községi közigazgatási tanfolyamokról 1. §
[144] Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Bp. 1976, 247-248.

a jegyzői pályára készülő fiatalság száma megcsappant, így 1916-ban átmenetileg a középiskola 6 osztályának (előtte 8 osztályának) elvégzése is elég volt a tanfolyamra való felvételhez.

Megállapíthatjuk, hogy a jegyzői tanfolyamok az uralkodói osztály községi pozícióinak biztosítását jól szolgálták. Színvonalas gyakorlati oktatás folyt a tanfolyamokon, amely színvonaláról a belügyminisztérium gondoskodott. Azt is elmondhatjuk, hogy ugyan a jegyző a közigazgatási hierarchiának a legalsó szintjén helyezkedett el, s így keresni kellett azt a szervet, amely neki utasítást nem adhatott. A jegyzők képzése és anyagi ellátottsága az 1900-as évek elején megfelelő volt, s megvoltak a lehetőségei is olyan körülmények megteremtésére, hogy a közigazgatási helyzetét anyagi helyzete is alátámassza. Ahogy láthattuk a jegyző pozíciójának a biztosítására készült az 1900: 20. tc. a községi közigazgatási tanfolyamokról és indult meg egy igényes jegyzőképzés Magyarországon.[145]

1923 áprilisában a jegyzői kar sürgette a községi tisztviselők szolgálati pragmatikáját, amelyet már évek óta szeretett volna. A jegyzői képesítést oly módon kívánták emelni, hogy az az egyetemi végzettséghez kötött közigazgatási minősítéssel egyenrangú legyen, s ezáltal megnyíljék az út a magasabb közigazgatási állásokba való előlépésre. Az egyetemi végzettség mellett fenn akarták tartani a speciális jegyzői képesítést, melynek a gyakorlati közigazgatási vizsga általános rendszeresítése lett volna a betetőzője. Ez azért lenne fontos, hogy az első fokú hatósági jogkört a jegyzőre tudták volna ruházni.

Az Országos Jegyzői Egyesület 1920. és 1922. évi közgyűlése nagy többségben ismét a választási rendszer mellett foglalt állást.[146]

[145] Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Bp. 1976, 248.
[146] Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Bp. 1976, 361-262.

IV. A jegyzőség Horthy- korszakban

IV.1. A jegyzővel kapcsolatos közigazgatás-tudományi megállapítások és a jegyzőképzés változásai

Habár a két világháború között lényeges változás nem történt, a vármegyék élén továbbra is az alispán állt, alatta a főjegyző, és az aljegyző, akik a közgyűléseken fogalmazói-előadói feladatokat láttak el, mégis a jegyzőség és a jegyző személye különös figyelmet érdemelt, ugyanis a közigazgatással tudományos színvonalon csak az 1930-as években kezdtek foglalkozni Magyarországon. [147]

Nem sokkal a Tanácsköztársaság megdöntése után a kormány napirendre tűzte a közigazgatás reformálását. A Magyar Jogászegylet is napirendre tűzte a közigazgatási tisztviselőképzés reformját.

Az 1929-ben megjelent Közigazgatási Kislexikon a „községjegyzőről" az alábbiakat írja:

„Községjegyző a községi elöljáróság szellemi vezetője, annak legfontosabb tagja. A községi (kör)jegyző intézi a törvények, rendeletek, szabályrendeletek végrehajtását az elöljáróság többi tagjai bevonásával, ő látja el a községi igazgatás ügykörében az írásbeli tennivalókat, ő irányítja a község önkormányzati életét és intézi, vezeti a község vagyonkezelését és háztartását. Állása élethossziglan szól." [148]

1930-ban nagyközségben 1065 jegyzőség, 725 közjegyzőség, tehát összesen 1790 jegyzőség volt.[149]

Itt nagyon fontos megemlíteni a tisztviselők számát is a Horthy-korszakban, ugyanis a tisztviselők száma, akik a jogszabályok és a statisztika szerint a közhivatalnokok egy részét képezték, jelentősen növekedett. Magyary Zoltán szerint az állami (kormány) hivatalokban – az állami iskolákat is

[147] Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Bp. 1976, 38.o.
[148] Bárdos László: A jegyző. (Jegyzői annotációk) Új Magyar Közigazgatás. 2011/5. 41.oldal.
[149] Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása, Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930, 79.

hozzászámítva – 1840-ben összesen 4300 hivatalnokot és hivatalszolgát találunk, 1870-ben ez a szám 23 273, 1918-ban pedig 228 975. Trianon után a megmaradt egyharmad területen az állami alkalmazottak száma 120 000 körül mozgott. Az 1942. évi költségvetésben ez a szám már a területnövekedések folytán 200 ezer fölé emelkedett, pontosan 200 511-re.[150]

Tehát a fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy a magyar tisztviselőréteg túlságosan megnövekedett, főleg a két világháború közötti korszakban.[151]

Fejezetem végén szeretnék részletesen foglalkozni a jegyzőképzés változásaival is.

Megállapíthatjuk, hogy a két világháború közötti korszak számos változást hozott a jogi képesítéshez nem kötött jegyzőképzés tekintetében. Mivel Magyarország területe a Trianon előttinek egyharmadára zsugorodott, így sokkal kevesebb jegyző képzésre volt szükség. Ezért az 1924. évi 210.000/BM rendelet csak Egerben és Szombathelyen szervezett közigazgatási tanfolyamot, ahogy láthattuk előtte 1900-ban 10 városban, majd 1913-ban 4 városban voltak ezek. (lásd: *III. A jegyzői státusz kialakulása Magyarországon az 1920-as évekig*). De a tanfolyamok 3 szemeszterre bővül, előtte 1 éves volt, azaz 2 szemeszteres. A következőek lettek a rendkívüli tárgyak:

- hazai nemzetiségi nyelvek,
- egészségtan,
- testnevelés,
- gazdasági ismeretek,
- tűzoltás (tűzrendészet),
- jegyzői irálytan,
- iskolánkívüli népnevelés.

Emellett a képzés során írásbeli feladatok is voltak mind a tanórákon, mind házi feladatokban.

[150] Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942, 69.
[151] Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Bp. 1976, 447.

Az 1930-as években a közigazgatási képzés színvonalának általános emelése hatással volt a jegyzőképzésre is. A 103.200/1936. B.M. r. a tanulmányi időtartamot négy félévben állapította meg, és felvételi vizsgát vezetett be. Az új tanulmányi rendhez igazodott a vizsgarend is. 1937-től az első év végén alapvizsgát, a második év végén pedig képesítő vizsgát vezettek be. Mind az alapvizsga, mind a képesítő vizsga szóbeli és írásbeli részből állt.

Összefoglalóul elmondhatjuk, hogy a jegyzőtanfolyamok elérték az uralkodó osztály által igényelt célt. A tanfolyamon az előadók a tényleges szolgálatban álló tisztviselők voltak, így gyakorlati oktatás folyt azokon. Ez azért is volt fontos, mert a közigazgatási jogszabályok egyre gyorsabban változtak, s csak azt tudta ezeket követni, aki ténylegesen tevékenykedett a közigazgatásban. A gyakorlati jelleget szolgálták a szemináriumszerű oktatási módok is. A szemináriumi oktatás céljára mindegyik tanfolyamon dolgozótermet állítottak fel, amelyeket a következő eszközökkel szereltek fel, amelyek szükségesek voltak egy községi irodában az ügyvitelhez:

- hivatalos lapok,
- szaklapok,
- tényleges jogszabályok,
- a jegyzők tájékoztatását elősegítő ismeretek,
- kezelési nyomtatványok,
- űrlapok,
- nyilvántartások,
- bélyegzőminták.

Az uralkodó osztály igényelte, hogy a jegyzők megfelelő képzésben részesüljenek. Ezért kiterjesztették az oktatást a mezőgazdasági ismeretekre, útmutatást kaptak a községi üzemek és a vállalatok létesítéséről, a helyi népszokások gyűjtéséről stb.[152]

[152] Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Bp. 1976, 464-465.

IV.2. Magyary Zoltán szerepe a közigazgatás racionalizálásában, és álláspontja a közigazgatás személyzetéről és ezen belül is a jegyzőről

Magyary Zoltán 1930 szeptemberében részletes javaslatot terjesztett az akkori miniszterelnök, Bethlen István elé, amelyben rámutatott arra, hogy a közigazgatás racionalizálásának mi legyen a célkitűzése.

A dolgozat hat fejezetben csoportosította a racionalizálás problémáit[153]:

1. A racionalizálás kifejlődésének elmélete.
2. A racionalizálás alkalmazása. a gazdasági életben.
3. A racionalizálás alkalmazása külföldön az állam életében.
4. A magyar közigazgatás fejlődéstörténeti jellegzetességei.
5. A közigazgatás racionalizálásának a programja.
6. A racionalizálás módszere és várható eredményei.

Magyary Zoltánt kinevezték a közigazgatás racionalizálás kormánybiztosának 1931-ben, akinek a feladata az alábbiak voltak:

1. A magyar állam és az önkormányzati közigazgatás jóságának és korszerű színvonalának, valamint a fennálló anyagi és alaki közigazgatási jognak bírálata alapján a közigazgatás szervezetében, az eljárásban és a jogszabályokban jelölje meg azokat a rendelkezéseket, amelyeknek a megváltoztatása a közigazgatás célszerű egyszerűsítése érdekében szükségesnek látszik.
2. A közigazgatás szervezetét és működését a maga egészében tartsa szemmel, mutasson rá a közigazgatás szervezetében előállított aránytalanságokra, hívja fel a figyelmet ezeknek az aránytalanságoknak a kiegyenlítésére.
3. A szükséges reformok tárgyában törvényjavaslatok és rendeletek készítésére tegyen javaslatot a miniszterelnöknek, ilyen tervezeteket maga is készítsen el.

[153] Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása, Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930, 70-71.

4. kísérje figyelemmel a reformok megvalósulását, főként abból a szempontból, hogy nincs-e szükség különleges intézkedésekre.[154]

Megállapíthatjuk, hogy a Közigazgatási Racionalizálási Bizottság néhány éves működése során végleg megvilágosodott a magyar racionalizálás munkaterülete. Figyelembe vették Magyary Zoltánnak s a vezetése alatt álló Közigazgatástudományi Intézménynek az eredményeit, a racionalizálás során elért eredményeket, a megindult reformmunkákat, a külföldi tapasztalatokat, és ezek alapján a racionalizálás munkaterületét három nagy csoportra osztották:

1. az apparátus,
2. a működés reformjai,
3. a közigazgatásügy intézményes megteremtése.

Minket jelen fejezetben az apparátus reformja foglalkoztat, amely kiterjedt:

1. A szervezettel kapcsolatos tennivalók (a szervezet lerögzítése, a legmegfelelőbb szervezet megteremtése, az egyes igazgatási ágak szerkezetének és az egyes szervek belső szervezetének felülvizsgálása).
2. A személyüggyel kapcsolatos tennivalókra (létszám lerögzítése, a személyzet igazságos és arányos megosztásának tervezése és a közigazgatási tisztviselőképzés ügye) és a közszolgálati jogra (jogszabályok összegyűjtése, pragmatika megalkotása, egységes fegyelmi kódex alkotása).
3. A közigazgatás területi beosztásával kapcsolatos tennivalókra (külterületi lakott helyek, község-járás-vármegyei határok rendezése, a kerület beosztás munkálatai.)[155]

A magyar polgári közigazgatás-tudomány legismertebb képviselője Magyary Zoltán. Magyary felállította azt a tételt, hogy a személyzet szükséges létszámánál a munka mennyisége, és az eljárási mód mellett, döntő tényező a

[154] Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Bp. 1976, 409-410.
[155] Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Bp. 1976, 420-421.

személyzet, amelyre viszont a személyzet kiválasztása, szakképzettsége és minősítése bír a legnagyobb jelentőséggel.

Megállapíthatjuk, hogy Magyary Zoltánnak és tanítványainak munkássága az 1930-as évek közigazgatási törekvéseiben külön sajátos színt jelentett. Magyary Zoltán széleskörű gyakorlati közigazgatási múlt után (lásd: *IV.3. Magyary Zoltán élete és munkássága)* lett majdnem egyidejűleg a közigazgatási és pénzügyi jog egyetemi tanára és a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa. Már a kezdet kezdetén tudatosult Magyaryban az a felfogás, hogy a közigazgatás reformjában gyökeres változásokra van szükség, amelyet megfelelő elméleti felkészültséggel és részletes helyzetelemzéssel lehet csak megalapozni.[156]

Az első világháborút (1914-1918) követően megélénkült a közszolgálati etika iránti érdeklődés. A kor egyik legnagyobb etikai összefoglalója a közszolgálattal kapcsolatban Magyary Zoltán Magyar Közigazgatás[157] című volt, ami 1942-ben jelent meg.[158]

Magyary Zoltán 1942-ben a közigazgatásról írott munkájában következőket írta a jegyzői tisztségről: „*A jegyzőt a megfelelő képesítéssel bíró egyének közül a képviselő-testület élethossziglan választja. Ő a községnek, mint szervezeti egységnek a tulajdonképpeni főnöke, az ő érdeme, ha a község vezetésében van előrelátás és iniciatíva, jó a szervezet, van parancsadás, azaz mozog a közigazgatás, van összhang és ellenőrzés a különböző szervekkel szemben és a jegyző mulasztása, ha mindez hiányzik*."[159]

Magyary *A magyar közigazgatási jog* című művében azt írja a jegyzőről, hogy a jegyző életfogytiglan, de csak a jegyzői tanfolyamok elvégzése után választható, s az állam megfelelő segélyt ad a községnek a fizetésére. A jegyző képviseli a községi közigazgatásban a szakértelmet. A bíró és a jegyző a község

[156]Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Bp. 1976, 411.
[157] Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942. https://web.archive.org/web/20160305040750/http://mtdaportal.extra.hu/books/magyary_zoltan_magyar_kozigazgatas.pdf (Letöltés dátuma: 2021.06.29.)
[158] Dávid Péter- Lóczy Péter, Hivatásetika és kultúra, érdekérvényesítés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013.
[159] Bárdos László: A jegyző. (Jegyzői annotációk) Új Magyar Közigazgatás. 2011/5. 41.oldal.

vezetői, akiket a községi bíráskodással is megbíz a törvény aképpen, hogy az elöljáróság tagjai közül egy harmadik tagot is vegyenek be maguk mellé. A jegyzőt a községi képviselő-testület választja. A jegyző meghatározott fizetési osztályba van sorolva, s fizetése felmehet az állami tisztviselői VII. fizetési osztály illetményéig.

Magyary 1942-ben íródott művéből azt is megtudjuk, hogy a kisközségek kisebb-nagyobb számban a körjegyzőségekbe olvadnak bele, illetve körjegyzői kötelékekbe lépnek bele, ennek következtében kevesebb körjegyzőség van mint kisközség, amennyiben csak 725 körjegyzőség van szervezve. A közigazgatási egységek tehát, amelyek a járásokban a főszolgabíróval közvetlenül érintkeznek: az 1065 nagyközség, mindegyik a maga külön jegyzőjével és a 725 körjegyzőség; együttvéve tehát 1790 jegyzőség van a járásokban, mint a főszolgabíró alá tartozó közigazgatási egységek. Ha a főszolgabíró akar valamit csak a körjegyzőket utasítja, akik a hozzátartozó minden községben el tudnak járni.

Megállapíthatjuk Magyary tanulmánya alapján, hogy egy községben a vezető szerep a bírót és a jegyzőt illeti meg. Választásukra nézve az a különbség, hogy míg a bírót a községi választók egyeteme választja, tehát azok a választók, akiknek joga a községi képviselő-testület választására is kiterjed és a bírót három esztendőre választják, addig a jegyzőt nem az összes választók közvetlenül választják, hanem a képviselő-testület és ahol körjegyzőség van, az egész községi körzet, több község képviselő-testülete választja meg a jegyzőjét, valamennyi számára közösen, életfogytiglan. [160]

Magyary Zoltán munkássága olyan mélyen beleivódott a magyar és a nemzetközi közigazgatásba, hogy hatása a mai napig is jelen van.

[160] Magyary Zoltán: Magyar közigazgatási jog. Magyary Zoltán előadásai. Összeállította: Székely Gyula. Vörösváry László sokszorosító irodája. 1942. https://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOCCHOICE=1658203.xml&dvs=1622026477157~558&locale=en_US&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&divType= (Letöltés dátuma: 2021.06.29.)

A közigazgatás tudománnyal összefüggésben szervezete a különféle tudományágak – gazdaságföldrajz, etnográfia - kutatásait, melynek hatására nem csak ezek az ágak fejlődtek, hanem a nemzetközi önismeret is. [161]

Magyary és iskolája műveiben interdiszciplináris megközelítésű a közigazgatás olyan nagy kérdéseinek tudományos elemzése, mint a közigazgatás felsőszintű vezetése, a közigazgatási szervezeti struktúra, a közigazgatási személyzet, a közigazgatás területi alapjai.[162]

IV.3. Magyary Zoltán élete és munkássága

Mivel Magyary Zoltán munkásságában nagyon sokszor foglalkozott a jegyzővel, mint a közigazgatás egyik meghatározó személyével, ezért ebben az alfejezetemben részletesen foglalkozom Magyary Zoltán életével és munkásságával.

Magyary Zoltán 1888. június 10-én született Tatán, és 1945. március 24-én halt meg Héregen. Középiskolai tanulmányait a budapesti Piarista Gimnáziumban végezte, majd a Budapesti Tudományegyetem Jog-és Államtudományi Karán szerezte meg jogtudori egyetemi diplomáját. 1915-ben államszámviteli vizsgát tett, és emellett elvégezte a gyorsíró képesítést is.163 1910 és 1930 között a Vallás-és Közoktatási Minisztériumban dolgozott, ahol több terület munkájában is részt vett, és tanácsosi címet szerzett. 1918-1919 között a Budapesti Tudományegyetem meghívott előadójaként tevékenykedett, majd 1930-tól tanszékvezető egyetemi tanár lett, ahol pénzügyjogot és közigazgatásjogot oktatott.

[161] Komárom-Esztergom Megyei múzeumi szervezet- Tudományos füzetek- Magyary Zoltán munkássága 1990. 3. oldal előszó.
[162] Almásy Gyula: A közigazgatás szervezése és technológia fejlődése Magyarországon- Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája 2012. Budapest 31. old.
[163] Almásy Gyula: A közigazgatás szervezése és technológia fejlődése Magyarországon- Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája 2012. Budapest 16. old.

1923-ban kinevezték a Tudományos Társulatok és Intézmények Országos Szövetségének főtitkárává, és ebben az évben publikálta a Magyar Állam költségvetési joga című könyvét.

1924-ben európai kutatóútra indult. Németországban, Olaszországban, Franciaországban és Belgiumban is járt, ahol a felsőoktatást és a tudományos életet vizsgálta. Ezeknek az utaknak köszönhetően született meg két műve:

- A magyar tudományos nagyüzem megszervezése
- A magyar tudománypolitika alapvetése.

1925-ben a tudománypolitikai osztály vezetőjének nevezték ki, ahol feladatai közé tartoztak a magyar-külföldi tudományos kapcsolatok, kongresszusok, vidéki közgyűjtemények és diák-szociális ügyek. 1927-ben feladata az egyetemi osztály ügykörével is bővült, így a tudománypolitikai és felsőoktatási terület vezetőjeként a modern magyar tudomány politika megteremtője lett. Ebben az időszakban nevezeték ki az Országos Gyakorlati Közigazgatási Vizsgabizottság elnökhelyettesének.

1931-ben létrehozta a Magyar Közigazgatástudományi Intézetet, „gyakorlati és tudománypolitikai megfontolásoktól vezérelve”[164], ahol igazgatói posztot töltött be. Az intézet tudományos funkciót töltött be. Fő feladata a közigazgatás kutatása, korszerűsítése volt, illetve a közigazgatás elméleti oktatása. Terveinek megvalósításához munkaerőre is szükség volt. Programja az alábbi pontokat célozta meg:[165]

- az állami és az önkormányzati igazgatás viszonyában az egyensúlyra és a mértéktartásra kell koncentrálni.
- szervezet-egyszerűsítésre van szükség
- a közigazgatási bíráskodást ki kell bővíteni
- törekedni kell a hatékonyságra és az eredményességre, mert a jogszerűség elve elhomályosította a jogon kívüli nézőpontokat.

és átfogóan kell rendezni a közigazgatási szervek hatáskörét.

[164] Fábián Adrián: Közigazgatás-elmélet, Dialóg campus 2011,2012. 134. old
[165] Fábián Adrián: Közigazgatás-elmélet, Dialóg Campus 2011-2012. 134.old.

Magyary Zoltán az intézet munkatársaival (pl. Kiss Istvánnal, Karcsay Lászlóval, Mártonffy Károllyal), illetve annak diákjaival a tatai járásban felméréseket is végeztek. Ebből a kutatásból született meg Kiss István tanulmánya Közigazgatás és emberek címmel.[166] Magyary szerint a közigazgatás szervezése összetett tudást, és tapasztalatot igényel, ezért több tudományágat is bevont a vizsgálataiba. Ilyen tudományág volt például a pénzügytan, közigazgatás tudomány, közigazgatási földrajz vagy a szociológia.

A Magyary-iskola a következő területekkel foglalkozott: közigazgatási jogtudomány, közigazgatási szociológia és politika, közigazgatási szervezéstudomány, és összehasonlító közigazgatás-tudomány. Témagazdagság jellemezte ezeket a területeket, egységes volt a gyakorlat és az elmélet, a külföldi megoldásokat kutatták, és tapasztalati, empirikus módszereket alkalmazták. [167]

Magyary Zoltán egyik legtehetségesebb diákja eljárási törvénytervezetet készített. Valló szerint „közigazgatásunk racionalizálásának programjában talán első helyre kell tenni a közigazgatási eljárás és a közigazgatási végrehajtás kodifikálását, ami a közigazgatás jogszerűségének fejlesztése és a minden jogállamban elismert állampolgári jogok védelme szempontjából halaszthatatlan feladat."[168]

A Magyary féle iskola eredményei például közigazgatási jogszabályokban, kodifikációkban végzett kutatásokban és az 1938-ban indult Közigazgatás tudomány című szakmai folyóiratban valósult meg.

1931-1932 között Bethlen István miniszterelnök kormánybiztosnak nevezte ki. Feladata volt a magyar közigazgatás racionalizálása. 1931-ben látott neki és készítette elő a közigazgatás modernizálását.

---

[166] Magyary Zoltán – Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. Budapest, 1939 https://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOCCHOICE=1657835.xml&dvs=1621613393328~228&locale=en_US&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&divType= (Letöltés dátuma: 2021.06.29.)

[167] Fábián Adrián Közigazgatás-elmélet, Dialóg Campus 2011-2012. 134. old.

[168] Valló Ferenc: Az általános közigazgatási rendtartás és a különös eljárási jogszabályok viszonya.

A Magyary által előkészített reform gyakorlatban nem valósult meg, mert a Bethlent váltó Károlyi Gyula, illetve Gömbös Gyula nem támogatták a program gyakorlati megvalósítását. 1932-ben a nagy ellenállás miatt lemondott, és az Egyesült Államokba utazott vendégprofesszornak.

Magyary törekvései alkotó, szolgáltató, és szükségkielégítő közigazgatásra törekedtek, míg az akkori kormánynak hatósági közigazgatásra volt szüksége. [169]

Több európai országba is eljutott, illetve 1935-ben a Szovjetunióba is, ahol tapasztalatokat gyűjtött, és ennek példájára kezdte el kidolgozni a magyar közigazgatás alapjait. A több nyelven beszélő professzor nemzetközileg is nagy szaktekintélynek számított.

1934-ben Amerikai államelmélet[170] címmel tudományos művet jelentetett meg, ebben az amerikai közigazgatásban végzett kutatásait, és tapasztalatait írta le.

Kutatómunkáját folytatta, külföldi példák tanulmányozása után a magyar közigazgatást kezdte el vizsgálni. A korábban már említett kutatócsoport, ami az intézet munkatársaiból és Magyary tanítványaiból állt, megjelentették „A közigazgatás és az emberek" c. művet.[171] Ezek után, 1942-ben jelent meg legnagyobb műve „Magyar közigazgatás"[172] címmel, mely az egyedüli közigazgatás-tudományi irányzat összegzése.

A mű három nagyon fontos részből áll, ami a következő:

1. rész: közigazgatás tudományi alapfogalmak

---

[169] Almásy Gyula: A közigazgatás szervezése és technológia fejlődése Magyarországon- Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája 2012. Budapest 17. old.

[170] Magyary Zoltán: Amerikai államélet. A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban; Egyetemi Nyomda, Budapest, 1934. https://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOCCHOICE=1658158.xml&dvs=1621619053142~451&locale=en_US&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&divType= (Letöltés dátuma: 2021.06.29.)

[171] Magyary Zoltán – Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. Budapest, 1939 https://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOCCHOICE=1657835.xml&dvs=1621613393328~228&locale=en_US&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&divType= (Letöltés dátuma: 2021.06.29.)

[172] Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942. https://web.archive.org/web/20160305040750/http://mtdaportal.extra.hu/books/magyary_zoltan_magyar_kozigazgatas.pdf (Letöltés dátuma: 2021.06.29.)

2. rész: közigazgatás szervezete
3. rész: közigazgatás működése.

A mű legfontosabb üzenete, hogy a közigazgatás egységes, és nem lehet külön kezelni az önkormányzati igazgatást, az államigazgatástól, ahogy nem lehet a szervezetet és a személyzetet sem külön választani.

1937-38-as tanévben kinevezték dékánnak.

Utazásai során jó nemzetközi kapcsolatokat alakított ki. Ennek köszönhetően több nemzetközi szervezetnek, egyesületnek volt tagja vagy tisztségviselője. Meghívott résztvevője volt több nemzetközi konferenciának.

A német megszállás után szülővárosába, Tatára menekült filozófus feleségével Techert Margittal, 1945. március 24-én öngyilkosok lettek. 173 Magyary halála után, 1949-1956 között nem született egyetlen irat sem.

Összefoglalva Magyary Zoltán munkássága olyan mélyen beleivódott a magyar és a nemzetközi közigazgatásba, hogy hatása a mai napig is jelen van.

A közigazgatás tudománnyal összefüggésben szervezete a különféle tudományágak – gazdaságföldrajz, etnográfia - kutatásait, melynek hatására nem csak ezek az ágak fejlődtek, hanem a nemzetközi önismeret is. 174

A közigazgatásban mély nyomot hagyó Magyary Zoltánról nevezték el többek között a 2012-ben megalkotott kormányzati programot is.[175]

IV.4. Magyary Zoltán véleménye a közigazgatás személyzetéről

Magyary leszögezte: „Az állam az emberek számára annyit jelent, amennyit a közigazgatása ér.” [176]

[173] Digitalizált Törvényhozói Tudástár, Magyary Zoltán. https://dtt.ogyk.hu/hu (Letöltés dátuma: 2021.06.29.)
[174] Komárom-Esztergom Megyei múzeumi szervezet- Tudományos füzetek- Magyary Zoltán munkássága 1990. 3. oldal előszó.
[175] Stratégiai tervezés a közigazgatásban- a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program bemutatása (Nemzeti Közszolgálati Egyetem oktatóanyaga a Magyary Program című továbbképzéshez), 2013.
[176] Józsa Zoltán: A helyi és területi önkormányzatok szervezeti struktúrái és funkciói. (Összehasonlító elemzés). ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE. ACTA JURIDICA ET POLITICA. 1998/5. 10.

A húszas években a Magyary által megismert-importált amerikai üzem- és irodaszervezési tapasztalatokat kezdték átültetni a magyar személyzeti politikába. Több törvényjavaslat, szabályozás készült (1927, 1929, 1936), amelyek a szervezetrendszer és a személyzet tökéletesítését célozta meg, emelni kívánta „a tisztviselők szellemi színvonalát, alaposabbá tenni a képzést". 1931-ben maga Bethlen nevezte ki racionalizálási kormánybiztosnak Magyary Zoltánt.[177]

Ahogy arról már többször szó volt, Magyary felállította azt a tételt is, hogy a személyzet szükséges létszámánál a munka mennyisége, a munkaidő és az eljárási mód mellett, döntő tényező a személyzet minősége, amelyre viszont a személyzet kiválasztása, szakképzettsége és minősítése bír a legnagyobb jelentőséggel, persze hasonlóan lényeges a társadalmi tekintély, megbecsülés, így illetmény és ellátás szabályozása is. E kérdéscsoport nagyjelentőségű, de talán a kiválasztás volt a legfontosabb. Akárcsak a közszolgálatban érdekelt három fél (1. állam, 2. személyzet, 3. közönség) összeegyeztetése. Nem volt ez másként a két világháború között sem. Ezért „szaporították és erősítették azokat a tényezőket, amelyek a színvonal emelésére alkalmasak" voltak a fő cél, vagyis a szervezet, valamint a személyzet működésének eredményessége érdekében. Egyik sincs a másik nélkül, s ebben fő szerep jut a „főnöknek". A vezetői készségek, képességek minősége szintúgy örökzöld kérdés. Ezeket Magyary és kortársai (Mártonffy Károly, Valló József, Szöllősy Zoltán) is igyekeztek megtalálni. Ennek érdekében maga Magyary is számos országban járt, 1935-ben még a Szovjetunióban is.[178]

Magyary és munkatársai előtérbe állították a személyzeti politikájának korábban szerfelett elhanyagolt kérdéseit, közvetve kinyilvánította azt a helyes felfogást, hogy a közigazgatás személyzeti kérdései megoldásánál a jogi szabályozás másodlagos, mert az csak kifejezése, jogi formába öntése a személyzeti politikai elemeknek. Ugyanakkor sem Magyary, sem köre nem

[177] Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Bp. 1976, 410.
[178] Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Bp. 1976, 413.

nyúlt hozzá a személyzeti politika valamennyi lényeges problémájához, s így teljes és átfogó személyzeti politikai koncepciót nem alakítottak ki.[179]

Másfelől azonban kétségtelen, hogy a kiválasztási, a képzési és minősítési rendszerek (amellyel a Magyary iskolán belül Karcsay László, Magyary Zoltan, Mártonffy Károly foglalkozott) mind önmagukban, mind összefüggésükben a közigazgatási személyzeti politika (sőt általában a személyzeti politika) tengelyében álltak. [180]

IV. 5. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kutatása a tatai járásról és a jegyzőkről

Mivel Magyary a közigazgatás jogi, szervezési és társadalmi aspektusainak együttes vizsgálatára törekedett, 1931-ben létrehozta a Magyar Közigazgatástudományi Intézetet, amely a hazai közigazgatás kutatásának, korszerűsítésének és oktatásának szellemi központjává vált.[181]

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet fontos tudományos feladatot látott abban, hogy a közigazgatás működésének tárgyilagos, mind a közigazgatás, mind a közönség érdekeltségéből származó egyoldalúságától mentes megítélését lehetővé tegye.[182]

Magyary szerint a közigazgatás és a közönség közti érintkezés tanulmányozása tárgyául célszerű nemcsak egy nagy községet, egy kisközséget vagy egy körjegyzőséget választani, hanem egy egész járást, amelyben nagyobb

[179] Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Bp. 1976, 414-415.
[180] Almásy Gyula: A közigazgatás szervezése és technológia fejlődése Magyarországon- Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája. Budapest, 2012, 33.
[181] Székely Tibor: Erős állami cselekvés a közjó érdekében – párhuzamok 1919–1945 korszaka és napjaink közigazgatása között, 2019 http://www.kilato-hidegkut.hu/index.php?cikkId=2190&cikkCim=Eros_allami_cselekves_a_kozjo_erdekeben_%E2%80%93_parhuzamok_1919%E2%80%931945_korszaka_es_napjaink_kozigazgatasa_kozott (Letöltés dátuma: 2021.06.29.)
[182] Almásy Gyula: A közigazgatás szervezése és technológia fejlődése Magyarországon- Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája. Budapest, 2012, 29.

számú község és mindenféle községi változat is megtalálható.[183]

Egy járást kellett a 149 közül kiválasztani, hogy a ténymegállapító tanulmányok módszerét és eljárását ezen kipróbálják. A választás a tatai járásra esett. Így egy járást, valamint kis- és nagyközségeket oly behatóan tanulmányoztak, hogy a közigazgatás és a közönség viszonyának objektív meghatározásához szükséges módszer ezután más járásra is alkalmazható módon volt megoldható.

A felvétel 1936 nyarán kezdődött. Abban a Közigazgatástudományi Intézet tanársegédei és e célra felkért vagy beosztott szakemberek (tisztiorvos, geográfus, szociográfus, mérnök, történész) vettek részt.

A munkamenet három szakaszra oszlott:

1. előkészület: A helyszínen való munka és az emberekkel való érintkezés előtt összegyűjtöttek minden olyan adatot, az adatokhoz szükséges nyomtatványokat, adattérképeket, amelyek szükségesek az általános tájékozódás, az elindulás céljára és ahhoz, hogy kellő kritikával és bizalomkeltő tájékozottsággal tudjanak fellépni a közigazgatás különböző közegeivel az adatgyűjtés során.

2. felvétel: Ez a helyszínen történt. Azzal indult, hogy az Intézet igazgatója a járás főszolgabírója által tartott jegyzői értekezleten ismertette, hogy a jegyzőktől csak azt kéri, hogy az irattárból és nyilvántartásaikból a válaszok megszerzéséhez szükséges anyagot bocsássák rendelkezésre és más kérdésekre is felvilágosítást adjanak. A cél ezzel az volt, hogy a felvétel a közigazgatásnak és a közigazgatás közegeinek munkát ne jelentsen, hanem a felvételt az Intézet saját személyzete végezze el. Ez a szervezési mód bevált. A felvétel átlagban minden községben egy hétig tartott.

3. feldolgozás: A munkát elsősorban a követendő módszertani megfontolások határozták meg, melynek kisebb jelentőségű technikai

[183] Almásy Gyula: A közigazgatás szervezése és technológia fejlődése Magyarországon- Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája. Budapest, 2012, 29.

munkálatok voltak ezek: megadott számítások elvégzése, megtervezett rajzok kidolgozása [184]

Ha a tatai tanulmányról[185] szeretnénk a jegyzőkre vonatkozó legfontosabb megállapításokat tenni, akkor elmondhatjuk, hogy a járás 21 jegyzőségéből csupán háromban volt még külön szervezett adóügyi jegyzői állás. A többi községekben az adóügyet rendszerint az aljegyző látta el, kivéve azokat a községeket, amelyekben csak egy jegyzői állás szerveztetett.

Az egy jegyzőre eső lélekszám a községek népességének számával együtt emelkedett egészen a 6—7.000 közötti lélekszámú községekig (közelebbről Tatabányáig, ahol 3.422 lélek esik egy jegyzőre. Az ennél nagyobb községeknél (Bánhida és Felsőgalla) ez a szám lassú csökkenést mutatott.

A járás jegyzőségei összesen 114.824 iratot postáztak, illetve kézbesítettek ki. Ebben a számban természetszerűleg csak közvetve szerepelnek a bírósági és egyéb csak kézbesítés végett érkezett ügydarabok, amelyek csak a visszaküldés alkalmával kerültek be a postakönyvbe. A jegyzőségek közigazgatási kapcsolatai a belügyi, igazságügyi és pénzügyi szervekkel vannak a legjobban kiépítve. Ezek azok az igazgatási ágak, amelyek a lég jobban veszik igénybe a jegyzői irodák munkáját. Ennek a három tárcának a szervei együttesen az összes levelezés 86%-át jelentik. A fennmaradó 14%-ból 5.9%-ot a kulturális igazgatással kapcsolatos szervek és 4.5 % -ot a magánosok foglalnak le, a többi igazgatási ágra csupán 5.6% jut.

A tanulmány azt is megállapítja, hogy az egyedül szakképzett elöljárósági tag maga a jegyző volt.

A szervezet kérdéséhez tartozik a hivatásos közigazgatási személyzet tagjainak kiválasztása. Ebben a tekintetben a tatai járásban a legfeltűnőbb vonás, hogy a községi jegyzői karban beálló üresedések betöltésénél csak a

[184] Almásy Gyula: A közigazgatás szervezése és technológia fejlődése Magyarországon- Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája. Budapest, 2012, 29-30.

[185] Magyary Zoltán – Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. Budapest, 1939 https://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOCCHOICE=1657835.xml&dvs=1621613393328~228&locale=en_US&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&divType= (Letöltés dátuma: 2021.06.29.)

járásbeli utánpótlásra szorítkoztak. Erős tradíció az, hogy vezető-jegyzői állások betöltésénél csak a járásbeli jegyzői képesítésű alkalmazottak pályázhattak sikerrel. Ez szükségképen arra vezet, hogy nem mindig a magasabb követelményeknek megfelelők a betöltések, valamint hogy a nepotizmus (előző jegyző fia, vagy veje) gyakran érvényesül. Olyan példa is volt a járásban, amikor a nepotizmus érvényesült egy nemzetiségi községben olyan jelölt javára, aki a nemzetiségi nyelvet nem tudta és azóta sem tanulta meg. Magyary és Kiss megállapítja, hogy önkormányzati közigazgatásunknak sok kára származik abból, hogy a vármegyék tisztikara egymástól elkülönített külön-külön státust alkot. Ugyanígy a városok tisztikara. Emiatt némelykor kiváló és hivatott tisztviselők előtt elzáródik az emelkedés vagy vezetőállásba jutás lehetősége, a szomszéd törvényhatóságban pedig esetleg ugyanakkor jóval alacsonyabb értékűek jutnak vezető állásokba. Ez a státus-szempont azonban a jegyzői állások betöltésénél jogilag nem érvényesül. Ezért feltűnő, hogy ez a jegyzői beltenyésztés, amelyet több vármegyében nem találunk meg, itt nemcsak vármegyei, hanem még szűkebb keretben, a járásban érvényesül. A vármegyének és főleg az alispánnak, a főispánon keresztül pedig a belügyminisztériumnak azonban módjában volna ilyen helyzeteket figyelmére méltatni és vannak eszközei azok megszüntetésére. [186]

IV.6. A községi igazgatás kérdései

A Községi Jegyzők Országos Egyesülete azt szerette volna a jegyzők túlterheltsége miatt, hogy a községekben a választási és a kinevezési rendszert összeegyeztetve kell a jegyzői állások betöltését szabályozni.

A Községi Jegyzők Országos Egyesülete 1937-ben a következő pontokat kérte a kormánytól:

1. Szűnjenek meg a háztartási korlátozások.

[186] Magyary Zoltán – Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. Budapest, 1939. https://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOCCHOICE=1657835.xml&dvs=1621613393328~228&locale=en_US&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&divType= (Letöltés dátuma: 2021.06.29.)

2. Állítsák össze az önkormányzatot legalább abba az állapotba, amelyet az érvényes községi törvény a gyakorlatban kialakított.
3. A községfejlesztés érdekében állapítsák meg, illetve állítsák vissza azt a kört, amelyen belül a község szabadon mozoghat.
4. Készüljön el az új községi törvény, amely biztosítja az önkormányzatot.

1938-ban már a jegyzők tehermentesítése volt a felirat fő tárgya.

Az 1939. évi felterjesztés ismét reménykedett a jegyzőkérdés és a községi szervezet megoldása mellett kéri az új törvény elkészítését.

Az 1940. évi közgyűlésen a jegyzők feliratukkal legalább azt szerették volna elérni, hogy egyrészt a legégetőbb személyzeti problémákat oldják meg, másrészt magukat az újabb terhektől mentesítsék. Ezért kérnek a katonai teendőkhöz országmozgosítási díjnokot, a szociális feladatokra kisegítő munkaerőket. A jegyzőt mentesítsék a közigazgatási végrehajtási feladatoktól, az igazságügyi miniszter rendelje el, hogy a peres ügyekben bírósági végrehajtók végezzék a végrehajtást. A Statisztikai Hivatal szüntesse meg az adatszolgáltatás igénylését, és végül emeljék a jegyzőgyakornokok tiszteletdíját.

Mivel közben kitört a második világháború, ezért nem volt visszhangja a Községi Jegyzők Országos Egyesületének kiadásában elkészült községi törvényjavaslatnak.[187]

IV.7. Összefoglalás és következtetések

Ebben a fejezetben (IV. fejezetben) a Horthy korszakban mutattam be a jegyzőséget.

A magyar polgári közigazgatás-tudomány legismertebb képviselője Magyary Zoltán volt. Tanulmányomban bemutatom, hogy Magyary Zoltán milyennek látta a jegyző személyét a közigazgatásban. Megállapíthatjuk, hogy

[187] Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Bp. 1976, 480-481.

a két világháború közötti időszakban a jegyző életfogytiglan, de csak a jegyzői tanfolyamok elvégzése után választható, s az állam megfelelő segélyt ad a községnek a fizetésére. A jegyző képviseli a községi közigazgatásban a szakértelmet.

„*A 20. század magyar közigazgatás-tudományának nemzetközi hírű művelője, Magyary Zoltán életműve számos ponton ad mintát számunkra. Ő a hazai és külföldi tapasztalatok széles körére építette elgondolásait, amelyeket a kormányzás gyakorlati működése során kívánt alkalmazni. Kiemelt célja volt a bonyolult kérdések, az összetett rendszerek közérthető megragadása és ábrázolása. Iskolateremtőnek nevezhetjük abban a tekintetben is, hogy felismerte: a Hazát elhivatottan szolgáló közigazgatás megteremtése nem képzelhető el a jelen és a jövő tisztviselőinek következetes, sokoldalú képzése és fejlesztése nélkül.”*[188]

[188] Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, Bevezető Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. 4. old.

V. Az államigazgatás helyi feladatait ellátó személy(ek) és jegyző közötti párhuzamos elemek a tanácsrendszer időszakában (1950-1990)

V.1. A tanácsrendszer szervezet történeti háttere, azaz a szervezeti rendszer átalakítása

A második világháborút követően jelentős változások zajlottak le hazánk közigazgatásában. 1949 és 1956 között a szovjet típusú államberendezkedés alakul ki Magyarországon, amely a Kelet-Közép-Európában megszokott államberendezkedéstől egy eltérő idegen hagyományokból építkező, erősen ideologikus[189] államalakulatként fogható fel.

1949-ben készült el hazánk első írott, kartális alkotmánya az 1949. évi XX. törvény[190], amellyel létrehozzák a tanácsokat, amelyek az egységek és központosított államhatalom helyi szerveiként funkcionáltak. Ez az alkotmány „sztálini" alkotmányként fogható fel, amely szemben állt a polgári demokrácia legfontosabb alapelveivel, nevezetesen a jogállamisággal és a több ezer évre visszatekintő európai jogi kultúra vívmányaival.[191]

Megalkották az 1950. évi I. törvényt a tanácsokról, amely a tanácsokat (megyei, járási, városi, községi) szovjet mintára szervezte meg. A tanács szerveinek választása zárt listás rendszerben történt, legelsőként 1950. október 22-én. Élén elnök állt, aki korlátozott szabályrendelet-alkotási jogkörrel rendelkezett. A helyi igazgatás élén a végrehajtó bizottság állt. A tanácsok központi irányítását 1950-1953 között a belügyminiszter, 1953-1954-ben a Minisztertanács végezte, ellenjegyzésük nélkül a tanács semmilyen

[189] Az ideológiai alapról lásd bővebben: Mezey Barna: Magyar alkotmánytörténet. Osiris Kiadó, 2003, 463-467.
[190] Az Alkotmány kidolgozásáról lásd bővebben: Mezey Barna: Magyar alkotmánytörténet. Osiris Kiadó, 2003, 469-470.
[191] Mezey Barna: Magyar alkotmánytörténet. Osiris Kiadó, 2003, 468.

rendelkezése nem lépett hatályba. A későbbiekben ezen szigor valamilyen szintű enyhülést mutatott. A törvény értelmében helyi tanács kialakítását azokon a településeken írta elő, ahol a lakosság lélekszáma az 500 főt meghaladta.[192] Azokon a településeken, ahol a lakosságszám az 500 főt nem éri el, ott közös községi tanácsot kell létrehozni.[193]

A tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény volt az úgynevezett második tanácstörvény, amely hazánkban 1954. és 1971. között szabályozta a helyi tanácsok működését. A törvény egyéni választókerületi rendszert vezetett be, és létrehozta a tanácsok saját fejlesztési, illetve tartalékalapját. A tanácsok működési területükön az Alkotmány, továbbá az alkotmányosan hozott jogszabályok és a felsőbb államhatalmi szervek által meghatározott keretek között folytatták államhatalmi tevékenységüket. A tevékenységük körében közreműködtek a lakosság életszínvonalának folyamatos emelésében, gondoskodtak a jogszabályok által hatáskörükbe utalt feladatok megoldásáról, határoztak a helyi jelentőségű kérdésekben.[194]

A tanács feladatait a tanácstagok állandó közreműködésével látta el. A tanácstagok részt vettek a tanács határozatainak és rendeleteinek megalkotásában, a tanács szervező és nevelő munkájában, a hozott határozatok és rendeletek végrehajtásának ellenőrzésében.[195]

Az 1971. évi I. törvényt nevezzük a harmadik tanácstörvénynek, amely népképviseleti-önkormányzati és államigazgatási szervekként határozza meg a tanácsokat. Oldotta a központi irányítás szigorát, hiszen már nem utasításokkal határozták meg működésüket, hanem törvény és más szintű jogszabályok rendelkeztek erről. [196] A tanács szervei közé tartoztak a végrehajtó bizottságok, a bizottságok, a szakigazgatási szervek, járásban a járási hivatal, megyei

[192] A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény 3. § (3) bekezdés.
[193] A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény 9. § (2) bekezdés.
[194] A tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény 6. §.
[195] A tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény 7. § (1) bekezdése.
[196] Törvény rendelkezik a magyar tanácsrendszer felállításáról. Múlt-kor történelmi magazin. https://mult-kor.hu/cikk.php?id=9649 , 2021. április 1.

városban a kerületi hivatal.[197] A tanácsok hatáskörébe a lakosságot közvetlenül érintő államigazgatási feladatok tartoztak. [198]

Annak ellenére, hogy maga a jegyzői tisztség az előzőekben bemutatott feladat-és hatáskörével együtt 1948-ban megszüntetésre került, a jegyző feladat-és hatáskörét a továbbiakban a végrehajtó bizottságok titkárai, vagyis a vb-titkárok (a tanácsi szervezet vezető tisztségviselői) láttak el, a szakigazgatási szerveknél ugyanezen feladatokat a szervek vezetői végezték. A vb-titkár feladatai közé tartozott többek között a tanács üléseinek előkészítése, előterjesztések, továbbá a tanácsi rendeletek törvényességi ellenőrzése, és kihirdetése, éves munkaterv készítése, belső szervek ügyvitelének egységesítése, szakigazgatási szervek hatósági tevékenységének ellenőrzése, valamint a tanácsi szervek feletti törvényességi felügyelet gyakorlása.[199] Baloghné Nagy Erika szerint a tanácsrendszer első időszakában a vb-titkári feladat inkább politikai jellegű volt.[200]

A fentebb említett 1954. évi X. törvény, vagyis a II. tanácstörvény már elnökhelyettesi rangra emelte a vb-titkárt.[201]

V.2. A vb-titkár jogállásának változása a Tanácsrendszerben

Az 1945-1950-es években lejátszódott politikai változások nyomán a szovjet típusú államépítés „eredményeként" a helyi társadalom szinte minden önállósága megszűnt. 1948-ban a jegyzői állások megszüntetésére került sor, majd 1950-ben az önkormányzati közigazgatást is megszüntették. Ahogy azt Bárdos László is megfogalmazta, hogy a vb-titkár volt az, aki a jegyzői feladatokhoz hasonló, főként államigazgatási feladatokat látott el.[202]

[197] A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény 2. § (2) bekezdése.
[198] A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény 6. § (1) bekezdése.
[199] Bárdos László, A jegyző (Jegyzői annotációk) Új Magyar Közigazgatás, 2011. (4. évf.) 5.sz., 40.o.
[200] Baloghné Nagy Erika: A jegyző helye, szerepe a magyar önkormányzati rendszerben. Comitatus-Önkormányzati Szemle. 1993/7-8. 79.
[201] Verebélyi Imre: A tanácsi önkormányzat: Önkormányzat és központosítás, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987, 411.
[202] Bárdos László, A jegyző (Jegyzői annotációk) Új Magyar Közigazgatás, 2011. (4. évf.) 5.sz., 40.

Az 1949. évi XX. törvény rendelkezett hazánk alkotmányáról, létrehozták a tanácsokat, amelyeket az egységes és központosított államhatalom helyi szerveiként határoztak meg. Ezzel egyidejűleg megszüntették az önkormányzati közigazgatást és a jegyzői beosztást. Ez fogalmazódott meg az 1950. évi I. tanácstörvényben.[203] Viszont azt fontos kihangsúlyozni, hogy a tanácsrendszer a jegyzői feladat- és hatásköröket helyben hagyta, bár nem egységesen egy személyhez, munkakörhöz kötötten, hanem különböző feladatellátási helyekhez rendelve tartotta meg. Egy részét a végrehajtó bizottságok titkárai (vb-titkár) látták el, tagolt szervezeteknél a szakigazgatási szervek vezetői kapták, kisebb része pedig – elsősorban a munkáltatói jogok – a tanácselnökökhöz kerültek. Tulajdonképpen ahogy Bárdos fogalmaz „a jegyzői feladatokhoz hasonló, főként államigazgatási feladatokat a vb-titkár látta el". [204]

A tanács végrehajtó bizottságának titkára (vb-titkár) a tanácsi szervezet egyik vezető tisztségviselője volt. Feladatuk a törvényesség biztosítása a tanácsi szervek munkájában, szakigazgatási szervek ellenőrzése, testületi munka és a hatósági ügyek voltak. A tanácsrendszer első szakaszában a vb-titkári állás is leginkább politikai jellegű volt, akik aktívan részt vettek a pártpolitika alakításában. Szántó Mária szerint a hatalmi rendszer változásai a vb-titkárt szinte teljesen kizárta a helyi közélet és társadalom vérkeringéséből, végrehajtó bürokratává tette.[205]

A vb-titkár hivatásos államigazgatási dolgozó volt, tanácselnök segítője. Feladata a szocialista törvényesség biztosítása volt, a hatósági tevékenység eredményességének, a hivatali munka rendjének biztosítása. Ebben az időben a vb-titkár megbízatása az őt megválasztó tanács megbízatásának lejártát követően megválasztott új tanácsnak az alakuló üléséig tartott.

Bárdos szerint vb-titkár testesítette meg a helyi közigazgatást, mint a tanácsi szervezet vezető tisztviselője. Munkássága részben a tanácshoz, a

[203] A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény
[204] BÁRDOS: 2011, 40.
[205] Községi jegyző helye, szerepe a magyar önkormányzati rendszerben : helyzetelemzés egy községi jegyző mindennapjain keresztül I. Szerzők: Szántó Mária Comitatus : önkormányzati szemle, 1994. (4. évf.) 4. sz. 53. o

tanácsi bizottságokhoz és a tanácstagokhoz volt köthető. A vb-titkár főbb feladataiként az alábbiakat látta el: részt vett a tanács üléseinek előkészítésében; elvégezte az előterjesztések, tanácsi rendeletek törvényességi ellenőrzését és kihirdette azokat; éves munkatervet készített a végrehajtói bizottságnak; egységesítette a belső szervek ügyvitelét és ellenőrizte a szakigazgatási szervek hatósági tevékenységét. Legfontosabb tevékenységeként kiemelhetjük a törvényességi felügyeletet minden tanácsi szerv felett.[206]

Mindezek ellenére az I. tanácstörvény meglehetősen visszafogott formában határozta meg a vb-titkár feladatait, aki ekkor még aktív szerepet vállalt a helyi pártpolitikában az 1954. évi II. tanácstörvényhez képest.[207]

Ez a rendelkezés egy lényeges változtatást hozott a vb-titkár életében, elnökhelyettesi szintre emelte pozícióját. Alapjában véve az elnöki feladatok megvalósítója lett, ellátta a szakigazgatási szervek felügyeleti, koordinálási tevékenységét.

Az 1971. évi I. törvény volt a harmadik tanácstörvény, amely jelentősen megváltoztatta az eddigiekhez képest a vb-titkár feladatkörét, szervezeten belüliségét. A „tanácselnök államigazgatási helyetteseként" nevezte ki és tulajdonképpen a teljes szakigazgatási szervezet törvényességi munkáját volt hivatott felügyelni.[208]

1971-től a harmadik tanácstörvénytől a vb-titkár helyzete lényegesen megváltozott. Ettől kezdve a tisztségét államigazgatási funkciónak tekintették, ezért nem kellett a tanács tagjának lennie, de képesítési feltételeket szabtak meg. Innentől kezdve a tisztséget már nem a végrehajtó bizottság választotta meg, hanem a tanács testülete, a kinevezés pedig határozatlan időre szólt. [209]

Az 1971. évi I. törvény a következőképpen fogalmaz:

„Tt. 55. § (1) A végrehajtó bizottság titkára:

[206] BÁRDOS: 2011, 40.
[207] Baloghné Nagy Erika, 1993, 79.
[208] 1971. évi I. törvény
[209] Holló András, 1981, 9–18.

a) gondoskodik arról, hogy a tanácsi szervek a jogszabályoknak megfelelően lássák el feladataikat; jogszabálysértés megszüntetéséről és orvoslásáról intézkedik, illetőleg intézkedést kezdeményez;

b) részt vesz a tanács üléseinek előkészítésében, előkészíti a végrehajtó bizottság ülését, szervezi és ellenőrzi rendelkezéseik végrehajtását; gondoskodik a tanácsrendeleteknek és a végrehajtó bizottság általános érvényű határozatainak kihirdetéséről; közreműködik a tanácsi munka szervezésében.

c) ellenőrzi a szakigazgatási szervezet hatósági tevékenységét;

d) felelős feladatai ellátásáért a tanácsnak, a végrehajtó bizottságnak és a tanácselnöknek;

e) vezeti a községben a szakigazgatási szervet.

(2) A fővárosi, megyei és a megyei városi tanács végrehajtó bizottságának titkára elbírálja a fővárosi, a megyei és a megyei városi szakigazgatási szervek másodfokú hatósági határozatai ellen benyújtott államigazgatási panaszokat.

(3) A fővárosi, megyei és a megyei városi tanács végrehajtó bizottságának titkára dönt a szabálysértés miatt kiszabott pénzbírság elengedéséről." [210]

A vb-titkár feladataival a következő alfejezetemben foglalkozom részletesen. (lásd: *V.3. A vb-titkár feladatai*)

1982-ben a következőképpen határozták meg a vb-titkár képesítését:

„1. §

(1) A fővárosi, a megyei, a megyei városi tanács végrehajtó bizottsága titkára munkakörének betöltéséhez állam- és jogtudományi karon szerzett oklevél szükséges. A városi és a fővárosi kerületi, valamint a községi, nagyközségi tanács végrehajtó bizottsága titkára munkakörének betöltéséhez az állam- és jogtudományi karon, vagy az Államigazgatási Főiskolán szerzett oklevél szükséges.

[210] 1971. évi I. törvény a tanácsokról, egységes szerkezetben a végrehajtásáról szóló 11/1971. (iii. 31.) korm. rendelettel

(2) A községben, nagyközségben már kinevezett vb-titkárnak a Tanácsakadémia 2 éves szakoktatási tagozatán (a továbbiakban: tanácsakadémia) szerzett oklevele e munkaviszony fennállásának időtartama alatt képesítést nyújt.

(3) A községi, nagyközségi vb-titkári munkakörbe kinevezhető olyan személy is, aki kinevezését megelőzően ugyancsak vb-titkári munkakört töltött be, és legalább tanácsakadémiai oklevéllel rendelkezik."[211]

V.3. A vb-titkár feladatai

Ha az előző fejezetem (V.2. *A vb-titkár jogállásának változása a Tanácsrendszerben)* alapján össze szeretnénk foglalni a vb-titkár feladatait, akkor elmondhatjuk, hogy a vb-titkár feladatai részben a tanáccsal, a tanácsi bizottságokkal és a tanácstagokkal voltak kapcsolatosak, de tevékenységének fő súlypontjai a végrehajtó bizottság és a szakigazgatási szervek felé irányult. Tartalmát tekintve főleg a törvényesség biztosítását szolgálta a tanácsi szervek munkájában.

Tennivalóinak csoportosítása:

- A tanácselnök rendelkezései szerint részt vett a tanács üléseinek (legalább 4-ét) előkészítésében és biztosította az előterjesztések, határozati javaslatok (rendeletek) előzetes törvényességi vizsgálatát. Gondoskodott a tanácsrendeletek kihirdetéséről.
- Előkészítette a végrehajtó bizottság éves munkatervét, ennek alapján a végrehajtó bizottság üléseit (legalább 12-ét). Felelős volt a végrehajtó bizottság működésével kapcsolatos ügyviteli teendők ellátásáért (például jegyzőkönyvek megírása/megíratása)
- Ellenőrizte a szakigazgatási szervek hatósági (konkrét ügyekben döntési jogkörrel) tevékenységét, és összehangolta a belső szervezetek ügyvitelét. Községekben ő volt a vezetője az egységes szakigazgatási szervnek.

[211] 1/1982. (V. 6.) MTTH rendelkezés a tanácsi dolgozók képesítéséről

- Törvényességi felügyelete valamennyi tanácsi szerv irányában gondoskodott arról, hogy a jogszabályoknak megfelelően lássák el feladataikat. Ha a tanács, a végrehajtó bizottság, a tanácsi bizottság(ok) vagy a tanácselnök rendelkezéseinél észlelt jogszabálysértést, jelzési kötelezettsége (szignálási) volt e szervek irányában. Amennyiben valamely szakigazgatási szerv tevékenységét, (jogi aktusát) találta jogszabálysértőnek, felhívta a szerv vezetőit, hogy saját hatáskörben intézkedjék a jogszabálysértés megszüntetéséről. A felhívás eredménytelensége esetén az eljárást, a rendelkezés végrehajtását felfüggesztette. Az ügyet döntés végett a végrehajtó bizottsághoz, illetőleg hatósági ügyekben az eljárásra hatáskörrel rendelkező szervhez terjesztette. (lásd: *V.5. A vb-titkár törvényességi felügyelete)*
- Az előbb felsorolt esetekbeni ellenőrzési tevékenységéről beszámolt a tanácsnak, a végrehajtó bizottságnak, illetőleg a tanácselnöknek.
- A megyei, fővárosi végrehajtó bizottságának titkári ellenőrzési tevékenysége a főváros illetve a megye egész területére kiterjedt. Elbírálta a megyei, fővárosi szakigazgatási szervek másodfokú hatósági határozati elleni panaszokat.[212]

Az 1971. évi I. törvény a végrehajtó bizottság titkáráról ezt írja:

„55. § (1) A végrehajtó bizottság titkára:

a) gondoskodik arról, hogy a tanácsi szervek a jogszabályoknak megfelelően lássák el feladataikat; jogszabálysértés megszüntetéséről és orvoslásáról intézkedik, illetőleg intézkedést kezdeményez;

b) részt vesz a tanács üléseinek előkészítésében, előkészíti a végrehajtó bizottság ülését, szervezi és ellenőrzi rendelkezéseik végrehajtását; gondoskodik a tanácsrendeleteknek és a végrehajtó bizottság általános érvényű határozatainak kihirdetéséről; közreműködik a tanácsi munka szervezésében;

c) ellenőrzi a szakigazgatási szervezet hatósági tevékenységét;

[212] Holló András: A végrehajtó bizottság titkára által gyakorolt törvényességi felügyelet. Budapest, 1981, 18.old.

d) felelős feladatai ellátásáért a tanácsnak, a végrehajtó bizottságnak és a tanácselnöknek;

e) vezeti a községben a szakigazgatási szervet.

(2) A fővárosi, megyei és a megyei városi tanács végrehajtó bizottságának titkára elbírálja a fővárosi, a megyei és a megyei városi szakigazgatási szervek másodfokú hatósági határozatai ellen benyújtott államigazgatási panaszokat.

(3) A fővárosi, megyei és a megyei városi tanács végrehajtó bizottságának titkára dönt a szabálysértés miatt kiszabott pénzbírság elengedéséről."[213]

Ha egy táblázatban szeretnénk összefoglalni a vb-titkár feladatait, akkor azt a következőképpen tehetjük meg:

Feladatok:	**Vb-titkár**
Gondoskodik, hogy a tanácsi szervek a jogszabályoknak megfelelően lássák el a feladataikat.	összes vb-titkár
Részt vesz a tanács üléseinek előkészítésében.	összes vb-titkár
Ellenőrzi a szakigazgatási szervezet hatósági tevékenységét.	összes vb-titkár
Felelős a feladatai ellátásáért a tanácsnak, a végrehajtó bizottságnak és a tanácselnöknek.	összes vb-titkár
Vezeti a községben a szakigazgatási szervet.	összes vb-titká
Elbírálja a fővárosi, a megyei és a megyei városi szakigazgatási szervek másodfokú hatóságai határozatai ellen benyújtott államigazgatási panaszokat	fővárosi, megyei és a megyei városi tanács vb-titkára
Dönt a szabálysértés miatt kiszabott pénzbírság elengedéséről.	fővárosi, megyei és a megyei városi tanács vb-titkára

[213] 1971. évi I. törvény

2. sz. táblázat: A vb-titkár feladatai az 1971. évi I. törvény alapján
Forrás: Saját szerkesztés az 1971. évi I. törvény alapján

A vb-titkár feladatai (lásd jelen fejezet:*5.3. A vb-titkár feladatai*) és az előző fejezet (lásd: *V.2. A vb-titkár jogállásának változása a Tanácsrendszerben*) tagolásában láthatjuk, hogy a vb-titkárt 1971-ig a tanács végrehajtó bizottsága választotta saját tagjai közül a felettes tanács (a fővárosi vagy megyei vb-titkár esetében a minisztertanács) jóváhagyásával. A végrehajtó bizottság vissza is hívhatta titkárát, azonban a megválasztáshoz hasonlóan ehhez is szükséges volt a felsőbb jóváhagyás. Ebben az időszakban a vb-titkár megbízatása a végrehajtó bizottságéval azonos időre szólt, vagyis az őt megválasztó tanács megbízatásának lejártát követően megválasztott új tanácsnak az alakuló üléséig tartott. A megválasztáshoz és a visszahíváshoz az első tanácstörvény[214] különös módon nem követelte meg magának az érintett tanácsnak a hozzájárulását, ezt csupán a második tanácstörvény írta elő 1954-től.[215]

A tanács azonban nem dönthetett szabadon a kinevezésről, mivel a vb-titkár tisztségére a felettes tanács végrehajtó bizottsága (a fővárosi vagy megyei vb-titkár esetében a minisztertanács) állított jelöltet, a tanács testületének tehát ténylegesen csak a jóváhagyás joga maradt, ami többnyire formális volt.[216]

V.4. A vb-titkár törvényességi felügyelete

A törvényességi felügyeleti eljárás célja, hogy a jegyző intézkedéseivel a szervezet törvényes működését kikényszerítse.

Ha szeretnénk elmondani a vb-titkár törvényességi felügyeletét, akkor megállapíthatjuk, hogy az első tanácstörvényben[217] a vb-titkár feladatairól, hatásköreiről igen szűkszavú rendelkezések szerepeltek.

[214] 1950: I. tv.
[215] 1954. évi X. törvény
[216] VEREBÉLYI Imre: A tanácsi önkormányzat: Önkormányzat és központosítás, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987, 411-432.
[217] 1950: I. tv.

A második tanácstörvény a vb-titkár jogállását jelentősen megváltoztatta, lényegében elnökhelyettesi szintre került, s közreműködőjévé vált a vb. elnöki feladatok realizálásának. A feladatok közül ki kell emelni, hogy többek között a szakigazgatási szervek munkájának irányítása, ellenőrzése és összehangolása, részben az elnökhelyettes (elnökhelyettesek) és a titkár útján valósult meg.

A harmadik tanácstörvény a vb-titkár számára újabb jelentős pozíció változást, feladat-, valamint hatáskör módosulást eredményezett. A tanácselnök „államigazgatási helyetteseként" az apparátus (a szakigazgatási szervezet) törvényes működésének felelősségeként fogalmazódott meg. A törvényesség biztosítása a törvényességi felügyelet folyamatosságát tételezte fel, nem pedig a ciklikus működést.

A törvény megfogalmazása szerint a vb-titkár törvényességi ellenőrző feladata kiterjedt a tanácsi szervekre, felelősséggel tartozott a tanácsi szervek jogszerű működéséért. A jogszabálysértés megszüntetése érdekében intézkedett illetve intézkedést kezdeményezett. Az általános törvényi tétel mellett ugyancsak általános, de szervi és működési szempontokból konkretizáltan, a vb-titkár ellenőrizte a szakigazgatási szervezet hatósági tevékenységét.[218]

Összefoglalóul megállapíthatjuk, hogy a vb-titkár törvényességi felügyelete valamennyi tanácsi szerv irányában gondoskodott arról, hogy a jogszabályoknak megfelelően lássák el feladataikat. Ha a tanács, a végrehajtó bizottság, a tanácsi bizottság(ok) vagy a tanácselnök rendelkezéseinél észlelt jogszabálysértést, jelzési kötelezettsége (szignálási) volt e szervek irányában. Amennyiben valamely szakigazgatási szerv tevékenységét, (jogi aktusát) találta jogszabálysértőnek, felhívta a szerv vezetőit, hogy saját hatáskörben intézkedjék a jogszabálysértés megszüntetéséről. A felhívás eredménytelensége esetén az eljárást, a rendelkezés végrehajtását felfüggesztette. Az ügyet döntés végett a végrehajtó bizottsághoz, illetőleg hatósági ügyekben az eljárásra hatáskörrel rendelkező szervhez terjesztette.[219]

[218] Holló András: A végrehajtó bizottság titkára által gyakorolt törvényességi felügyelet. Budapest, 1981, 9-18. oldal.
[219] Holló András: A végrehajtó bizottság titkára által gyakorolt törvényességi felügyelet. Budapest, 1981, 18. oldal.

V.5. A vb-titkár képesítése és munkajogi helyzete és helyes megválasztása

A harmadik tanácstörvény[220] hatálybalépésétől kezdve a tanácselnököt és a tanácselnök-helyettest továbbra is választották, a végrehajtó bizottság titkára nem választott, hanem kinevezett tisztségviselő lett, akinek munkaviszonya határozatlan időre szólt. A vezetőkkel szembeni követelményeken túl (egy hármas) követelményrendszer volt:

1. Politikai megbízhatóság (Nem kellett párttagnak lennie),
2. Szakmai megbízhatóság
3. Megbízható magatartás

és egy belső határozat[221] értelmében szakképesítési előírásoknak is meg kellett felelnie. Nevezetesen a községi és nagyközségi vb-titkárnak tanácsakadémiai, egyetemi vagy főiskolai végzettséggel, valamint kétéves tanácsi gyakorlattal kellett rendelkeznie:

„1.*d)A nagyközségi és a községi tanács végrehajtó bizottsága titkáránál, valamint minden tanácsszinten a végrehajtó bizottság szakigazgatási szerveinél külön jogszabályban meghatározott munkakörökben a tanácsakadémiai oklevelet - a tanácsi dolgozók szakképesítése szempontjából - főiskolai végzettséggel egyenértékűnek kell tekinteni.*”[222]

Minden más vb-titkárnak állam- és jogtudományi egyetemi végzettséget és legalább négyéves tanácsi államigazgatási gyakorlatot kellett felmutatnia.[223]

1951-ben került megalkotásra hazánkban az új Mt.[224], amely egységes módon szabályozta a dolgozók munkaviszonyait. Az eddig elkülönült foglalkoztatási viszonyok egy politikai döntés révén ugyanazon szabályok hatálya alá kerültek. Ennek eredményeként a köztisztviselőkre és a közalkalmazottakra vonatkozó rendelkezések a munkajog részévé váltak. Az új szemlélet eltörölte azt a korábbi

[220] 1971. évi I. törvény
[221] 1020/1970. (VI.7.) kormányhatározat a tanácsi dolgozók képesítéséről
[222] 1020/1970. (VI.7.) kormányhatározat a tanácsi dolgozók képesítéséről
[223] 1020/1970. (VI.7.) kormányhatározat a tanácsi dolgozók képesítéséről
[224] 1951. évi 7. tvr a Munka Törvénykönyve

nézetet, amely szerint a közszolgálati jog egy magasabb rendű jogviszony. A munkajog kiemelésére és a közszolgálat beolvasztására irányuló törekvések voltak megfigyelhetőek. Az 1967-ben megjelent Mt.[225] szerint a jogviszony alanyai a dolgozó és a vállalat, vagyis a munkáltató, amely azonban magában foglalta az állam önállóan gazdálkodó költségvetési szerveit is:[226]

„*VII.Rész Vegyes Rendelkezések:*

71. §

(2) vállalaton: az állami vállalatot és az állam más, önálló gazdálkodó vagy költségvetési szervét, a szövetkezetet, a szövetkezeti vállalatot, a társadalmi szervezetet, továbbá mindazokat, akik dolgozót munkaviszony keretében foglalkoztatnak, így a magánmunkáltatókat is;"[227]

A megálmodott szocialista alapú közszolgálati modellel azonban voltak problémák. A kialakítani próbált egységes szabályozás nem teljes mértékben valósult meg. A mindenkori Mt. mint generális szabály természetesen folyamatosan érvényesült, de a Miniszter Tanácsnak volt lehetősége különleges szabályok megalkotására. Ide kapcsolódik többek között a 31/1951. (I.31.) MT. rendelet, mely tartalmazta a közszolgálati alkalmazott fogalmát, mely szerint az államhatalom, valamint az államigazgatás központi és helyi szervei közfeladatok ellátására rendszeres illetménnyel egybekötött állásra megválasztott, kinevezett, vagy szerződéssel alkalmazott állományát kell érteni alatta. A kialakított rendszer azonban nem tűnt tartósnak, hiszen az 1970-es évek második felére a bérrendszerek összeomlottak, ami egyrészt összefüggött a közigazgatás expanziójával. A 38/1973 (XII. 27.) MT. rendelet az államigazgatási és igazságszolgáltatási dolgozók munkaviszonyainak egyes kérdéseit szabályozta.[228]

---

[225] 1967. évi II. törvény a munka törvénykönyvéről, egységes szerkezetben a végrehajtására kiadott 34/1967. (x. 8.) korm. rendelettel

[226] Mélypataki Gábor: A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával. PhD értekezés. Miskolc. 2016. 161-162. http://midra.uni-miskolc.hu/document/24234/19627.pdf , 2021.április 2.

[227] 1967. évi II. törvény a munka törvénykönyvéről, egységes szerkezetben a végrehajtására kiadott 34/1967. (x. 8.) korm. rendelettel

[228] Mélypataki Gábor: A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával. PhD értekezés. Miskolc. 2016. 163. http://midra.uni-miskolc.hu/document/24234/19627.pdf , 2021.április 2.

Disszertációm ennek az alfejezetének a végén fontosnak tartom példákkal szemléltetni, hogy a Tanácsrendszer időszakában hogy történt a tisztségviselők választása és kinevezése. Ezt egy Veszprém megyei helyi példával szeretném szemléltetni. Az MDP Veszprém megyei Bizottsága 1950. szeptember 12-i ülésén foglalkozott először részletesen a tanácsválasztási feladatokkal. A beszámoló ismertette a központi irányelveket. Igen részletesen foglalkozott a tanácselnök, elnökhelyettes és titkár személyének helyes megválasztásával. Az elnöki funkcióval kapcsolatban hangsúlyozta a helyi közigazgatási vezetésre való alkalmasság mellett azt is, hogy olyan személy legyen a jelölt, akit a községben jól ismernek és akinek tekintélye van. Ezzel összefüggésben megállapította, hogy a jegyző illetve főjegyző is jelölhető a tisztségre, ha politikailag megfelelő a lakosság körében, népszerű, de célszerűbbnek látta, hogy ez esetben inkább titkárnak jelöljék a funkció jellege miatt.[229]

V.6. A vb-titkár mint a szakigazgatási szerv vezetője

A szakigazgatási feladatok ellátását egyik oldalról a szakszerűség, másik oldalról a (szocialista) törvényesség követelménye jellemezte. A tanács szakigazgatási szervezete az országos szintű szakigazgatási szervekhez képest kevésbé tagolt volt. A községi szinten belső, önálló egységek nélküli egységes szakigazgatási szerv működött. Vezetője a vb-titkár volt, aki a végrehajtó bizottságokban a megyei, városi tanácsnak közvetlenül alárendeltségben működött. Az ágazati, politikai és helyi társadalompolitikai, szervezési feladatok során hozott döntéseket felülbírálhatta. A végrehajtó bizottság megsemmisítési és megváltoztatási jogkört gyakorolt a szakigazgatási szerv jogszabályt vagy a lakosság érdekeit sértő rendelkezéseivel szemben.[230]

[229] Beszteri Béláné: A Tanácsrendszer létrehozása, a tanácsok tevékenységének alakulása a szocializmus lerakásának időszakában. Vizsgálat a Veszprém megyei modell alapján (1945-1962), 59-60. o. http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/19367/1/1979_beszteri_belane_2.pdf (Letöltés dátuma: 2021.07.30.)
[230] Schmidt Péter: Alkotmányjog. Budapest, 1976, 433-436. oldal

A szakigazgatási tevékenység központi irányítását a miniszter a megyei (fővárosi) vb-k útján látta el. Figyelemmel kísérte a magasabb rendű jogszabályok végrehajtását és az ágazati feladatok megvalósítását.[231]

A szakigazgatási szerv látta el az intézményirányítási feladatokat. Részt vett a költségvetési és fejlesztési javaslatok kidolgozásában. A fővárosi és a megyei szakigazgatási szerv vezetője nevezte ki a tanácsi vállalatok és intézmények vezetőit. A járásokban az államigazgatási feladatokat a járási hivatal látta el. A megyei városokban a megyei városi tanács kerületi hivatalt vagy hivatalokat létesíthetett az elsőfokú ügyek ellátására.

A szakigazgatási szervezet tagozódásának irányelveit és érdekeit a miniszterekkel egyetértésben a Minisztertanács Tanácsi Hivatala (MT TH) elnöke állapította meg. Az osztályok, csoportok, önálló előadók hatásköri jegyzékét a minisztériumok állították össze.

A szakigazgatási szervek jogszabályokban biztosított hatósági jogkörüket önállóan gyakorolták, s ebben a körben nem voltak utasíthatók. Az érdekeltek az elsőfokú döntés ellen 15 napon belül fellebbezhettek.

Az állampolgárokhoz közelebb vitt igazgatási munka megvalósítására szakigazgatási kirendeltségeket is létesíthetett.

A közös tanácsok szervezése és a nagyközségi forma lehetővé tette az elsőfokú hatósági ügyintézés széles körű decentralizációját. A gazdasági hatáskörökkel együtt a leadott igazgatási feladatok is növelték a lakosság igényeinek kielégítésében a helyi tanácsok szerepét.[232]

V.7. Összefoglalás és következtetések

Disszertációmnak ebben a fejezetében bemutattam, hogy a második világháborút követően az önkormányzatok felszámolásra kerültek, ezáltal a jegyzői tisztséget is megszüntették. A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény a jegyzői tisztség helyett a tanács végrehajtó bizottságának titkára (vb-

[231] Popovics Béla: Államigazgatás A-TÓL Z-ig, Budapest, 1973, 786-787. oldal

[232] Szücs István: A hatáskörök általános rendezésének néhány kérdése a tanácsi igazgatásban. Acta Juridica et Politica. Tomus VIII.Fascicilus 8., Szeged, 1961. http://acta.bibl.u-szeged.hu/6303/1/juridpol_008_fasc_008_001-023.pdf , 2021.július 30.

titkár) tisztséget hozott létre. A tanács végrehajtó bizottságának titkára (vb-titkár) a tanácsi szervezet egyik vezető tisztségviselője volt. Feladatuk a törvényesség biztosítása a tanácsi szervek munkájában, szakigazgatási szervek ellenőrzése, testületi munka és a hatósági ügyek voltak. Tulajdonképpen a jegyzői feladatokhoz hasonló, főként államigazgatási feladatokat a vb-titkár látta el.

A vb-titkár tisztsége az önkormányzati rendszer bevezetésével szűnt meg 1990-ben, ahogy azt majd a következő fejezetben láthatjuk.

VI. A jegyzők helye és szerepe a közigazgatásban a rendszerváltáskor

VI.1. A helyi önkormányzatok modellje a rendszerváltás idején

A helyi önkormányzás modelljének vizsgálatához a klasszikus hatalommegosztásból, azaz a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalomból célszerű kiindulnunk. Ahogy Szántó Márta mondja a magyar demokratikus rendszer kiépítésének folyamata keretében a végrehajtó hatalmi ág egyik alrendszereként jött létre az önkormányzati igazgatás. A helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalomban területi-települési szinten vesznek részt.[233]

A magyar közigazgatás és a helyi önkormányzatok korszerűsítése előtt három kihívás állt a rendszerváltás után, 1990-ben:

1. Demokratikus jogállamiságból fakadó kihívás.
2. Piacgazdaságból fakadó kihívás.
3. Európai Unióhoz való csatlakozásból fakadó kihívás.

A rendszerváltáskor az Alkotmány kimondta, hogy a Magyar Köztársaság berendezése alapjaiban változott meg, ugyanis ezt írja: „Magyarország köztársaság. A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam."[234] A rendszerváltással megvalósult az államigazgatás mellett az önkormányzati igazgatás visszaállítása. Az önkormányzatiság szempontjából az Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) egyik legfontosabb normája, mely szerint a helyi önkormányzatokat megilleti a helyi önkormányzás joga.[235] A helyi önkormányzat autonóm, tehát független, ügyeit önállóan, saját szervei, szervezeti révén végzi.

Az Alkotmány IX. fejezetében rendelkezik a Magyar Köztársaság területi tagozódásáról. Eszerint a Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre,

[233] Szántó Mária, A községi jegyző helye, szerepe a magyar önkormányzati rendszerben: helyzetelemzés egy községi jegyző mindennapjain keresztül II., Comitatus: önkormányzati szemle, 1994. (4. évf.) 5. sz. 33-37.
[234] Az Alkotmány 1-2. § (1) bekezdése.
[235] Az Alkotmány 42.§-a

városokra és községekre tagozódik. A főváros kerületekre tagozódik, a városokban kerületek alakíthatók. Magyarországon fővárosi, megyei, városi és községi önkormányzatokat különböztethetünk meg; regionális és kistérségi önkormányzatok nincsenek. Az 1949-es Alkotmány nem említi, de még egy sajátos önkormányzat létezik, ez pedig a megyei jogú város. A községet, a várost együttesen települési önkormányzatnak hívjuk. A megyei önkormányzatok területi önkormányzatoknak minősülnek. A települési és a területi önkormányzatokat együttesen helyi önkormányzatoknak hívjuk.

A közigazgatás duális rendszert alkot, amely azt jelenti, hogy a közigazgatásnak két része tagozódik; az önkormányzati igazgatás és az államigazgatás, ez a két rész egységes rendszert alkot, a két alrendszer között szoros kapcsolódási pontokat találunk. Példaként említhetem disszertációm főszereplőjét, a jegyzőt, aki önkormányzati igazgatási és államigazgatási feladatokat is ellát. Főszabály szerint az államigazgatási feladat-és hatáskörök a jegyzőt illetik meg, az önkormányzatiaknak pedig a címzettje elsősorban a képviselő-testület.[236]

A történelmi hagyományokat figyelembevevő, 1990-ben elfogadott, kihirdetett, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) alapvetően a duális igazgatási modellt követő rendszert alakította ki, amelyben az igazgatási szervek vezetése tekintetében elválasztotta egymástól a helyi politikusi és a szakmai alapú feladatokat és hatásköröket.

A magyar helyi önkormányzatok végrehajtásáért és igazgatásáért felelős szervezete kettős vezetés alatt áll, ugyanis egyrészt a helyi és laikus elemet képviselő polgármester, valamint a szakmaiságot és a stabilitást képviselő jegyző működteti ezt a rendszert.[237] A dualisztikus igazgatási szervezetű önkormányzati modellbe azoknak az államoknak a szabályozása tartozik, ahol az önkormányzati jog kialakít egy a stratégiai döntéshozó testülettől független, attól jogilag elkülönült feladat-és hatáskörrel rendelkező igazgatási-végrehajtási

[236] Feik Csaba- Tábit Renáta, Önkormányzati ismeretek és praktikák polgármesterek részére In Boros Anita - Budai Balázs – Feik Csaba – Szalai András – Tábit Renáta – Temesi István, *Az önkormányzati működés alapjai*, Polgármesteri Akadémia, 2009, 7-9.

[237] Hoffmann István, Modellváltás előtt a magyar önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel, in Közjogi Szemle 2011/4, 12-21.

szervezetet, de e szervezet vezetésével összefüggő hatáskörök több személy vagy testület között oszlik meg. Ezzel ellentétben a monokratikus rendszer, az, amely a 2011-es magyarországi önkormányzati szabályozást inkább jellemzi, amint disszertációmban látni is fogjuk. Nemzetközi szinten ismerünk olyan dualisztikus rendszereket, ahol a polgármester és a testületi bizottságok kettőségén alapul a rendszer (Benelux államok, Spanyolország, Portugália, Görögország), olyat, ahol a polgármester mint politikai vezető és az igazgatási professzionalista kettősségén alapul a rendszer (2000-es brit önkormányzati modell). Az utóbbi dualisztikus igazgatási szervezetű modellbe tartozik az 1990-es Ötv. modellje is, amikor az igazgatási szervezet kettős vezetésének a feladat-és hatáskörök ellátását jellemzően egy professzionalista igazgatási szakember, azaz a jegyző és egy politikusnak tekinthető vezető, azaz a polgármester között osztják meg. Az Ötv. szerint a duális modellű rendszert a jegyző speciális jogállása határozza.[238]

Az 1990-ben kialakuló magyar önkormányzati rendszer a korábbi szabályozásbeli adottságokra és a történeti hagyományokra is figyelemmel egy erős, közvetlen testületi vezetési jogkörök melletti duális rendszert teremtett meg a helyi politikus polgármester és az igazgatási professzionalista jegyző szerepkörének intézményesítésével.[239]

[238] Hoffmann István, Modellváltás előtt a magyar önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel, in Közjogi Szemle 2011/4, 15-16.
[239] Hoffmann István, Modellváltás előtt a magyar önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel, in Közjogi Szemle 2011/4, 19.

VI.2. A jegyző jogállása a rendszerváltáskor

Az 1990. évi önkormányzati szabályozás visszanyúlt a közigazgatási hagyományokhoz. A tanácsrendszer előtti korszakban a jegyző az állam köztisztviselője, a községi közigazgatás vezetője volt. A jegyzői tisztség Európában a 15. században alakult ki, a magyar közigazgatásban pedig Mária Terézia uralkodása idején vált szabályozottá, általánossá. A jegyző magyar közigazgatásban betöltött szerepét már kezdetektől, azaz a 17-18. századtól kettőség jellemezte. Ez abból adódott – és még a mai napig is tart - hogy a jegyző egyrészt a település helyi tisztségviselője, a helyi önkormányzat képviselő-testületének egyik szerve, másrészről az államigazgatási hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóság. Az 1990-es évekről talán legérzékletesebb Kéki Zoltán megfogalmazása , miszerint a magyar „közigazgatás napszámosa és egyben talpköve is" a jegyző. Szinte minden elsőfokú államigazgatási hatáskör címzettje. Ez a kettősség kétirányú függést eredményez a jegyző jogállásában, amelyet bonyolít az a sajátos helyzet, hogy a jegyző alkalmazásáról mindig helyi szinten született döntés. Ez a döntés választás vagy kijelölés útján történt. A jegyző közszolgálati jogviszonyának létesítésére szóló „legideálisabb" forma, a határozatlan időre való kinevezés, amely csak az 1990-ben elfogadott Ötv. hatálybalépésétől érvényesült teljes körűen.[240]

Megállapíthatjuk, hogy, hogy a közigazgatásnak az egyik legfőbb jellemzője a folyamatos változás és megújulás. A tudatos közigazgatási rendszerváltás 1990-ben teremtődött meg.[241]

Fontos, hogy az 1990-es években a jogalkotónak az volt a szándéka, hogy egy olyan jegyzői státuszt hozzon létre, amely a képviselő-testülettől és a

[240] Feik Csaba, A polgármesteri hivatalok irányítása és vezetése, az abban közreműködők feladat-és hatásköre, in Szakmai Fórum 2014, 134-135.
[241] MÁTHÉ GÁBOR: A jegyzői jogállás változásai a magyar jogrendszerben. In: Jegyzők 2. országos konferenciája. Siófok, 1994. szept. 1-3. Összeáll. Várszegi Erzsébet. Szerk. Kolber István. Magyar Közigazgatási Kamara. Bp. Infomark, 1994. 21-25. p

polgármestertől is független, s ő vezeti a hivatalt, s talán a legfontosabb, hogy a jegyzőt nem szabad, mint munkavállalót a polgármester alá rendelni.[242]

A települési önkormányzatok hivatalának vezetője a jegyző, akit a pályázók közül a képviselő-testület választ, majd nevez ki határozatlan időre. Munkáltatója a képviselő-testület, az egyéb munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja. Képzettségét illetően a Ktv. rendelkezik.[243] Kinevezéséhez igazgatásszervezői vagy állam- és jogtudományi doktori képesítés és legalább kétévi szakmai gyakorlat szükséges. A jegyző az önkormányzat embere, bár általános hatáskörű, helyi államigazgatási szerv is egyben, miután számos államigazgatási hatáskör címzettje.[244]

A helyi önkormányzat duális modellű rendszerét a jegyző speciális jogállása határozza meg. A jegyző ugyanis Ötv. rendszerében egy önálló igazgatási vezetőnek tekinthető. Bár az igaz, hogy a jegyző felett az egyéb munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja, de a jegyzőt a képviselő-testület nevezi ki, menti fel határozatlan időre, valamint a képviselő-testület gyakorolja felette a fegyelmi jogköröket is.[245] Ezek alapján a jegyző nem tekinthető a polgármester beosztottjának, hiszen megbízásának létrejötte nem tőle függ. A jegyző speciális jogállását az is mutatja, hogy az Ötv. és Ktv. vele szemben szigorú alkalmazási feltételeket határoz meg, amelyek alól csak kivételesen adható felmentés. Ezeknek a szakmai feltételeknek az a célja, hogy a jegyző egy igazgatási professzionalista legyen, aki a közigazgatás szakmai szempontjait alkalmazza a mindennapi önkormányzati működés során. Ezek alapján elmondható, hogy a jegyző elvileg pártatlan és semleges, szemben a laikus és helyi politikai elemet jelentő képviselő-testülettel, annak bizottságaival és a polgármesterrel.[246] A jegyző egyébiránt az önkormányzatnál a törvényesség

[242] Baloghné Nagy Erika, A jegyző helye, szerepe a magyar önkormányzati rendszerben, in Comitatus: önkormányzati szemle, 1993 (3. évf.) 7-8. sz. 78-88.
[243] Ktv. 8.§ (1)-(2) bekezdése
[244] Kéki Zoltán, A jegyző szerepe az államigazgatásban a járások megalakulása után, In Szakmai fórum,59.
[245] Csefkó Ferenc (szerk.), Önkormányzati iránytű. Gyakorlati útmutató a helyi képviselők, polgármesterek, köztisztviselők számára. Új Historica Kiadó, Villány, 1999, 141-142.
[246] Csefkó Ferenc (szerk.), Önkormányzati iránytű. Gyakorlati útmutató a helyi képviselők, polgármesterek, köztisztviselők számára. Új Historica Kiadó, Villány, 1999, 143.

őre, a politikával szemben a szakmai elem megtestesítője.[247] A jegyzőnek részt kell vennie a képviselő-testület ülésein és köteles jelezni a képviselő-testület jogszabálysértő döntéseinek észlelései esetén ennek tényét. Tapasztalatból mondhatom, hogy ez a képviselőket nem akadályozza meg abban, hogy a sérelmezett döntést meghozzák, azonban a jelzés a jegyzőkönyvbe mindenképpen bekerül. A jegyzőnek fontos szerepe van a képviselő-testületi és bizottsági ülések, valamint a polgármester szakmai döntéseinek előkészítésében. A végrehajtás tekintetében is a feladatok jelentős része az ő vállán nyugszik. Habár a testületi határozatok jellemzően a polgármestert jelölik meg felelősként, a gyakorlatban azok operatív végrehajtását a jegyző illetve a köztisztviselői kar végzi el.

Az önkormányzati ügyekben meghatározott hatáskörökön túl a jegyző átruházott államigazgatási hatásköröket is ellát. Az Ötv. 7. §-ának (1) bekezdése alapján az önkormányzati szervekre és tisztségviselőkre átruházott államigazgatási hatáskörök elsődleges címzettje a jegyző. Magyarországon az igazgatási szervezetrendszeren belül élesen elkülönül egymástól az átruházott államigazgatási ügyekben és az önkormányzati ügyekben eljáró vezető. Ez a kettősség a szabályozásban is megjelent, hiszen az Ötv., valamint a közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket) nem tette lehetővé, hogy önkormányzati hatósági ügyekben a jegyző lehessen az átruházott hatáskör címzettje.[248]

Az Ötv. szervezeti szabályai, valamint a hatósági hatáskör-telepítési szabályok azt is biztosítják, hogy a jegyzőt a polgármester nem utasíthatja az átruházott államigazgatási hatáskörben hozott döntései tekintetében. Ehhez sajnos nem minden polgármester tartja magát, és sok esetben megpróbál beavatkozni annak ellenére, hogy nincs hatásköre az adott kérdésben. Ezt csak erősíti a már korábban is említett lakosságban élő kép, aki a mivel a

[247] Feik Csaba- Tábit Renáta, Önkormányzati ismeretek és praktikák polgármesterek részére In Boros Anita - Budai Balázs – Feik Csaba – Szalai András – Tábit Renáta – Temesi István, Az önkormányzati működés alapjai, Polgármesteri Akadémia, 2009, 12.
[248] Ket.19. § (2) bekezdése, de a jelenleg hatályos 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.) sem teszi lehetővé: Ákr.

polgármesteri hivatal munkájának hatékonyságában méri le a polgármester tevékenységét, összemossa az államigazgatási és önkormányzati hatásköröket. Az ő gondolkodásukban nem választódik szét ez a két jogkört, hiába merevek azok jogilag jegyző államigazgatási hatáskörei tekintetében. Ennek átlátása nem is várható el az átlagembertől, hiszen látszólag nincs is különbség. Az Ötv. alapján a jegyző ott van a testületi, bizottsági üléseken, azokon tanácskozási joga van. Egyebekben az Ötv. 36. § (2) bekezdés a), pontjában meghatározottak alapján a jegyző gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról. Ezek alapján a jegyző részt vesz döntés-előkészítő szerepben az önkormányzati hatáskörök intézésében is. A jegyző azonban ténylegesen nem tudja elkülönülten, a képviselő-testület és a polgármester befolyásától mentesen az államigazgatási ügyintézést ellátni, mert a munkáltatói jogok gyakorlása révén a polgármester és a képviselő-testület jelentős hatást gyakorolnak a jegyző tevékenységére.

Az 1990-től 2000-ig terjedő időszakot a jegyző jogállása szempontjából hőskornak is nevezhetjük. A jegyzőnek ebben az időszakban azonosak a feladatai, azonosak a hatáskörei. Szinte minden elsőfokú államigazgatási hatáskör címzettje a jegyző. Az 1990-től a 2000-ig terjedő időszak az új önkormányzati rendszer kiépítésének, megszilárdításának évei. Ekkor alakulnak ki a polgármesteri hivatalok és a körjegyzőségek.

Az 1990-es önkormányzati törvény a magyar közigazgatás-történeti hagyományokra is építkezve szabályozta a jegyző jogállását, feladatait és hatásköreit. A törvényhozó egyrészt visszanyúlt a régi elnevezéshez, titulushoz, másrészt visszahozta az első tanácstörvény előtti időszak alapvető feladat-és hatásköri szabályait is. Azaz a jegyző a képviselő-testület hivatalának vezetőjeként felel az önkormányzati ügyek döntés-előkészítéséért és végrehajtásáért, másrészt államigazgatási körökben a hatáskörök címzettje. A magyar közigazgatás rendszerében elhelyezve a jegyző általános hatáskörű, helyi, elsőfokú államigazgatási szerv. Az 1990-es önkormányzati törvény azzal igyekezett megteremteni és megfogalmazni függetlenségét a mindenkori politikai hatalomtól, hogy a jegyzőt pályázat útján a képviselő-testület

választotta ki a jelöltek közül és kinevezése határozatlan időre szól. A jegyzővel szembeni elvárások az 1990-es törvény után a következők voltak: pártatlanság, semlegesség és kiemelkedő szakmai képzettség.[249]

A cél az volt, hogy önkormányzatok tevékenysége felett egyfajta állami felügyeletet gyakoroljanak a jegyzők, hiszen ők hivatottak biztosítani az önkormányzati tevékenység egészének törvényességét, s ezt belülről és megelőző jelleggel teszik. Látható, hogy az alapvető gondot a jegyző jogállásával kapcsolatban az jelenti, hogy a jegyző jogállását tekintve az „önkormányzat embere", feladatkörét tekintve pedig inkább az „állam embere". Ez a kettősség problémássá teszi a jegyzői feladatellátás kiegyensúlyozott megvalósítását, hiszen az önkormányzat azt várja el a jegyzőtől, hogy ne akadékoskodjon, ugyanakkor a „törvényesség őre" találja meg az önkormányzat érdekeinek a legmegfelelőbb jogi megoldást.

VI.3. A polgármester jogállása a rendszerváltáskor

Az Ötv. alapján a polgármester természetesen meglehetősen sok feladattal rendelkezik az önkormányzatok működésével kapcsolatban, amelyeket többféleképpen csoportosíthatunk. Ezen feladatok közé mind a ceremoniális, mind helyi politikai, mind igazgatási-végrehajtói tevékenységek sorolhatóak. Így a polgármester a képviselő-testület elnöke, aki összehívja és vezeti a képviselő-testület üléseit, valamint ellátja annak a képviseletét.[250] A polgármester a testület bizottságainak ülésén részt vehet, azokkal kapcsolatban döntés-előkészítési és végrehajtási hatáskörökkel rendelkezik. Az Ötv. a testület, a bizottság és a részönkormányzat döntéseivel kapcsolatban halasztó hatályú vétójogot biztosít a polgármesternek.[251] A vétójog már átvezet a

[249] Kéki Zoltán, A jegyző szerepe az államigazgatásban a járások megalakulása után, In Szakmai fórum,61-63.
[250] Ötv.9. § (1) bekezdése és 12. § (2)bekezdése
[251]Ötv.25. § (2) bekezdése

polgármester egyik legfontosabb feladatköréhez, az önkormányzati igazgatási rendszer vezetéséhez.

Az Ötv. részletesen szabályozza a polgármesternek az igazgatási szervezettel kapcsolatos feladatait. Az Ötv. 35. § (1) bekezdése kimondja, hogy a polgármester az önkormányzati és államigazgatási feladatait, hatásköreit a képviselő-testület hivatalának közreműködésével látja el. Az igazgatási feladatok körében az Ötv. rögzíti, hogy a polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját önkormányzati jogkörében irányítja a hivatalt.[252] Az igazgatási szervezet osztott vezetésével kapcsolatos polgármesteri feladat-és hatásköröket az Ötv. 35. § (3) bekezdése határozza meg. Az Ötv. szabályai alapján tehát egy elkülönült igazgatási szervezetről beszélhetünk, amelynek egyik központját a polgármester jelenti.[253]

Az Ötv. 7. § (1) bekezdése szerint a polgármester igazgatási feladat-és hatáskörei kettősek, mert eljárhat mind az önkormányzati, mind az átruházott államigazgatási hatáskörök tekintetében.[254] A polgármester az önkormányzat igazgatási ügyekben feladat-és hatáskörrel nemcsak a testület által átruházott körben rendelkezik, hanem az Ötv. azt is lehetővé teszi, hogy törvény kivételesen a polgármesterre telepítsen ilyen jogköröket, amely hatásköröket így a testület rendeletében nem vonhat el tőle.[255]

Bár a polgármester széles vezetési hatáskörökkel rendelkezik az önállósult igazgatási szerv tekintetében, azonban az Ötv. modellje mégis egy olyan duális rendszernek tekinthető, ahol a stratégiai döntéshozó testületi szerv és annak bizottságai is rendelkeznek bizonyos végrehajtói hatáskörökkel. A duális modellű rendszert azonban alapvetően a jegyző speciális jogállása

[252]Ötv.35. § (2) bekezdése

[253] Csefkó Ferenc (szerk.), Önkormányzati iránytű. Gyakorlati útmutató a helyi képviselők, polgármesterek, köztisztviselők számára. Új Historica Kiadó, Villány, 1999, 129., Verebélyi Imre (szerk.), Az önkormányzati rendszer magyarázata, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1999, 121-122.

[254] Csefkó Ferenc (szerk.), Önkormányzati iránytű. Gyakorlati útmutató a helyi képviselők, polgármesterek, köztisztviselők számára. Új Historica Kiadó, Villány, 1999, 129-130.

[255] Ötv 2. § (2) bekezdése

határozza meg, ugyanis a jegyző az Ötv. rendszerében egy önálló igazgatási vezetőnek tekinthető. [256]

A polgármester az önkormányzat első számú választott tisztségviselője. A polgármester tisztsége a helyi választópolgárok általi közvetlen választás útján jön létre, ez meglehetősen erős legitimitást biztosít számára. A polgármester megválasztásával tagja lesz a képviselő-testületnek, de nem egyszerű tagja, hanem annak elnöke, vezetője, aki képviseli egyrészt a képviselő-testületet, másrészt törvényes képviselője az egész önkormányzatnak, mint jogi személynek. Erre a képviseletre a törvényi felhatalmazáson túl külön meghatalmazásra nincs szükség.

Foglalkoztatási jogviszonyát tekintve: polgármester főállásban vagy társadalmi megbízatásban látja el a feladatait. Társadalmi megbízatású polgármester 3000 főnél kevesebb lakosú községben választható. Különbség van a polgármester jogállásában attól függően, hogy társadalmi megbízatású vagy főállású polgármester. A főállású polgármester tekintetében a képviselő-testület gyakorolja a munkáltatói jogokat. Ez a munkáltatói jog azt jelenti, hogy a képviselő-testület és a polgármester között munkaviszony, mégpedig sajátos közszolgálati jogviszony, úgynevezett foglalkoztatási jogviszony jön létre. A társadalmi megbízatású polgármester és a képviselő-testület között foglalkoztatási jogviszony nem jön létre, itt a polgármesternek nem munkáltatója a képviselő-testület. Habár a polgármester nem minősül köztisztviselőnek, rá a köztisztviselők jogállásáról szóló A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban:Ktv.) bizonyos passzusait alkalmazandók foglalkoztatási jogviszonya tekintetében. Ide tartozik például a pihenőidő szabályozása[257] vagy illetményének megállapítása.[258]Javadalmazását illetően a törvény a képviselő-testület a polgármester illetményét a Ktv. 43. §-ának (1) bekezdése a köztisztviselői illetményalap és egy – a lakosságszámhoz köthető - meghatározott szorzószám

[256] Hoffmann István, Modellváltás előtt a magyar önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel, in Közjogi Szemle 2011/4, 16.
[257] Ktv. 41.§, (1), (2), (5) bekezdései
[258] Ktv. 42. § (5) bekezdésének b) pontja

alapján állapítja meg, melyről a képviselők az alakuló ülésen döntenek. Teljes szabadságuk nincs, azonban egy „tól-ig” határon belül, önállóan határozhatnak.

Képzettségét illetően a törvény semmiféle kitételt nem tesz, semmilyen követelményt nem támaszt. Ennek a ténynek a jegyzővel illetve az általa vezetett köztisztviselői karral kapcsolatos viszonyában van jelentősége, melyre a későbbiekben még kitérek.

A polgármester a megválasztásakor évente vagyonnyilatkozatot köteles tenni az országgyűlési képviselők vagyonnyilatkozataira vonatkozó szabályok szerint. Az Ötv. rögzíti azokat a tisztségeket, megbízatásokat, amelyek a polgármesteri tisztséggel összeférhetetlenek. Ezeknek az összeférhetetlenségi eseteknek az egyik csoportja az államigazgatási ágak szétválasztásából ered, másik csoportjába pedig a gazdasági összeférhetetlenségi esetek tartoznak.

A polgármester feladat-és hatáskörei kétirányúak. Egyrészt a polgármester önkormányzati feladat-és hatáskört kaphat, mégpedig kétféle módon. Egyfelől az önkormányzati feladat- és hatáskörök első számú címzettjének, a képviselő-testületnek a felhatalmazása alapján, átruházott hatáskörben. Másfelől az Ötv. a polgármesternek kivételesen önkormányzati feladat- és hatáskört közvetlenül is megállapíthat.

Másrészt a polgármester államigazgatási feladat- és hatásköröket gyakorol. Törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet ugyanis kivételesen a polgármestert államigazgatási hatósági hatáskörrel ruházhatja fel. (Például a honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyek.) Ha a polgármester saját államigazgatási jogkörében jár el, a képviselő-testület nem utasíthatja, döntéseit nem bírálhatja felül, ugyanakkor a polgármester az államigazgatási tevékenységének gyakorlása esetén a közszolgálati szabályok szerint felelős.

A polgármester az önkormányzatért és annak munkájáért is felelős. A polgármesternek érdeke fűződik ahhoz, hogy a hivatal és annak apparátusa egységesen, hatékonyan működjön az ügyfélközpontú, szolgáltató jellegű közigazgatás jegyében. A polgármesternek más önkormányzati képviselőktől eltérően szorosabb a kapcsolata a hivatallal. A polgárok a polgármester

tevékenységét a látható érzékelhető fejlesztéseken túl a hivatal működésén mérik le. A lakosság többnyire az önkormányzat működését azonosítja a hivatal működésével, a kettő között nem tesz különbséget. Tapasztalataim alapján ezt elmondhatom, hogy ez a kifejezetten jegyzői hatáskörbe utalt államigazgatási ügyekben is tetten érhető. Az átlag állampolgárt nem érdekli, hogy például a birtokvédelem vagy a hagyatéki ügyek nem a polgármester kompetenciájába tartoznak, ő a település „első embere", oldja meg. Ezért is rendkívül fontos, hogy mind a hivatal élén álló jegyző, mind pedig annak minden köztisztviselője szakmailag rátermett, munkáját hozzáértő módon, jogszerűen végző közszolga legyen.

Az önkormányzat, mind pedig a polgármester tevékenységének hatékonysága nagymértékben függ nemcsak a hivatal szakszerű működésétől, de az önkormányzat és annak képviselő-testülete, a polgármester, a jegyző és a polgármesteri hivatal összmunkájától, egymás tevékenységének támogatásától is.

Habár a (főállású) polgármester munkáltatói jogkör gyakorlója a képviselő-testület, miután nem a testület választotta meg, nem hívhatja vissza, nem mentheti fel őt. A képviselők kezében a polgármester azonnali „megbuktatására" az egyetlen eszköz, ha a testület feloszlatja önmagát. Ezt a lehetőséget az 1994. évi LXIII. törvény iktatta be. E szerint, a képviselők "A képviselő-testület a megbízatásának lejárta előtt név szerinti szavazással, minősített többségű döntéssel kimondhatja a feloszlását."[259] Ebben az esetben a polgármesteri tisztség betöltésére is új választást kell kiírni, a képviselő választással egy időben. Ehhez a döntéshez a képviselők név szerinti szavazása és minősített többségű támogatás szükséges. Ez a döntés egyébiránt a képviselőkre nézve is kockázatos, hiszen ezzel az ő megbízatásuk is megszűnik.

Az Ötv. a képviselő-testületek számára széleskörű szabályozási önállóságot biztosít polgármester feladatainak meghatározásában. Bizonyos hatáskörök átruházásával erősíthetik a polgármestert.

[259] Az Ötv. 18. § (3) bekezdését az 1994. évi LXIII. törvény 10. § (2) bekezdése iktatta be. (Hatályos volt: 1994.12.11.-től)

A képviselő-testület működésének részletes szabályait SZMSZ-ben határozza meg. Egy jól kidolgozott szabályzat nagyban segítheti az operatív működést. A képviselők az ebben rejlő lehetőségeket nem minden esetben mérik fel, és félnek bizonyos hatáskörök átruházásától, mondván a polgármester túl nagy hatalomra tehet szert. Holott, egy jó SZMSZ nem gátolná a testületi működést, hanem inkább szolgálná annak hatékonyságát. Az SZMSZ betartása és betartatása a polgármester elsődleges feladata, amelyben erős ülésvezetői jogosítványai is vannak. Fontos, hogy következetes legyen. Saját hitelességét teszi kockára, ha egyszer betartja, más alkalmakkor pedig megengedi, hogy attól eltérjenek. Itt elsősorban a napirendek előkészítését emelném ki.

A kellően át nem gondolt, ki nem dolgozott javaslatok, sok problémát okozhatnak, és meddő vitákhoz vezethetnek, amely hátráltatja a testület döntéshozatalát, lassítja annak munkáját. A képviselő-testület SZMSZ-ében meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart, amelyet ahogy már említettem, a polgármester hív össze és vezet. Településünk jelenleg hatályos SZMSZ-e értelmében a testület általában havonta ülésezik, évente legalább 6 alkalommal.[260] A gyakorlat azt mutatja, hogy átlagosan havi egy közgyűlésre sor kerül.

A polgármester a testület része, főszabály szerint szavazatát tekintve egyenrangú képviselőtársaival, azonban a testület legerősebb tagja. A törvény rendelkezik arról, hogy bizonyos esetekben a polgármester döntésétől függ a döntés kimenete.[261]Tekintettel arra, hogy településének ő a törvényes képviselője, olyan egyeztetéseken vesz rész, olyan információk birtokába jut, amely a képviselők számára nehezebben hozzáférhető. Fontos, hogy a polgármester ezeket az információkat, úgy használja fel, hogy abból települése számára jó döntések szülessenek. Tapasztalataim azt mutatják, hogy minél kisebb egy település, lakosai annál közelebbinek érzik magukhoz a polgármestert és a képviselők is annál jobban próbálnak belefolyni egy-egy

[260] Balatonfűzfő Város Önkormányzata Képviselő-testületének 14/2013. (V. 31.) önkormányzati rendelete,
A Képviselő-testület és szervei szervezeti és működési szabályzatáról 5.§ (3) bek.
[261] Ötv.14.§ (3) bekezdése

döntés előkészítésébe, esetenként még annak végrehajtásába is. Sok esetben nincsenek tisztában jogaikkal és kötelezettségükkel. (A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban. Mötv.) ennek kiküszöbölésére kötelezően előírja a kormányhivatali képzésen való részvételt.[262]) Ha a polgármester önálló, vannak jó elképzelései, azokat meg is tudja fogalmazni, nagyobb az esély arra, hogy elfogadtassa javaslatait a helyi grémiummal. Az már más kérdés, hogy ezeket hogyan tudja megvalósítani, ha ezekre kevés a forrás, bár ez nem jogi kategória. Az viszont igen, hogy a költségvetés végrehajtásáért a polgármester a felelős. Azaz a polgármester köteles a képviselő-testület által elfogadott költségvetést végrehajtani. A költségvetést úgy érdemes előkészíteni és elfogadtatni, hogy azt évközben minél kevesebbszer kelljen módosítani és a szükséges kiadásokra legyen előirányzat, azaz fedezet. Azokat ugyanis azt nem kell a képviselő-testülettel újra megszavaztatni, hiszen az már elfogadott költségvetés része. Az operatív munkát rendkívüli módon segíti és gyorsíthatja a szakszerűen összeállított és időben elfogadott költségvetés. Ahogy személyesen is tapasztaltam egy polgármester eredményességét az növeli igazán, ha mindig felkészül az adott témában.[263]

A polgármester kezében erős fegyver a nyilvánosság. A médiával, a helyi sajtóval, a lakossági fórum összehívásával a polgármester befolyásolhatja egy-egy döntés kimenetelét. Ha nem jól él ezzel a lehetőséggel, akár ellentétes hatást is elérhet, ezért is rendkívül fontos a civil szférával való kiegyensúlyozott, jó kapcsolata.

VI.4. Összefoglalás és következtetések

Disszertációmnak ebben a fejezetében bemutatom az 1990-es helyi önkormányzati rendszer felépítését, különös tekintettel a polgármester és a

[262] Mötv. 32.§ j) pontja
[263]Feik Csaba- Tábit Renáta, Önkormányzati ismeretek és praktikák polgármesterek részére, In Boros Anita - Budai Balázs – Feik Csaba – Szalai András – Tábit Renáta – Temesi István, Az önkormányzati működés alapjai, Polgármesteri Akadémia, 2009, 24-45.

jegyző jogállására, s majd a következő fejezetben azt fogom elemezni, hogy hogyan módosult ennek a két hivatalnak a jogállása a 2011-es új közigazgatási reform hatására. (lásd: *VII. 2011 óta a helyi önkormányzatok modellje és a jegyzői státusz változása*)

VII. 2011 óta a helyi önkormányzatok modellje és a jegyzői státusz változása

VII.1. A helyi önkormányzat modellje

Az Alaptörvény elismeri a választópolgárok önkormányzáshoz való jogát, amikor kimondja, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” Tehát ennek alapján a helyi önkormányzás két alappillére:

1. A helyi közügyek intézése.
2. Helyi közhatalom gyakorlása.[264]

Az Önkormányzatok Európai Chartája, amelyet 1985-ben fogadtak el, Magyarországon pedig 1997-ben lett kihirdetve kimondja, hogy „A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.”[265]

A Mötv. szakít mind a polgármesteri hivatal korábbi szabályozás szerinti képviselő-testület hivatala megnevezéssel, mind pedig az egységes hivatalként való létrehozásának elvével. A hivatalt a már említett Mötv. polgármesteri hivatalnak nevezi, tekintettel arra, hogy a törvény rendelkezése szerint polgármesteri hivatalon a megyei önkormányzati hivatalt, a főpolgármesteri

[264] Alaptörvény (2011. április 25.) 31. cikk (1) bekezdés (2011. április 25.)
[265] 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről 4. cikk 3. pont

hivatalt és a közös önkormányzati hivatalt is érteni kell.[266] A fővárosban főpolgármesteri hivatal, a fővárosi kerületekben, a városokban és a 2000 főt meghaladó községekben polgármesteri hivatal működik. Azokon a településeken ahol a községek lakosságszáma a 2000 főt nem haladja meg, ott az önkormányzatok közös önkormányzati hivatalt hoznak létre. A megyékben megyei önkormányzati hivatal működik. A polgármesteri hivatalon a képviselő-testület hivatalát is értjük, bár ez a törvényi megfogalmazásból nem következik egyenesen. A hivatal a képviselő-testület szerve. A képviselő-testület hivatala elnevezést az Alaptörvény[267] továbbra is használja, ugyanis a képviselő-testület hivatalának vezetőjéről vagy ügyintézőjéről tesz említést. A hatályos Kttv.[268] és Mötv.[269] már következetesen polgármesteri hivatalról vagy közös hivatalról beszél. . A Kttv. azt mondja, hogy a törvény hatálya kiterjed a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, közös önkormányzati hivatal, azaz a képviselő-testület hivatala köztisztviselőjének és közszolgálati ügyintézőjének a közszolgálati jogviszonyára.[44] Az, hogy a hivatal a képviselő-testület hivatala, a Mötv.-nek abból a szabályozásából is levezethető, amely a hivatal létrehozásának a célját, azaz annak az általános feladatait rögzíti: a képviselő-testület polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre, az önkormányzat működésével és a polgármester vagy a jegyző feladat-és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására.[270] A hivatal továbbra is egységes abban az tekintetben, hogy ellátja mind az önkormányzati, mind a polgármester és a jegyző feladat-és hatáskörébe utalt államigazgatási és önkormányzati feladatokkal kapcsolatos teendőket.

A polgármesteri hivatal nem döntéshozó szerve a képviselő-testületnek, ugyanis a Mötv. a polgármesteri hivatalt azon szervek között, amelyre

[266]Mötv. 84. § (1), (5) bekezdés ei
[267]Alaptörvény (2011. április 25.) 34 cikk. (3) bekezdése
[268] Kttv. 1.§ e) pontja, a 2012. évi CCXIV. törvény 55. § (2) bekezdésének megfelelően megállapított szöveg. Hatályos: 2013.01.01.
[269] Mötv. 41.§ (2) bekezdése 2013.01.01-jén lépett hatályba a 2011. évi CLXXXIX. törvény 144. § (3) bekezdésének megfelelően.
[44] Kttv 1. § e) pontja
[270] Mötv. 84. § (1) bekezdés

önkormányzati hatáskör ruházható, nem sorolja fel.[271] Ezek alapján a polgármesteri hivatal tehát önkormányzati hatáskört nem kaphat, még átruházott jogkörben sem.

Ezzel szemben természetszerűleg a polgármesteri hivatal önkormányzati feladatot kaphat. Sőt azt is elmondhatjuk, hogy a polgármesteri hivatal az a képviselő-testületi szerv, amely az önkormányzati feladatok ellátásában leginkább közreműködik, illetve azokat döntésre előkészíti, és ellátja az azok végrehajtásával kapcsolatos teendőket. Ezek alapján azt is megállapíthatjuk, hogy a polgármesteri hivatal, mint hivatali szervezet hatásköröket nem gyakorol.

A Ket. az államigazgatási szervek, a közigazgatási hatóságok sorában is a polgármestert, illetve a jegyzőt nevesíti,[272] nem pedig a polgármesteri hivatalt.

A polgármesteri hivatal jogállását tekintve egyrészt önkormányzati szerv, a képviselő-testület szerve, másrészt az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozó helyi önkormányzati költségvetési szerv.[273]

A költségvetési szerv képviselő-testület általi irányítása a polgármesteri hivatal vonatkozásában a következő hatáskörök gyakorlásának jogát jelenti:

- A polgármesteri hivatal alapító okiratának kiadása, Szervezeti és Működési Szabályzatának, azaz SZMSZ-ének[274] jóváhagyása, átalakítása és megszüntetése.

- A bevételi és kiadási előirányzatokkal való gazdálkodás rendszeres figyelemmel kísérése, a végrehajtás, illetve a közfeladatok meg nem valósításának veszélye esetén a jogszabályban meghatározott szükséges intézkedések megtétele.

- A polgármesteri hivatal általi közfeladatok ellátására vonatkozó és az erőforrásokkal szabályszerű és hatékony gazdálkodáshoz szükséges követelmények érvényesítése, számonkérése, ellenőrzése.

---

[271] Mötv. 41. § (3) bekezdés

[272] Ket. 12. § (3) bekezdés c, d, pont

[273] Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény(a továbbiakban : Áht.) 3. § (3) bekezdés e) pont

[274] Kiss László: „Az önkormányzatok Szervezeti és Működési Szabályzatai a jogharmonizáció tükrében". (Szerzőtársak: Dr. Bércesi Ferenc, Dr. Solymosi Veronika). Közigazgatás-Módszertani BT. Pécs, 2004.

- A határozathozatal feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására.

- Jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés. A beszámolóra való kötelezés az irányító szerv vezetőjének jogkörébe tartozik.[275]

Ezek alapján elmondhatjuk, hogy a polgármesteri hivatal, mint költségvetési szerv olyan jogi személy, amely közfeladatok ellátására jön létre. A közfeladatok ellátása jelenti a helyi közügyek körét és a helyi közhatalmi feladatokat.[276]

A Mötv. modellváltást jelentett az igazgatási szervezet vezetésében azzal, hogy alapvető jelleggel megváltoztatta a polgármester, valamint a jegyző jogállását.

A 2011-es új szabályozás a korábbi erős testületi jogosítványok melletti, a polgármester és az igazgatási professzionalista kettőségen alapuló duális modell helyett egy monokratikus vezetésű, a képviselő-testülettel szemben is megerősített igazgatási szervezetet hozott létre, s ezzel egyfajta modellváltást valósított meg a magyar önkormányzati rendszerben. Az Mötv. felszámolta a kettős rendszert a jegyző polgármester alá rendelésével, annak egyszemélyi igazgatási vezetővé válásával, valamint az átruházott államigazgatási hatáskörök szűkítésével, az önkormányzati és államigazgatási hatáskörök szervezeti szétválasztásával.[277] Korábban említettem a monokratikus igazgatási szervezetű önkormányzati modellt, amelybe azon az államok a szabályozása sorolható, ahol az önkormányzati jog kialakít egy a stratégiai döntéshozó testülettől független, attól jogilag elkülönült feladat-és hatáskörrel rendelkező egyszemélyi vezetőt, aki felelős az igazgatási ellátásért. Ide tartozik a francia modell, az amerikai erős polgármesteri modell és az egyszemélyi, igazgatási professzionalista vezető modell.[278]

A polgármesteri hivatalt a polgármester irányítja, és a jegyző vezeti. Ez a látszólag egyszerű kijelentés ennél sokkal összetettebb. A Mötv. ugyanis

[275] Áht. 9. § (1) bekezdés

[276] Feik Csaba, A polgármesteri hivatalok irányítása és vezetése, az abban közreműködők feladat-és hatásköre, in Szakmai Fórum 2014, 120-123.

[277] Hoffmann István, Modellváltás előtt a magyar önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel, in Közjogi Szemle 2011/4, 18-19.

[278] Hoffmann István, Modellváltás előtt a magyar önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel, in Közjogi Szemle 2011/4, 14-15.

egészen más értelemben használja az irányítás és a vezetés fogalmait, mint a vezetéstudomány.

A Mötv. fogalomrendszerében a polgármesteri irányítás azt jelenti, hogy a polgármester a képviselő-testület döntései szerint (önkormányzati jogkörben) és a polgármester saját hatáskörében történik, amely szintén önkormányzati jogkör, kivételesen államigazgatási hatáskör. A polgármesteri hivatalra vonatkozó irányítási jog tehát főleg az önkormányzati jogkörökre vonatkozik, mely elsősorban a hivatal önkormányzati feladatainak meghatározását jelenti, ahol ezekben a döntésekben a jegyző javaslatait figyelembe kell venni. Ezek szerint a polgármester a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában.[279] Majd amint ennek a fejezetnek az alfejezeteiben látni fogjuk ugyanez a polgármesteri irányítás fog visszaköszönni a jegyző feladatainál, ugyanis a Mötv. kimondja, hogy a jegyző gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról, a polgármester által meghatározottak szerint.[280] A polgármester az önkormányzati, valamint az államigazgatási feladatait, hatásköreit a polgármesteri hivatal közreműködésével látja el. Ezekben a feladatoknak az elvégzésében a közreműködő hivatalt a jegyző vezeti.[281] A jegyző tekintetében ez a vezetői jogkör azt jelenti, hogy a konkrét munkaszervezési utasításokat, feladatokat a jegyző határozza meg a hivatal köztisztviselői és más alkalmazottai részére és gyakorolja felettük a munkáltatói jogokat.[282]

Összességében elmondható, hogy 2011-ben a helyi önkormányzatok modellje meglehetősen sokat változott a rendszer-váltáskorihoz képest (lásd! I. A helyi önkormányzatok modellje a rendszerváltás idején), ugyanis a Mötv. sok szempontból új helyzetet teremtett az önkormányzatok és szerveik működésében. Ezzel együtt végbement a területi közigazgatás változása is. Fontos hangsúlyoznunk azonban, hogy az alapvető elvek nem változtak, azaz

[279] Mötv. 67. § b, pont
[280] Mötv. 81. § (3) bekezdés c, pont
[281] Mötv. 81. § (1) bekezdés
[282] Feik Csaba, A polgármesteri hivatalok irányítása és vezetése, az abban közreműködők feladat-és hatásköre, in Szakmai Fórum 2014, 124-125.

az önkormányzás, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája[283] által rögzített alapelvek érvényesülése a magyar jogi szabályozás területén tulajdonképpen változatlan, habár a működés részleteiben változások tapasztalhatók. Ennek pedig oka, hogy az önkormányzati rendszer is fejlődik, a rendszerben történő előrelépés nem képzelhető el reformok nélkül. Ahogyan már a magyar közigazgatás atyja, Magyary Zoltán is alapvető változásokat tartott szükségesnek, amelyeknek azonban a magyar önkormányzati hagyományokra alapozva kell megtörténniük.

A polgármesteri hivatalok, ezzel együtt a közös önkormányzati hivatalok kialakításának, hatékony működésének célkitűzése is az, hogy egy stabil, jól prosperáló, a lakossággal együttműködő, minél önfenntartóbb önkormányzati rendszer gondoskodjon a települések közszolgáltatásairól.[284]

VII.2. A polgármester jogállása 2011 óta

Habár disszertációm fő témája a jegyző, mégis fontosnak tartom bemutatni a polgármester jogállását is, ugyanis a helyi önkormányzatok polgármesteri hivatalának vezetői illetve irányítói (a polgármesterek valamint a jegyzők) fontos szerepet töltenek be mind az önkormányzati, mind az államigazgatási feladatellátásban, illetve az önkormányzati adminisztráció, mind pedig az önkormányzattal kapcsolatba kerülő ügyfelek ügyeinek intézése, a köz szolgálata területén.

Általánosságban elmondhatjuk a polgármesterről, hogy ő az önkormányzat, így a település első embere is.[285]

A Mötv. egyik központi eleme a polgármester pozíciójának az önkormányzaton belüli megerősítése. Az igazgatási szervezet szempontjából a legfontosabb a polgármesternek a végrehajtás rendszerén belüli megerősítése.

[283] 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről 4. cikk 3. pont
[284] Feik Csaba, A polgármesteri hivatalok irányítása és vezetése, az abban közreműködők feladat-és hatásköre, in Szakmai Fórum 2014, 142.
[285] Az új önkormányzati törvény értelmezése, Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft., Budapest, 2012., 4.

Bár a Mötv. 67. § a[286], úgy fogalmaz, hogy a polgármester irányítja a polgármesteri hivatalt a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében, de a 67. § f, pontja már jelzi a változást azzal, hogy kimondja, hogy a polgármester gyakorolja a jegyző felett a munkáltatói jogokat.[287]

A polgármester irányító szerepkörét a polgármesteri jogállás összetettségében kell megvizsgálni. Amikor a polgármester jogállásáról, feladat-és hatásköréről beszélünk, az erre vonatkozó szabályok nemcsak a polgármesterre (községi, városi stb.), hanem a fővárosi polgármesterre és a megyei közgyűlés elnökére is vonatkoznak. A polgármester jogállását, feladat- és hatásköreit érdemben a Mötv. határozza meg. A polgármester megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt.[288] A polgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, és megbízatásának megszűnésével szűnnek meg. A polgármester megválasztásával a képviselő-testület tagjává válik a törvény erejénél fogva, tehát a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működőképessége szempontjából települési képviselőnek kell őt tekinteni.[289] A polgármester viszont nemcsak tagja a képviselő-testületnek, mint a többi testületi képviselő, hanem vezeti is azt. Ennek oka, hogy a képviselő-testület elnöke a polgármester, és a képviselő-testületet a polgármester képviseli.[290] Ez azt is jelenti, hogy a polgármester a képviselő-testület és az önkormányzat (mint jogi személy) törvényes képviselője.

A polgármester nemcsak tagja és elnöke a képviselő-testületnek, hanem a képviselő-testület egyik szerve is. Ennek alapján elmondhatjuk, hogy a polgármester egyszemélyes önkormányzati szerv, aki egyben képviseli az önkormányzat legfőbb szervét, azaz a választott képviselőkből álló képviselő-testületet. [291]

[286] Mötv 67.0 a) pontja
[287] Hoffmann István, Modellváltás előtt a magyar önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel, in Közjogi Szemle 2011/4, 17-18.
[288] Mötv. 63. §
[289] Mötv. 34. §
[290] Mötv. 65. §
[291] Mötv. 45. §, 65. §

Foglalkoztatási jogviszonyát tekintve nincs változás a korábbiakhoz képest. A polgármester tisztségét főállásban vagy társadalmi megbízatásban látja el. Erről a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában rendelkezik.[292] Főállású polgármester társadalmi megbízatásúvá is változtatható, és fordítva is, viszont a képviselő-testület a polgármesteri megbízatás időtartamán belül csak egy alkalommal dönthet a polgármesteri tisztség betöltésének módja megváltoztatásáról, az SZMSZ ezzel egyidejű módosításával együtt. Mint ahogy szintén volt szó a már említett fejezetben arról, hogy a főállású polgármester vonatkozásában a munkáltatói jogkört a képviselő-testület gyakorolja, viszont ez a munkáltatói jogkör nem teljes körű és sajátos. Ugyanis a polgármester foglalkoztatási jogviszonyát nem a munkáltatói jogkört gyakorló képviselő-testület hozza létre, hanem a helyi választópolgárok közvetlen választása eredményeképpen keletkezik, azaz a polgármester megválasztásával, a törvény erejénél fogva jön létre. A polgármester és a testület között sajátos közszolgálati jogviszony jön létre. Ahogy már szintén említettük a társadalmi megbízatású polgármester esetében a képviselő-testület és a polgármester között ez a közszolgálati jogviszony nem jön létre, azaz nála nem gyakorol munkáltatói jogokat a képviselő-testület.

Tekintettel arra, hogy a polgármester közvetlen választással kerül pozíciójába a képviselők nem is hívhatják vissza. Ez a munkáltatói jogkör sajátossága.

Díjazását illetően is érvényesül ez a sajátosság, mivel ennek mértékét sem a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg. A Mötv. hatálybalépésével ez meglehetősen érdekes szituációkat teremtett. A frissen megválasztott képviselőknek az alakuló vagy azt követő ülésen kell döntenie polgármester díjazásáról. Több képviselő is értetlenkedve fogadta, hogy a jogszabályban pontosan meghatározott összeg kérdésében szavaznia kell. Minek szavazzon róla, ha egyszer azt a törvény rendezi? Ugyanez igaz a polgármestereket

[292] Kiss László: „Az önkormányzatok Szervezeti és Működési Szabályzatai a jogharmonizáció tükrében". (Szerzőtársak: Dr. Bércesi Ferenc, Dr. Solymosi Veronika). Közigazgatás-Módszertani BT. Pécs, 2004.

megillető költségtérítésre is, hiszen a döntést a képviselő-testület hozza meg, de mértékéről a törvény rendelkezik.[293]

VII.3. A polgármester feladat-és hatásköre 2011 óta

Ebben a fejezetben bemutatom a polgármester feladat-és hatásköreit. Elmondhatjuk, hogy a polgármester önkormányzati feladatainak ellátásában legfőbb helyen szerepelnek a képviselő-testülettel és a bizottságokkal kapcsolatos teendők. Emellett még fontosak a polgármesteri hivatallal összefüggő feladat-és hatáskörök, a gazdálkodási feladat-és hatáskörök, a lakossággal, a település önszerveződő közösségeivel kapcsolatos feladat-és hatáskörök és a polgármester egyéb feladatai, amelyeket szintén ismertetek ebben a fejezetben. A képviselő-testület által megalkotott Szervezési és Működési Szabályzat, azaz SZMSZ[294] a legtöbb esetben mellékleteiben sorolja fel a képviselő-testület szervei - s ahogy előző fejezetemben említettem a polgármester is a képviselő-testület egyik szerve- feladat-és hatásköreit.

A polgármesternek elsődleges feladat-és hatásköre a képviselő-testület működésével kapcsolatos. A polgármester a képviselő-testület elnöke, ezért a képviselő-testület üléseivel kapcsolatban meghatározó szerepe van. A polgármester hívja össze és vezeti a képviselő-testület ülését.[295] Az ezzel kapcsolatos polgármesteri feladatok az önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatában, az SZMSZ-ben kerül részletezésre.[296] Ezek alapján a polgármesternek a következő feladat-és hatáskörei vannak a képviselő-testület működésével összefüggésében:

- A képviselő-testület működési feltételeinek megteremtése, munkájának megszervezése.

[293] Mötv. 43.§(3) bekezdése 71.§
[294] lásd! Kiss László: „Az önkormányzatok Szervezeti és Működési Szabályzatai a jogharmonizáció tükrében". (Szerzőtársak: Dr. Bércesi Ferenc, Dr. Solymosi Veronika). Közigazgatás-Módszertani BT. Pécs, 2004.
[295] Mötv 45. §, 65. §
[296] Kiss László: „Az önkormányzatok Szervezeti és Működési Szabályzatai a jogharmonizáció tükrében". (Szerzőtársak: Dr. Bércesi Ferenc, Dr. Solymosi Veronika). Közigazgatás-Módszertani BT. Pécs, 2004

- A képviselő-testületi ülések előkészítése.
- A képviselő-testületi ülések összehívása.
- A képviselő-testületi ülések vezetése.
- Válaszadás a polgármesterhez érkezett, felvilágosítás iránti kérelemre.
- A képviselő-testületi ülések rendjének biztosítása.
- A képviselő-testületi ülések berekesztése és a következő ülés időpontjának, napirendjének ismertetése.
- A képviselő-testületi ülések jegyzőkönyveinek és az önkormányzati rendeleteknek az aláírása.
- A képviselő-testület döntései végrehajtásának és a végrehajtás ellenőrzésének koordinálása.
- A polgármester ha a képviselő-testület döntését az önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, akkor ugyanabban az ügyben egy alkalommal kezdeményezheti az ismételt tárgyalást.
- Ha a képviselő-testület két egymást követő alkalommal ugyanabban az ügyben nem hozott döntést, akkor a polgármester a képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatban, azaz SZMSZ-ben[297] meghatározott ügyekben döntést hozhat. A polgármester erről a döntéséről a képviselő-testületet a következő ülésén tájékoztatja.[298]
- A polgármester a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő halaszthatatlan, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben.[299]
- A polgármester segíti az önkormányzati képviselők, tanácsnokok munkáját.
- A polgármester ellátja a képviselő-testület által a polgármesterre átruházott feladatokat, gyakorolja a képviselő-testület által átruházott hatásköröket.

[297]Kiss László: „Az önkormányzatok Szervezeti és Működési Szabályzatai a jogharmonizáció tükrében". (Szerzőtársak: Dr. Bércesi Ferenc, Dr. Solymosi Veronika). Közigazgatás-Módszertani BT. Pécs, 2004.
[298]Mötv. 68. § (2) bekezdés
[299] Möt) 68. § (3) bekezdés

- A polgármester – mint azt már említettem is – képviseli a képviselő-testületet.

A polgármester a Mötv-ben a bizottságok tevékenységével kapcsolatban több fontos, önálló hatáskört is kapott. Ezek alapján a polgármester:

- A polgármester előterjesztésére a képviselő-testület az alakuló vagy az azt követő ülésén köteles megválasztani a Mötv. által kötelezően létrehozandó és a Szervezeti és Működési Szabályzatban, azaz SZMSZ-ben[300] meghatározott bizottságait.

- A polgármester előterjesztésére a képviselő-testület a bizottság személyi összetételét, létszámát bármikor megváltoztathatja, sőt a kötelezően létrehozandó bizottság kivételével a bizottságot megszüntetheti.[301]

- A polgármester indítványára a bizottságot össze kell hívni.[302]

- A polgármester összehangolja a bizottságok működését, illetve a bizottságok és a képviselő-testület működését.

- A polgármester indítványára a bizottságot össze kell hívni.[303]

- A polgármester összehangolja a bizottságok működését, illetve a bizottságok és a képviselő-testület működését.

- A polgármester közreműködik, illetve segítséget nyújt a bizottságok üléseinek előkészítésében, a bizottsági döntések végrehajtásában.

- A polgármester javaslatot tehet a bizottság részére önkormányzati ügyek megtárgyalására, azok képviselő-testület elé terjesztésére.

- A polgármester felfüggesztheti a bizottság, a részönkormányzat testülete döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával, vagy sérti az önkormányzat érdekeit.[304]

-A polgármester a költségvetési rendelet tervezetét véleményezteti a képviselő-testület bizottságaival.

---

[300] Kiss László: „Az önkormányzatok Szervezeti és Működési Szabályzatai a jogharmonizáció tükrében". (Szerzőtársak: Dr. Bércesi Ferenc, Dr. Solymosi Veronika). Közigazgatás-Módszertani BT. Pécs, 2004.
[301] Mötv) 58. § (2) bekezdés
[302] Mötv 61. § (1) bekezdés
[303] Mötv. 61. § (1) bekezdés
[304] Mötv. 61. § (2) bekezdés

A polgármester feladat-és hatásköreit a polgármesteri hivatal közreműködésével látja el. A polgármester szakmai munkáját segíti a polgármesteri hivatal köztisztviselőkből álló apparátusa, amely a jegyző vezetésével - amint a következő fejezetemben látni is fogjuk (lásd! *V.3. A jegyző jogállás a hatályos jogban*) - támogatja a polgármester feladatainak ellátását. Mivel dolgozatom fő témája a polgármester és a jegyző jogállása főleg a hivatal vezetése szempontjából, ezért itt fontos megjegyezni, hogy a Mötv. a polgármester egyik kiemelt feladatának tekinti a képviselő-testület szervének, a polgármesteri hivatalnak az irányítását. Ez az irányítás, mint ahogy dolgozatom eddigi részében láthattuk is, kétféle lehet, egyrészt a polgármester a képviselő-testület döntései szerint, másrészt saját hatáskörében irányítja a hivatalt. De amint eddig is láttuk és még dolgozatom következő fejezetében részletesen is ki fogok rá térni, a polgármesternek ez az irányító tevékenysége a hivatali szakapparátus tekintetében nem közvetlenül érvényesül, hanem a hivatal vezetője, azaz a jegyző közreműködésével. Tehát a polgármesternek a polgármesteri hivatallal összefüggő feladat-és hatáskörei a következők:

- A polgármester a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában.
- A polgármester dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben.
- A polgármester javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének meghatározására.
- A polgármester a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét.
- A polgármester gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében.
- A polgármester gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester, az önkormányzati intézményvezetők tekintetében.[305] Itt kell megemlítenünk, hogy az egyéb munkáltatói jogkörbe tartozik

[305] Mötv. 67. § b-g, pontjai

minden egyéb munkáltatói jog, azok kivételével, amelyeket az *V.6.1. A jegyző kapcsolata a polgármesterrel az Ötv.-ben és Mötv.-ben* című fejezetben be is fogok muttatni. Ezek voltak a kinevezés, vezetői megbízás, felmentés, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetetlenség megállapítása, a fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása. Egyébként, ami nem egyéb munkáltatói jog az az alapvető munkáltatói jogok körébe tartozik. A Kttv. szerint alapvető munkáltatói jog a kinevezés, a jogviszony megszüntetése, áthelyezés, fegyelmi és kártérítési eljárás megindítása, fegyelmi büntetés, kártérítés, összeférhetetlenség megállapítása, kinevezés tartalmának módosítása.[306]

A polgármester gondoskodik az önkormányzati gazdálkodási feladatok ellátásáról, amely döntéseket a képviselő-testület feladata meghozni év közben. A polgármesternek a következők a gazdálkodási feladat-és hatáskörei:

- A polgármester a képviselő-testület elé terjeszti a költségvetési rendelet és módosítási tervezetét.
- A polgármester gondoskodik az önkormányzat költségvetésének végrehajtásáról.
- A polgármester a képviselő-testület elé terjeszti az éves pénzügyi ellenőrzési tervet és az éves pénzügyi ellenőrzési jelentést.
- A polgármester folyamatosan tájékoztatja a képviselő-testületet az évközi gazdálkodásról.
- A polgármester a helyi önkormányzat nevében kötelezettséget vállalhat.
- A polgármester felelős az önkormányzat gazdálkodásának szabályszerűségéért.
- A polgármester a képviselő-testület elé terjeszti a gazdasági program, fejlesztési terv tervezetét.

Mint már említettem a polgármester a település első számú tisztségviselője, ezért fontos feladatok hárulnak rá a lakossággal és a településen működő

[306] Kttv. 6. § 1.pontja

szervezetekkel való kapcsolattartás területén, tehát a lakossággal, a település önszerveződő közösségeivel kapcsolatos feladat-és hatáskörei a következők a polgármesternek:

- A polgármester biztosítja a képviselő-testületi ülések nyilvánosságát.
- A polgármester meghirdeti és vezeti a közmeghallgatást.
- A polgármester megszervezi és vezeti a lakossági fórumokat.
- A polgármester meghívja az önszerveződő közösségek képviselő-testület üléseire, elősegíti a velük való együttműködést.
- A polgármester rendszeres időközönként fogadóórát tart annak érdekében, hogy a település lakói, az ügyfelek közvetlenül, a polgármesterrel személyesen is találkozva fogalmazhassák meg a kéréseiket és panaszaikat. A személyes tapasztalatom is azt mutatja, hogy az ilyen fogadóóráknak rengeteg hasznuk van, mert ezeken keresztül szembesül a polgármester a helyi emberek problémáival, amire hivatása során megoldást kell találnia. Ezt annak ellenére is mondhatom az esetek jelentős részében nem polgármesteri hatáskörben kérik a polgármesteri segítséget. Ilyenkor csupán közvetítői szerepet vállalhat fel egy felelős vezető. Én személy szerint a polgármesteri feladat-és hatáskörök közül a lakossággal és a település önszerveződő közösségeivel kapcsolatos feladat-és hatásköröket tartom a legfontosabbnak.

A polgármesternek a képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzata alapján, azaz SZMSZ melléklete[307] szerint egyéb feladati lehetnek, ilyenek például:

- A polgármesternek elő kell segítenie a település fejlődését. Ezt személyesen is megtapasztaltam, hogy a polgármester önmaga is sokat tehet a településért, ha vannak jó elképzelései és ezeket hasznosítani tudja. A költségvetés szabta keretek, nyilván határt szabnak a település fejlesztését illetően. Ezért rendkívül fontos a külső források, nevezetesen a pályázati lehetőségek felkutatása és kihasználása. Vannak azonban olyan ha úgy tetszik hangulatjavító intézkedések, amelyek az ott élők és látogatók komfortérzetét

[307]Kiss László: „Az önkormányzatok Szervezeti és Működési Szabályzatai a jogharmonizáció tükrében". (Szerzőtársak: Dr. Bércesi Ferenc, Dr. Solymosi Veronika). Közigazgatás-Módszertani BT. Pécs, 2004.

jelentősen befolyásolják, és nem képviselnek jelentős összeget. A település arculata az épített és természeti környezet állapotától, annak rendezettségétől is függ. Sok polgármester nem is gondolja, hogy a közterületek állapota, a rendszeres fűnyírás és a közterületek tisztasága mennyire fontos a lakosság szemében.[308]

- A polgármesternek a helyi közszolgáltatásokról gondoskodnia kell, és azokat figyelemmel kell kísérnie.
- A polgármester az önkormányzat vagyonát megőrzi és gyarapítja.
- A polgármester a helyi hatalomgyakorlás megvalósulásának és a helyi közakarat érvényesülésének elősegíti.
- A polgármester a lakosság önszerveződő közösségeit támogatja és hatékonyan együttműködik velük.
- A polgármester kapcsolatot tart a helyi szervezetek vezetőivel.
- A polgármester az önkormányzati intézmények működését ellenőrzi és segíti.
- A polgármester kapcsolatot tart a sajtó képviselőivel. Mint ahogy már dolgozatom I.1. fejezetében említettem (A polgármester jogállása rendszerváltás időszakában) a polgármester kezében erős fegyver a nyilvánosság, amelyet a médiával és a helyi sajtóval való kapcsolattartás által érhet el elsősorban, s ezek mind befolyásolhatják egy döntés kimenetelét.
- A polgármester az önkormányzati érdekeket képviseli.
- A polgármester az önkormányzati társulási kapcsolataiban is az önkormányzatot képviseli.
- A település testvérvárosi kapcsolatait is ápolja.[309]

VII.4. A jegyző jogállása a hatályos jogban

[308] Feik Csaba- Tábit Renáta, Önkormányzati ismeretek és praktikák polgármesterek részére In Boros Anita - Budai Balázs – Feik Csaba – Szalai András – Tábit Renáta – Temesi István, Az önkormányzati működés alapjai, Polgármesteri Akadémia, 2009. 45.
[309]Feik Csaba, A polgármesteri hivatalok irányítása és vezetése, az abban közreműködők feladat-és hatásköre, in Szakmai Fórum 2014, 127-128.

Napjainkban a jegyző szerepére az jellemző, hogy a jegyző az államigazgatási rendelkezések végrehajtója és a község ügyeinek vivője, amint azt tanulmányomnak ebben a fejezetében be is mutatom.[310]

A jegyzői jogállást hazánkban három törvény szabályozza: - Magyarország Alaptörvénye (2011.április 25.) - Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) - Közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény (továbbiakban: Kttv.)

A jegyző jogállásának vizsgálatát érdemes két részre bontani, és a vizsgálódást aszerint végezni, hogy a jegyző jogállása munkavállalóként, valamint munkáltatóként hogyan változik.

VII.4.1. A jegyző, mint munkavállaló

Mivel a jegyző jogállását tekintve köztisztviselőnek tekinthető, így a Kttv. szabályozásai vonatkoznak rá is. Egyfajta szakmai vezetőnek tekinthető, melyen cím szabályozása a Kttv.-ben is megtalálható. 2013. január 1.- vel az új önkormányzati törvény hatályba lépésével a képviselő-testülettől a polgármesterhez került a jegyző és az aljegyző feletti munkáltatói jogkör gyakorlása. A polgármester a hatályos szabályozás szerint pályázat útján határozatlan időre nevezi ki a jegyzőt, tízezernél kevesebb lakosú település önkormányzati hivatalánál vagy ugyanennyinél kevesebb lakosú közös önkormányzati hivatalnál pedig az aljegyzőt.

A közös önkormányzati hivatalok jegyzője látja el a hozzá tartozó települések feladatait, ezért jogállásában annyi különbség van, hogy a kinevezéséhez és a jogviszonyának megszüntetéséhez mindegyik szóban forgó település polgármesterének lakosságarányos többségi döntése szükséges, vagy pedig a

[310] Feik Csaba, Gondolatok a jegyző önkormányzati rendszerben elfoglalt helyéről, Új Magyar Közigazgatás, 2012 (5. évf.) 7-8. sz., 72-75.

közös önkormányzati hivatal székhelye szerinti település polgármestere kezébe kerül a döntés joga.[311]

VII.4.2. A jegyző, mint munkáltató

Ebben a vizsgálódásban az első kiindulóponton a Mötv. lesz, melynek 81. § (3) bekezdésében olvashatjuk, hogy jegyző gyakorolja a jogot a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói felett. A 82. § (1) bekezdése alapján az aljegyző kinevezése a polgármester által, de a jegyző javaslata alapján történik. Az egyéb munkáltatói jogokat a jegyző gyakorolja, továbbá ő határozza meg az aljegyző feladatait, amelyeket a jegyző helyettesítése során elláthat.

VII.4.3. A jegyző, valamint az aljegyző kinevezésére vonatkozó szabályok

„Jegyzővé, körjegyzővé, megyei jogú város kerületi hivatalvezetőjévé, aljegyzővé (a továbbiakban együtt: jegyző) az nevezhető ki, aki

a) igazgatásszervezői vagy állam- és jogtudományi doktori képesítéssel vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképesítéssel, és – a (4) bekezdésben meghatározott esetet kivéve – jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy az OKV
b) elnöksége által a teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítéssel rendelkezik, és b) legalább kétévi közigazgatási gyakorlatot szerzett.”[312]

Abban az esetben, ha a jegyző vagy a főjegyző közszolgálati jogviszonya megszűnik, a megszűnést követő 30 napon belül pályázatot kell kiírni a jegyzői illetve a főjegyzői állás betöltésére. A pályázati eljárás eredménytelensége esetén 30 napon belül újabb pályázati eljárást kell lefolytatni.[313]

[311] Gyergyák Ferenc: A jegyző, mint munkavállaló és munkáltató, Jegyző és közigazgatás, 2012/1. https://jegyzo.hu/a-jegyzo-mint-munkavallalo-es-munkaltato/ (2021.július 5.)
[312] Közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény 247. § (1) bek.
[313] Közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény 247. § (5) bek.

Megtörténhet olyan eset, hogy hat hónapon belül nem sikerül a polgármesternek, illetve a közös önkormányzati hivatal esetében a polgármestereknek kinevezniük a jegyzőt. Ilyenkor a kormányhivatal vezetője ideiglenesen a pályázati feltételeknek megfelelő személyt, ennek hiányában hivatali köztisztviselőt vagy más jegyzőt nevez ki a jegyzői feladatok ellátására. A kinevezés ideiglenes, mely az új jegyző polgármester általi kinevezésig tart.[314]

VII.4.5. Összeférhetetlenségi szabályok

A Kttv. rendelkezései között találhatjuk az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályokat, melyek a következők:

a) *együttalkalmazás tilalma,* mely szerint nem létesíthető közszolgálati jogviszony, ha a jegyző hozzátartozójával irányítási, felügyeleti, ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne. Az irányítási, ellenőrzési és elszámolási kapcsolat nemcsak közvetlenül, hanem közvetetten is fennállhat, ezért abban az esetben is megállapítható az összeférhetetlenség, ha a vezető hozzátartozójának vezetőjével szemben gyakorol munkáltatói jogokat, mert ennek keretében olyan széleskörű utasítási jog illeti meg, amely közvetetten a hozzátartozó köztisztviselő tevékenységét is érintheti. Az irányítási kapcsolat fennállása az előzőekből következően akkor is megállapítható, ha az egymással alá-fölérendeltségi viszonyban álló vezető és kormánytisztviselő nem közvetlenül, hanem közvetve tartoznak egymás irányítási (felügyeleti), ellenőrzési, vagy elszámolási hatáskörébe.[315]
b) a Kttv. 87. §- a szabályozza *más munkavégzésre irányuló jogviszony létesítésének tilalmát,* miszerint tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység, valamint önkéntes tevékenységen kívül munkavégzésre irányuló egyéb

[314] Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 82. § (3) bek.
[315] Közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX törvény magyarázata

jogviszonyt nem létesíthet. A hatályos szabályozás már annyiban enged kivételt, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának beleegyezésével egyesületben, érdekképviseleti szervben, szövetkezetben létesíthet tisztséget, illetve alapítványnak, közalapítványnak tagja, elnöke lehet.

c) *gazdasági összeférhetetlenség szabálya* a következő, mely szerint nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, felügyelőbizottsági tag, kivéve, ha a gazdasági társaság önkormányzati, köztestületi többségi tulajdonban, tartósan állami tulajdonban van, továbbá ha a társaságban az állami befolyás mértéke legalább 50%.[316]

d) *méltatlan magatartás tilalma*, mely szerint a jegyző *„nem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné.”*[317]

1.5.Jegyzői tisztség megszűnése

Ezen fejezetben is a Kttv. rendelkezéseiből kell kiindulni, melynek 60. § (1) bekezdésének j, pontja tartalmazza a jegyzői tisztség megszűnésére vonatkozó szabályokat. A jegyző tisztsége a következő esetben szűnhet meg:

- a jegyző halálával,
- a felek közös megegyezésével,
- lemondással,
- felmentéssel,
- vagy a törvényben meghatározott képesítési követelményeknek nem eleget téve,
- ha a közös hivatal megszűnik, illetve a közös hivatalba tartozó önkormányzatok megváltoznak és ez a változás következtében a jegyzői tisztségre új pályázat kiírására kerül sor,
- vagy a polgármesteri hivatal megszűnik és az érintett önkormányzat részvételével közös hivatal alakul,

[316] Kttv. 85. § (4) bek. c) pont.
[317] Kttv. 85. § (4) bek. a) pont.

- illetve területszervezési intézkedés következtében önkormányzat szűnik meg vagy jön létre, ez olyan átszervezésnek minősül, amely alapján a jegyző közszolgálati viszonya felmentéssel szüntethető meg.

VII.5. A jegyző jogállása 2011-es törvényben

Az 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (továbbiakban: Mötv.) szerint a jegyző vezeti polgármesteri hivatalt és a közös önkormányzati hivatalt, de az alapvető változást a kinevezési szabálya jelzi.[318] E szerint a jegyzőt pályázat alapján nem a képviselő-testület, hanem a polgármester nevezi ki. Hasonló módon változott a jegyző helyettesének, az aljegyzőnek is a kinevezési rendje, ugyanis őt a jegyző javaslatára szintén a polgármester nevezi ki. [319]

Amint láthatjuk a 2011-es önkormányzati törvénnyel a polgármester pozíciója általában is erősödött, de azzal, hogy ő nevezi ki a jegyzőt, egyértelmű vezetési viszonyok jönnek létre a hivatali szervezet működésében és szűkül a jegyző eddig is igen relatív önállósága.[320]

A jegyző jogállását 2011 óta a Mötv. és a 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (továbbiakban: Kttv.) vonatkozó rendelkezései határozzák meg. A jegyző jogállásának lényeges eleme, hogy a jegyző közszolgálati tisztviselő. A jegyző tehát köztisztviselő, azaz közszolgálati jogviszonyban áll. Maga a Kttv. egyetlen munkakörre határoz meg képesítési előírást, mégpedig a jegyzőére. Ez a képesítési előírás pedig az, hogy a jegyző, illetve már a jegyzői hivatalra pályázó rendelkezzen az igazgatásszervezői, az állam-és jogtudományi doktori vagy közigazgatási menedzser szakképesítés valamelyikével. E feltétel alól azonban van egy kivétel, mégpedig az, hogy a községi önkormányzat (5000 lakosú község esetén) képviselő-testülete (nem a polgármester) felmentést adhat a képesítési előírások alól abban az esetben, ha

[318] Mötv.81. §.(1) bekezdése, 82. §
[319] Hoffmann István, Modellváltás előtt a magyar önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel, in Közjogi Szemle 2011/4, 18.
[320] Balázs István, A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011.

a kinevezendő jegyző már megkezdte a képesítés megszerzésére irányuló tanulmányait, és a kinevezéstől számított két éven belül be is fejezi. Kinevezési feltétel még legalább kétévi közigazgatási gyakorlat. De ez alól is felmentést adhat az 5000 főt meg nem haladó lakosú község képviselő-testülete, tehát nem a polgármester. További kinevezési feltétel a jogi vagy közigazgatási szakvizsga. De ez alól is van két kivétel, nem kell szakvizsga, ha a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium a közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat, PhD megléte alapján mentesítést ad. A másik kivétel pedig az, hogy a polgármester kinevezheti azt a pályázót, aki a kinevezéstől számított egy éven belül a szakvizsgát megszerzi.[90]

A köztisztviselők közszolgálati jogviszonya kinevezéssel jön létre, így a jegyzőé is. A Mötv. rögzíti - ahogy már említettem -, hogy a polgármester pályázat alapján határozatlan időre nevezi ki a jegyzőt.[321]

A polgármester a jegyzői állásra köteles pályázatot kiírni.

A jegyzőt a polgármester nevezi ki, ez azt is jelenti, hogy a Mötv. szerint a jegyző felett a munkáltatói jogkört a polgármester gyakorolja.[322] Itt egy érdekességre szeretném felhívni a figyelmet ezzel kapcsolatban. Mivel a polgármester nevezi ki a jegyzőt, ez azt is jelenti, hogy a jegyző már sem az állam, sem az önkormányzat embere, hanem a polgármesteré. Ha nagyon durván fogalmazunk, akkor eddig az volt az elvárás a jegyzővel szemben, hogy a mindenkori hatalommal legyen lojális, most már elvárás az, hogy ahogy Kéki Zoltán fogalmazott, legyen lakáj is? Sajnos kialakulhat az a helyzet, hogy ha választási ciklusonként, változik a polgármester személye, akkor vele együtt változik a jegyző személye is. Jóllehet fontos lenne, ha a jegyző nem egy személyt szolgálna, hanem egy közösséget, s nem egy személynek tartozna felelősséggel, hanem egy közösségnek, vagy legalább a képviselő-testületnek, mint ahogy a rendszerváltás utáni szabályozásban.[323]

[90] Kttv.247. § (1), (2), (4) bekezdés
[321] Mötv. 82. § (1)
[322] Kttv. 67. § f, pont, 82. § (1) bekezdés
[323] Kéki Zoltán, A jegyző szerepe az államigazgatásban a járások megalakulása után, In Szakmai fórum,63.

A polgármester munkáltatói jogkörében a jegyző illetményét is ő maga állapítja meg, igaz a törvényi keretek között. Ez a törvényi keret azt jelenti, hogy a jegyző illetménye alapilletményből és vezetői pótlékból áll. A jegyzői kinevezés a Kttv. szerint vezetői munkakörnek minősül.[324] Az alapilletmény mértékét általában a település lakosságszáma határozza meg. A Kttv. két lehetőséget ad az illetményrendszertől való eltérésre:

- a jegyző munkájának minősítése alapján (a teljesítményértékelés alapján akár 50 %-al is megemelheti a polgármester, vagy 20 %-al csökkentheti a jegyző alapilletményét.
- személyi illetmény megállapítása (minősítés, teljesítményértékelés alapján).[325]

Fontos, hogy a jegyzőnek kinevezésekor esküt kell tennie, mint minden köztisztviselőnek. Az eskütétel elmaradása érvénytelenségi ok.[326]

A jegyzői tisztség betöltetlensége esetére a képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzata, azaz SZMSZ-e[327] rendelkezik a jegyzői feladatok ellátásának módjáról, de ez a helyettesítés csak hat hónapra szólhat.[328] [329]

Azt nem szabad elfelejtenünk, hogy a jegyző alkalmazása esetén érvényesülnie kell az együttalkalmazás tilalmának, azaz a jegyző nem létesíthet közszolgálati jogviszonyt, ha azzal hozzátartozójával irányítási, felügyeleti, ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne (lásd! Kttv. 84. §) .[330] A Kttv. 231. §. (2) bekezdése szerint az önkormányzat ez alól felmentést adhat, igaz csak nagyon kivételes és indokolt esetben.[331]

A jegyző mivel köztisztviselő így a Kttv. 85. § (1) szerint nem lehet helyi önkormányzati, kisebbségi önkormányzati képviselő annál az

[324] Kttv.82. § (1)
[325] Kttv. 133. §. (3) bekezdés , 235. §
[326] Kttv. 44. §.
[327] Kiss László: „Az önkormányzatok Szervezeti és Működési Szabályzatai a jogharmonizáció tükrében". (Szerzőtársak: Dr. Bércesi Ferenc, Dr. Solymosi Veronika). Közigazgatás-Módszertani BT. Pécs, 2004.
[328] 82. § (3)
[329] Feik Csaba, A polgármesteri hivatalok irányítása és vezetése, az abban közreműködők feladat-és hatásköre, in Szakmai Fórum 2014, 135-137.
[330] Fogarasi József, A helyi önkormányzatok, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010.
[331] 84. §., 231. § (2)

önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén működik.

Mivel ahogy említettem, hogy a jegyző vezető beosztású tisztviselő, így a Kttv. 87. §-a szerint tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység, valamint önkéntes tevékenységen kívüli munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt nem létesíthet. Viszont a jegyző a munkáltatói jogkör gyakorlójának engedélyével egyesületben, érdekképviseleti szervben, szövetkezetben viselhet tisztséget, s lehet alapítvány, közalapítvány kezelő szervének tagja és elnöke (lásd! Kttv. 87. § (2)). A Kttv. 85. § (4) bekezdés c, pontja kimondja, hogy a jegyző mint kormánytisztviselő nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tag, kivéve, ha a gazdasági társaság önkormányzati, köztestületi többségi tulajdonban, vagy tartósan állami tulajdonban van, vagy az állami tulajdonos különleges jogokat biztosító részvény alapján delegálja. A Kttv. 85. § (4) bekezdés a, pontja azt is kimondja, hogy a jegyző mint közszolgálati tisztviselő nem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné.[332]

VII.6. A jegyző feladat-és hatásköre 2011 után

Amikor a jegyzőt a polgármester kinevezi, akkor a jegyző vezetőjévé válik a képviselő-testület egyik szervének, azaz a polgármesteri hivatalnak. A polgármesteri hivatalon továbbra is a képviselő-testület egyik szervét értjük.

A jegyző tehát vezeti a polgármesteri hivatalt és e jogkörében dönt:

- Dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben (Ez különösen fontos lesz a következő fejezetemben ismertetett változások miatt (lásd! *IV.3. A jegyző szerepe az államigazgatásban a járások megalakulása után*), ugyanis a járási hivatalok létrejöttével a jegyzők jogállása alapvetően megváltozott. Az általános hatáskörű

[332] Az új önkormányzati törvény értelmezése, Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft., Budapest, 2012, 4-15.

államigazgatási szerepe megosztásra került a járási hivatallal, miután több hatásköre átkerült oda.)

- Gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében, s az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében
- Gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról
- Tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület és a képviselő-testület bizottságának ülésein
- Jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő
- Évente beszámol a képviselő-testületnek a hivatal tevékenységéről
- Döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket
- Dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át
- Dönt a hatáskörébe utalt önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben
- A hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét
- Rögzíti a talált dolgok nyilvántartásába a talált idegen dologgal kapcsolatos, a körözési nyilvántartási rendszerről és a személyek, dolgok felkutatásáról és azonosításáról szóló törvény szerinti adatokat, valamint a talált idegen dolgok tulajdonosnak történő átadását követően törli azokat
- Ellátja a törvény által előírt egyéb feladatokat. Példaként említve: aláírja a polgármesterrel együtt a képviselő-testület által megalkotott rendeletet; kihirdeti az önkormányzati rendeletet; gondoskodik a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyve elkészítéséről; javaslatot tesz a polgármesternek a hivatal feladataira; javaslatot tesz a polgármesternek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, ügyfélfogadási rendjének meghatározására vonatkozó képviselő-testületi előterjesztés tartalmára; gondoskodik az önkormányzati tulajdonában levő vagyon nyilvántartásáról, a vagyonnyilvántartás folyamatos vezetéséről és az abban szereplő adatok hitelességéről; évente legalább egyszer közzéteszi az önkormányzati költségvetési, költségvetés teljesítési és szakmai tevékenységének bemutatására, értékelésére vonatkozó adatok jogszabályban meghatározott körét; működteti a belső kontrollrendszert, gondoskodik az önkormányzat belső ellenőrzéséről.[333]

A jegyző feladat-és hatásköreiből láthatjuk, hogy a jegyző feladatinak körülbelül 60 %-a az államigazgatási és 40 %-a az önkormányzati feladat. De amint

[333] Feik Csaba, A polgármesteri hivatalok irányítása és vezetése, az abban közreműködők feladat-és hatásköre, in Szakmai Fórum 2014, 137-141.

majd a következő fejezetben látni fogjuk, hogy 2013-tól a jegyző önkormányzati szerepe jelentősen erősödik azáltal, hogy önkormányzati hatáskörei is lehetnek, átruházott hatáskörben, önkormányzati ügyekben is dönthet.[334]

VII.7. A jegyző szerepe az államigazgatásban a járások megalakulása után (2013 óta)

A jegyző államigazgatási feladatainak egy részét a járási hivatali rendszerbe integrálta, ezzel kifejezve azt, hogy mit is akart az állam. Az állam ugyanis teljes államigazgatási koncentrációt akart, ami kétségkívül rendkívüli lehetőségeket jelentett az erős állam cselekvését megvalósító államigazgatásnak. Egyébként a jegyzői államigazgatási hatáskörök kistérségi/járási hivatalba integrálását a 2006-2010-es ciklusban elkezdték.[335]
2013. január 1-jétől a magyar közigazgatási szabályozás feléleszti az 1984. január 1-jével megszüntetett járási rendszert, amely jelentős változást hoz a jegyző államigazgatási teendőiben. A járások tulajdonképpen a megyei kormányhivatal kirendeltségeként működnek. A járások általános elsőfokú államigazgatási hatósági jogkör gyakorlására jönnek létre. Ezzel a törvényalkotónak az volt a célja, hogy elválassza egymástól szervezetileg is az önkormányzati és az államigazgatási feladatok ellátását. A hatáskörök szétválasztásánál az volt a kormány fő szempontja, hogy a helyi szabályozáshoz kapcsolódó, mérlegelési jogkörbe tartozó ügyek maradjanak a települési jegyzőnél, de az olyan ügyeknél, ahol az államnak van egyértelműen feladata és szerepe, ott a járási hivatal legyen az illetékes.[336]
A járási hivatalok megalakulásával a jegyzők jogállása alapvetően megváltozott. Az általános hatáskörű államigazgatási szerepe megosztásra került a járási hivatallal, miután több hatásköre átkerült oda. Ugyanakkor a

[334] Kéki Zoltán, A jegyző szerepe az államigazgatásban a járások megalakulása után, In Szakmai fórum, 63.
[335] Balázs István, A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011.
[336]Balás Endre, A jegyzői államigazgatási feladatkörök újradefiniálása a járási kormányhivatalok kialakítását követően, Magyar Közigazgatás 2012/1. szám (2012. március), 52-53.

2011-es önkormányzati törvény (Mötv) beemeli a jegyzőt az önkormányzati szervek sorába. 2013. január 1-től önkormányzati hatáskörben is eljárhat a jegyző. Ez a megfogyatkozott államigazgatási hatáskörök mellett az önkormányzati pozíció erősödését jelenti. Ebben a jogalkotási folyamatban módosultak a munkaviszonyra vonatkozó szabályok. A jegyzőt a Mötv. szerint már a polgármester nevezi ki, s megbízatása bármikor, indoklás nélkül visszahívható. Ez azért is érdekes változtatás a 2011-es Mötv-ben , mert ahogy tanulmányomban láthattuk az 1990-es Ötv. szerint a jegyzői státusz nagyon erős volt. Gyakorlatilag csak kivételesen, fegyelmi eljárás keretében megállapított súlyos mulasztás esetén vagy közös megállapodással lehetett a jegyzőt elbocsátani. Egy gyengén teljesítő jegyzőtől szinte lehetetlen volt megszabadulni. Az önkormányzatot bizonyos tekintetben kényszerpályán mozoghattak. A képviselő-testületek a hosszan elhúzódó munkajogi vitákat csak akkor választották, ha minden kétséget kizáróan bizonyítható volt, hogy a jegyző a terhére rótt fegyelmi vétséget elkövette. Abban az esetben, ha egyszerűen elmaradt a jegyző teljesítménye az elvárttól és esetleg még jó is adminisztrálta magát, úgy a testületek súlyos úgy az önkormányzati költségvetést súlyosan terhelő „végkielégítés" fizetése mellett voltak kénytelenek a közös megegyezéssel való jogviszony megszűntetése mellett megállapodni.

Mint ahogy láttuk, a rendszerváltás után az Ötv.-ben (1990. évi LXV. törvény) a jegyzőt a képviselő-testület nevezte ki. S ezáltal a duális modell helyett egy monokratikus vezetésű modell jött létre a magyar önkormányzati rendszerben.

2013-tól nemcsak az önkormányzati törvény változtat a jegyző helyzetén, ugyanis a járási hivatalok felállítása a hatásköri változásokon túl átrendezi a jegyző jogállását is. A gyámhivatali, okmányirodai és egyes szociális igazgatási ügyek a körzetközponti jegyzőktől a járási hivatalokhoz kerültek, de a hatáskörük jó része a jegyzőknél maradt.

A jegyző hatáskörébe az alábbi államigazgatási ügyek maradtak:

- birtokvédelmi eljárás (Új Ptk. 5:5. § (1) A birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában

jogalap nélkül háborítják (a továbbiakban: tilos önhatalom, 5:8. § (1) A birtokos egy éven belül a jegyzőtől is kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését. (2) A jegyző elrendeli az eredeti birtokállapot helyreállítását és a birtoksértőt a birtoksértő magatartástól eltiltja; kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelmet kért, nem jogosult a birtoklásra vagy birtoklásának megzavarását tűrni volt köteles. A jegyző - kérelemre - jogosult a hasznok, a károk és a költségek kérdésében is határozni.).[337]

- hagyatéki eljárás
- helyi adóztatással kapcsolatos igazgatási feladatok
- anyakönyvi igazgatás
- egyes szociális igazgatással kapcsolatos feladatok
- a környezet-és természetvédelemmel kapcsolatos feladatok (például a parlagfű elleni közérdekű védekezés, zaj-és rezgésvédelem).[338]

Tehát a jelenlegi szabályozásunk szerint a jegyző az egyik általános hatáskörű, elsőfokú, helyi államigazgatási szerv. A jegyzőnek ez a jogállása megosztásra került közte és a járási hivatal között. A hatáskörök áttelepítésére a járási hivatalokhoz teljes körűen a körzetközponti jegyzőktől került sor. A nem körzetközponti jegyzőktől szinte csak a szabálysértési hatáskör került el, valamint kevés szociális, gyámügyi és nem meghatározó jelentőségű kisebb államigazgatási hatáskör. De a járási hivatalok felállítása után is egyértelmű, hogy a jegyzőknek a továbbiakban is mind önkormányzati, mind államigazgatási ügyekben dolguk van.[339]

VII.8. Jegyzői szerepek változása

[337] Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban Ptk új)
[338] Az új önkormányzati törvény értelmezése, Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft., Budapest, 2012, 3.
[339] Kéki Zoltán, A jegyző szerepe az államigazgatásban a járások megalakulása után, In Szakmai fórum,59-64.

VII.8.1. A jegyző kapcsolata a polgármesterrel az Ötv.-ben és Mötv.-ben

A téma elemzése kapcsán szót kell ejtenünk a polgármester és a jegyző kapcsolatáról. Itt érdekes lenne megemlíteni a dolog emberi vonulatát is, azonban igyekszem pusztán jogszabályi oldalról megközelíteni a kérdést, hogy ne vigyem el nem kívánatos irányba. E két vezető munkája nem lehet meg a másiké nélkül. Kapcsolatukat egyébiránt a törvény is rendezi. Ötv. úgy fogalmaz, hogy a polgármester a jegyző útján irányítja a polgármesteri hivatalt, melynek munkáját a jegyző vezeti és szervezi.[340] Ezt a Mötv. hasonlóképpen szabályozza.[341]

Amint láthattuk a polgármester és a jegyző jogállása, munkája több szállal kötődik egymással, elsődlegesen az önkormányzati igazgatásban betöltött szerepük.

A hatáskörök tekintetében egy rendkívül fontos változás állt be a hatáskörök átruházását illetően, a korábbiaktól eltérően a jegyző dönt a hatáskörébe utalt önkormányzati ügyekben.[342] Ezzel gyakorlatilag a jegyzőt az önkormányzati szervek sorába beemelték.

A polgármester és a jegyző kapcsolatában fontos szerepe van a munkáltatói jogkörök gyakorlásából adódó döntéseknek. Azt láttuk, hogy a jegyző felett a munkáltatói jogkört a képviselő-testület gyakorolja, az egyéb munkáltatói jogkört pedig a polgármester. Egyéb munkáltatói jogkörbe tartozik minden munkáltatói jog, kivéve a következőket: kinevezés, felmentés, vezetői megbízás, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetetlenség megállapítása, a fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása. Ugyanezen jogokat a jegyző gyakorolja a polgármesteri hivatal köztisztviselői tekintetében. A jegyzői munkáltatói jogosítványok azonban bizonyos esetekben csak a polgármester egyetértése érvényesíthetők. Ilyenek a kinevezés,

[340] Ötv.35. § (2) bekezdése
[341] Mötv. 67.§ (1) bekezdés a) pontja, 81.§ (1) bekezdése
[342] Mötv.81.§ (3) i) pontja

felmentés, vezetői megbízás, vezetői megbízás visszavonása és a jutalmazás. Abban az esetben, ha a jegyző személyi illetményt kíván megállapítani a polgármesteri hivatal valamely köztisztviselőjének, akkor is a polgármester jóváhagyására van szükség.

A polgármester és a jegyző kapcsolata a képviselő-testületi és bizottsági üléseken is megnyilvánul. Az ülések előkészítése a polgármesteri hivatal feladata, természetesen a polgármester és a jegyző iránymutatásai alapján. A korábbiakban utaltam rá, hogy a polgármesteri tisztség betöltésére vonatkozóan a törvény semmiféle követelményt nem támasztott az Ötv.ben és ma sem támaszt a Mötv.ben. Ez igaz a képviselőkre is. A település választott vezetői tehát laikusok. Az Ötv. azonban olyan feladatokat telepít a képviselő-testületekhez illetve a polgármesterekhez, amely szakmai háttér nélkül nem megoldható. Tekintettel arra, hogy a döntés-előkészítő anyagok beterjesztése jellemzően a polgármester feladata, így a jegyző szakmaisága a legnagyobb segítséget jelenti számára. Az esetek jelentős részében az előterjesztések elkészítésében a polgármesterek nem vesznek részt. Ezt alapvető hibának tartom, mert bár ők laikusnak számítanak, azonban, ha nem vesznek részt ez előkészítés folyamatában, úgy a döntéshozatalkor nem fogják tudni kellő súllyal képviselni annak tartalmát. A testületi és bizottsági üléseken a jegyző és a polgármester ugyanazt az álláspontot kell, hogy képviselje, hiszen a beterjesztett anyag a jegyző illetve a hivatal munkájaként, de polgármesteri előterjesztésként jelenik meg. A jegyző nem csak az előkészítésben aktív szerepet vállaló tényező vesz részt a testületi munkában, hanem mint arról már szó volt a törvényesség őreként is, aki köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek is, ha döntésüknél jogszabálysértést észlel.

A képviselő-testület üléseiről jegyzőkönyvet kell készíteni, és erről a jegyző köteles gondoskodni. A jegyzőkönyvet mind a polgármester, mind pedig a jegyző aláírják.

A polgármester és a jegyző munkakapcsolatát a következők határozzák meg:

A jegyző:

1. Gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról.
2. A hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét.
3. Gyakorolja a munkáltatói jogkört a képviselő-testület hivatalának köztisztviselői tekintetében.
4. Döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket.
5. Dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át.
6. Tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságainak ülésén
7. Dönt a hatáskörébe utalt ügyekben.[343]

Itt jegyezném meg, hogy önkormányzati hivatal vezetésében egy sajátos kettős hatalom alakul ki a polgármester és a jegyző között. A jegyző ugyanúgy részt vesz a hivatal vezetésében, mint a polgármester. A felelősség viszont nem duális, hanem az maradt továbbra is a jegyzőé. A polgármester irányítási és a jegyző vezetési tevékenysége keveredik, összecsúszik. Az önkormányzati döntéshozatal folyamatában a jegyző lehetőségei szinte „határtalanok." Néhány bekezdéssel feljebb beszéltem annak fontosságáról, hogy a polgármester részese legyen az előkészítő folyamatnak. Ezt most egy kicsit más szemszögből is szeretném megvilágítani. A testületi döntések előkészítését – ahogyan írtam- a jegyző által vezetett hivatal végzi. Ez egyrészt óriási felelősség, ugyanakkor számottevő befolyásolási lehetősége is az önkormányzati döntések alakítására.

Az, hogy milyen határozatok születnek, elsősorban az előkészítés minőségétől, annak kidolgozottságától függ. Egy jó polgármesteri elképzelést meg lehet buktatni pongyola beadvánnyal, de egy kevésbé jó elképzelést is keresztül lehet vinni a testületen egy jól kidolgozott, felépített előterjesztéssel. Itt kell megemlíteni a jegyző domináns szerepét a helyi normák kidolgozása, az önkormányzati jogalkotás terén is. Ez kiemelkedően az a terület, ahol a polgármester szinte csak a jegyzőre tud támaszkodni. Az imént említett

[343] Feik Csaba- Tábit Renáta, Önkormányzati ismeretek és praktikák polgármesterek részére In Boros Anita - Budai Balázs – Feik Csaba – Szalai András – Tábit Renáta – Temesi István, Az önkormányzati működés alapjai, Polgármesteri Akadémia, 2009, 30-32.

tényezőkből is következik, hogy a helyi közigazgatás két meghatározó résztvevőjének, a polgármesternek és a jegyzőnek együttműködése vagy annak hiánya alapvetően kihat a hivatali munkán túl az önkormányzat teljesítményére is. [344]

VII.9. Összegzés és következtetések

Disszertációm hetedik fejezetének fő témája az volt, hogy a jegyző jogállása hogyan változott a rendszerváltástól napjainkig.

Ha nagyon durván fogalmazunk, akkor az új jogi szabályozás megjelenése előtt az volt az elvárás a jegyzővel szemben, hogy a mindenkori hatalommal legyen lojális, most már elvárás az, ahogy Kéki Zoltán fogalmazott, legyen lakáj is? Kialakulhat az a helyzet, hogy ha választási ciklusonként, változik a polgármester személye, akkor vele együtt változik a jegyző személye is. Mindazon által fontos lenne, ha a jegyző nem egy személyt szolgálna, hanem egy közösséget, s nem egy személynek tartozna felelősséggel, hanem egy közösségnek, vagy legalább a képviselő-testületnek, mint ahogy a rendszerváltás utáni szabályozásban.

Meglátásom szerint is a rendszerváltás utáni Ötv. szabályozása nagyobb lehetőséget biztosított a szakmai szempontok érvényesítésére. Egy olyan jegyző státusza, akit a képviselő-testület választ határozatlan időre, sokkal erősebb, mint akit a polgármester nevez ki. Elmondhatom, hogy néha polgármesterként túl erősnek is érzem, hiszen csak kivételesen, fegyelmi eljárás keretében megállapított súlyos fegyelmi vétség esetén vagy jelentős anyagi terhet felvállalva, közös megállapodással lehetne megválni tőlük. Tanulmányom

[344] Kéki Zoltán, „A jegyzői szerepkör változásai” című előadása a XX. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencián, Keszthely, 2012. szeptember 26-28., www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2012konf/keki_zoltan_r.doc (A kutatás dátuma 2021.02.03.)

forrásainak olvasása azonban megerősített abban, hogy a jelenlegi, a Mötv. szabályozása semmiképpen nem szerencsés.

Szükségesnek látom a jegyző személyének kevésbé függővé tételét. Megítélésem szerint munkajogilag nem kívánatos teljesen függetleníteni a helyi önkormányzatoktól, azonban munkáltató jogokat ésszerű lenne visszaadni a képviselő-testületnek, kinevezését vagy éppen felmentését pedig a kormányhivatal vezetőjének egyetértési jogához kellene kötni. A szabályozás ilyen módjával a kettősség fel nem oldható ugyan, de a szakmai függetlenség erősödhetne. Az, hogy a képviselő-testülethez kerüljön a munkáltatói jogkor az is indokolja, hogy a jegyző feladatainak egy jelentős része önkormányzati jellegű, kifejezetten helyi ügyekhez kötődik. Napi feladatait a polgármester irányításával végzi a képviselő-testületi döntéseknek megfelelően. A jegyző a mindenkori önkormányzati döntések végrehajtója ilyetén, módon alárendeltje a képviselő-testület döntéseinek, függetlenül attól, hogy államigazgatási hatáskörben önállóan jár el. Természetesnek tűnik, hogy a kiválasztás helyben történjen. A kormányhivatali egyetértés a szakmai szempontok érvényesítésére adna lehetőséget, mert az előbb leírtak mellett, lecsökkent mértékben, de feladat és hatáskörében szerepel államigazgatási feladat is. A kormányhivatali vétó mellett szól továbbá az is, hogy a törvényességi felügyeletet továbbra is a jegyző gyakorolja, ez pedig kifejezetten állami feladat megítélésem szerint. A helyi akarat csak meghatározott keretek között juttatható érvényre.

Ehhez a gondolathoz kapcsolódva pedig, véleményem szerint ésszerű lenne a jegyző képesítésére vonatkozó változásra is. Tekintettel arra, hogy a képviselő-testületek helyi jogalkotói és jogalkalmazói szerepet töltenek be, valamint mind a polgármester, mind pedig a hivatal is jogalkalmazó is egyben, így a jegyző, mint a törvényesség őre állam- és jogtudományi végzettséggel feltétlenül rendelkeznie kellene. Az államigazgatási vagy közigazgatási ismeret is szükséges feladatainak magas színvonalú ellátáshoz, de megítélésem szerint a jogi végzettség nélkülözhetetlen. Nyilván ezek akkor lehetnek valós elvárások, ha a jegyzői életpályamodell valóban létezik és rá, valamint a

köztisztviselői apparátusra, úgy tekintünk, mint a közigazgatás gerincére, akik a stabilitást és a folyamatosságot biztosítják.

Összegezve tehát, egy státuszában megerősített, valamelyest független jegyző, bármily furcsán is hangzik, de erős jegyző, nagyobb hasznára tud lenni, egy a település érdekeit mindig szem előtt tartó, megalapozott, társadalmilag támogatott tervekkel rendelkező polgármesternek, aki ezek megvalósításához kellő eltökéltséget is érez magában.

VIII. A helyi igazgatás jellemzői egyes államok jogrendszerében

Ebben a fejezetben a kutatás fókuszába az angolszász és a kontinentális önkormányzati rendszerek összevetését állítom, nevezetesen az angol, francia, svéd és a német modelleket.

VIII.1. Angol önkormányzati rendszer

Az angol önkormányzati modell feldolgozását nemcsak fontosnak, hanem érdekesnek is tartom. Ennek oka abban rejlik, hogy az angol közigazgatás szervezete eltér a kontinentális rendszerektől. A központi szervek nem rendelkeznek helyi kirendeltségekkel. A Minisztérium által kapott feladatokat a helyi szervek szívességként vagy ellenszolgáltatás ellenében végzik. Ennek magyarázata, hogy az angolszász országokban annyira elterjedt a pluralizmus illetve a végrehajtó hatalom feletti kontroll eszméje nem tudott gyökeret ereszteni.[345]

[345] Józsa Zoltán: A helyi és területi önkormányzatok szervezeti struktúrái és funkciói. (Összehasonlító elemzés). ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE. ACTA JURIDICA ET POLITICA. 1998/5. 10.

VIII.2. Német önkormányzatok rendszere

Szövetségi államnak minősül Németország. Ötszintű önkormányzati rendszer alakult ki. A helyi önkormányzat, amelyet a civil szabadság kifejezésként tartanak számon, hosszú és jelentős történeti múlttal rendelkezik. Ez a hagyomány kifejezésre jut a városok (Stadte), a települések (Gemeinden), a megyék (Kreise) és a regionális szövetségek (Landschaftsverbande) együttműködésében, melyet az Alaptörvény (Grundgesetz), valamint minden tartomány Alkotmánya (Verfassung) egyaránt garantál. A német alkotmány expressis verbis kimondja, hogy minden tartományban, megyében és municipiumban a polgárokat általános, közvetlen, szabad, egyenlő és titkos választójog alapján létrehozott testület képviseli. A helyhatóság a helyi ügyekben teljes jogkörrel rendelkezik a jogszabály keretein belül. Lényegében kétfajta municipium különböztethető meg: a város, amelyik népességének, gazdasági fejlettségének és kulturális szerepének köszönhetően független a megyétől, továbbá a kisvárosok, amelyek egy megye keretei közé sorolandók. Három közigazgatási szint különböztethető meg Németországban, a föderális, a tartományi és a helyi szint. Minden szint sajátos jogkörökkel, felelősséggel rendelkezik. A nagyobb tartományokban ez a struktúra tartományi minisztériumok alatti kerületi szinttel egészült ki az állami adminisztráció. A német közigazgatásban a legmagasabb szintet a szövetségi intézményrendszer képviseli. A szövetségi feladatokat minisztériumok valósítják meg és a szövetségi adminisztrációnak is megvan a maga szervezeti alrendszere a kormányzás mindhárom szférájában. A közigazgatás második szintjén találhatóak a tartományi minisztériumok, amelyek mind kormányzati, mind pedig egyéb adminisztratív funkciókat ellátnak. A harmadik a helyhatóságok szintje. A német önkormányzatoknak minden helyi funkciót joguk van megvalósítani, kivéve, ha azok címzettjei más intézmények, szervezeti egységek. A múltban számos esetben a tartományok a megyékhez rendeltek egyes municipiális funkciókat, amely hatáskörelvonás, csökkentés tekintetében a helyi önkormányzatok erőteljesen tiltakoztak, így a Szövetségi

Alkotmánybíróságnak kellett megerősítenie a municipiumok omnipotens szerepét.[346]

VIII.3. A francia helyi igazgatás jellemzői

A francia önkormányzati rendszer gyökerei a 18-19. századra, a Napóleon által indított reformok időszakára vezethető vissza, melynek pontos ideje 1799 és 1815 között datálható. Franciaországban az önkormányzati struktúrában öt szintet különböztethetünk meg: a régiókat, számuk 22, a 96 departmentet, az ún. arrondissementokat (320), a 3.350 cantont és a 36.000 kommunát. A helyi önkormányzatok belső struktúráját nézve elmondható, hogy, a legfőbb döntéshozó szerv a képviselő-testület vagy tanács, amelynek a tagjait hat évenként közvetlenül választják. Franciaországban a közigazgatás meghatározó szereplői a kormány, a departmentek és a kommunák, ugyanakkor a régiók közvetítő, mediátor szerepe egyes ügyek tekintetében növekvő jelentőséget mutat az elmúlt években.[347]
keresni még szakirodalmat hozzá és beépíteni

VIII.4. Svédország

A modern svéd önkormányzati rendszer törvényi alapjai 1862-ben valósultak meg, amikor is a kibocsátott helyi önkormányzati rendelet kettéválasztotta a vallási és a világi ügyek intézését, és az utóbbiak megvalósítását helyi szinten a municipiumok, települések hatáskörébe utalta. Szintén ez a jogszabály létesített egy második önkormányzati szintet a megyét, mint regionális egységet, olyan meghatározó feladatköröket utalva, mint az egészségügyi és orvosi ellátás, valamint a mezőgazdasági viszonyok fejlesztése.

[346] Józsa: i. m. 5.
[347] Józsa: i. m. 11-12.

A svéd önkormányzati rendszernek ez a felépítése lényegében napjainkig változatlan maradt azzal a megszorítással, hogy megyei szinten állami megyei adminisztráció is kiépült (state county administration) adminisztratív testülettel (administration board) és végrehajtó testülettel (executive board). A két intézmény azonos földrajzi területet fog át, de a feladataik különbözőek.[348]

Összegzés

Disszertációmnak a **hipotézisei** az alábbiak:

1. A jegyző személye mindig összefüggött a helyi igazgatási szervekben az állam szolgálatával, az államigazgatási feladatok ellátásával.
2. 1990-től 2000-ig terjedő időszak a „második" hőskornak nevezhető a jegyző jogállásában, ugyanis szinte minden elsőfokú államigazgatási hatáskör címzettje a jegyző volt ebben a periódusban.
3. Az elmúlt évtized során a hivatal vezetésében egy sajátos kettős hatalom alakult ki. A polgármester ugyanúgy részt vesz a hivatal vezetésében, mint a jegyző. A felelősség viszont nem duális, az maradt a jegyzőé.
4. Az új önkormányzati törvény látványosan erősítette a polgármesterek pozícióját, míg a jegyzői szerepkört gyengítette.

Kutatásom alapján megállapíthatjuk, hogy mind a négy hipotézisem helytálló, ugyanis **első hipotézisem az volt, hogy a jegyző személye mindig összefüggött a helyi igazgatási szervekben az állam szolgálatával, az államigazgatási feladatok ellátásával.**

Ha az egyes korszakokat szeretnénk végigvenni, akkor a következőket mondhatjuk el.

Ahogy disszertációmban láthattuk a magyar közigazgatásban a községi jegyző jogállás kialakulása és kifejlődése a 17-18. századra tehető, ténylegesen

[348] Józsa: i. m. 15.

szabályozottá Mária Terézia idején vált. A jegyző személyében ilyenkor három érdek jelent meg:

1. a település érdeke,
2. az állam érdeke,
3. egyén érdeke.

A jegyzői tisztség tekintetében a 19. század mérföldkőnek tekinthető, hiszen az 1871. évi XVIII. törvény lényeges változást hozott ezen a területen. A kétirányú függés, azaz az állam és a közösség irányában megmaradt, azonban annyiban történt változás, hogy a jegyző a község tisztviselőjeként egyúttal az állami közigazgatás végrehajtójává is vált. Tehát a jegyző személye a XIX. században is összefüggött a helyi igazgatási szervekben az állam szolgálatával, az államigazgatási feladatok ellátásával. A községekről szóló 1886. évi XXII. tc. hatályba lépése után a községi jegyző egyre aktívabban kapcsolódik be a községi ügyek intézésébe.

A 19. század végén és a 20. század elején a jegyzői szakma társadalmi presztízse kiemelkedő volt.

Habár a két világháború között lényeges változás nem történt, a vármegyék élén továbbra is az alispán állt, alatta a főjegyző, és az aljegyző, akik a közgyűléseken fogalmazói-előadói feladatokat láttak el, mégis a jegyzőség és a jegyző személye különös figyelmet érdemelt, ugyanis a közigazgatással tudományos színvonalon csak az 1930-as években kezdtek foglalkozni Magyarországon.

A tanácsrendszer időszakában (1950-1990) a vb-titkár volt az, aki a jegyzői feladatokhoz hasonló, főként államigazgatási feladatokat látott el. A vb-titkár hivatásos államigazgatási dolgozó volt, tanácselnök segítője. Feladata a szocialista törvényesség biztosítása volt, a hatósági tevékenység eredményességének, a hivatali munka rendjének biztosítása. Ebben az időben a vb-titkár megbízatása az őt megválasztó tanács megbízatásának lejártát követően megválasztott új tanácsnak az alakuló üléséig tartott.

Azt is bemutattam disszertációmban, hogy a rendszerváltáskor, az 1990-es évi önkormányzati szabályozás visszanyúlt a közigazgatási

hagyományokhoz. Ugyanis a tanácsrendszer előtti korszakban, azaz 1950 előtt a jegyző az állam köztisztviselője, a községi közigazgatás vezetője volt, tehát személye összefüggött a helyi igazgatási szervekben az állam szolgálatával, az államigazgatási feladatok ellátásával. Fontos, hogy a jegyző a törvényesség őre, a politikával szemben a szakmai elem megtestesítője, ő látja el az államigazgatási feladatokat, ugyanis az Ötv. 7. §-ának (1) bekezdése alapján az önkormányzati szervekre és risztviselőkre átruházott államigazgatási hatáskörök elsődleges címzettje. Az 1990-es években a legnagyobb gondot az jelentette, hogy a jegyző jogállását tekintve az „önkormányzat embere", feladatkörét tekintve pedig inkább az „állam embere" volt.

Azt is láthattuk, hogy napjainkban a jegyző szerepére az jellemző, hogy a jegyző az államigazgatási rendelkezések végrehajtója és a község ügyeinek vivője.

2011 óta elmondhatjuk, hogy a jegyző feladatainak 60 %-a az államigazgatási és 40 %-a az önkormányzati feladat. 2013-tól a jegyző önkormányzati szerepe jelentősen erősödött azáltal, hogy önkormányzati hatáskörei is lehetettek, átruházott hatáskörben, önkormányzati ügyekben is dönthet.

Tehát ha **az első hipotézisemet vizsgáljuk, azaz azt, hogy a jegyző személye mindig összefüggött a helyi igazgatási szervekben az állam szolgálatával, az államigazgatási feladatok ellátásával.** Akkor megállapíthatjuk, hogy 2013 után ez a szerepe a jegyzőnek csökkent, ugyanis a jegyző államigazgatási feladatainak egy részét a járási hivatali rendszerbe integrálta, ezzel kifejezve azt, hogy mit is akart az állam. Az állam ugyanis teljes államigazgatási koncentrációt akart. A járások általános elsőfokú államigazgatási hatósági jogkör gyakorlására jöttek létre. Ezzel a törvényalkotónak az volt a célja, hogy elválassza egymástól szervezetileg az önkormányzati és az államigazgatási feladatok ellátását. A jegyzők jogállás a járási hivatalok megalakulásával alapvetően megváltozott, ugyanis az általános hatáskörű államigazgatási szerepe megosztásra került a járási hivatallal, miután több hatásköre átkerült oda. Ez a megfogyatkozott államigazgatási hatáskörök

mellett az önkormányzati pozíció erősödését jelenti. Tehát a jelenlegi szabályozásunk szerint a jegyző az egyik általános hatáskörű elsőfokú, helyi államigazgatási szerv, azaz jelenleg is helytálló az első hipotézisem: **a jegyző személye mindig összefüggött a helyi igazgatási szervekben az állam szolgálatával, az államigazgatási feladatok ellátásával.** Habár az államigazgatási feladata a jegyzőnek 2013 után csökkent, ugyanis a jegyzőnek ez a jogállása (általános hatáskörű elsőfokú, helyi államigazgatási szerv) megosztásra került közte és a járási hivatal között.

Második hipotézisemről is megállapíthatjuk, hogy helytálló, ugyanis az **1990-től 2000-ig terjedő időszakot a jegyző jogállása szempontjából „második" hőskornak is nevezhetjük.** A jegyzőnek ebben az időszakban azonosak a feladatai, azonosak a hatáskörei. Szinte minden elsőfokú államigazgatási hatáskör címzettje a jegyző. Az 1990-től a 2000-ig terjedő időszak az új önkormányzati rendszer kiépítésének, megszilárdításának évei. Ekkor alakulnak ki a polgármesteri hivatalok és a körjegyzőségek.

Az 1990-es önkormányzati törvény a magyar közigazgatás-történeti hagyományokra is építkezve szabályozta a jegyző jogállását, feladatait és hatásköreit. A törvényhozó egyrészt visszanyúlt a régi elnevezéshez, titulushoz, másrészt visszahozta az első tanácstörvény előtti időszak alapvető feladat-és hatásköri szabályait is. Azaz a jegyző a képviselő-testület hivatalának vezetőjeként felel az önkormányzati ügyek döntés-előkészítéséért és végrehajtásáért, másrészt államigazgatási körökben a hatáskörök címzettje. A magyar közigazgatás rendszerében elhelyezve a jegyző általános hatáskörű, helyi, elsőfokú államigazgatási szerv. Az 1990-es önkormányzati törvény azzal igyekezett megteremteni és megfogalmazni függetlenségét a mindenkori politikai hatalomtól, hogy a jegyzőt pályázat útján a képviselő-testület választotta ki a jelöltek közül és kinevezése határozatlan időre szól. A jegyzővel szembeni elvárások az 1990-es törvény után a következők voltak: pártatlanság, semlegesség és kiemelkedő szakmai képzettség.

A cél az volt, hogy önkormányzatok tevékenysége felett egyfajta állami felügyeletet gyakoroljanak a jegyzők, hiszen ők hivatottak biztosítani az önkormányzati tevékenység egészének törvényességét, s ezt belülről és megelőző jelleggel teszik. Látható, hogy az alapvető gondot a jegyző jogállásával kapcsolatban az jelenti, hogy a jegyző jogállását tekintve az „önkormányzat embere", feladatkörét tekintve pedig inkább az „állam embere". Ez a kettősség problémássá teszi a jegyzői feladatellátás kiegyensúlyozott megvalósítását, hiszen az önkormányzat azt várja el a jegyzőtől, hogy ne akadékoskodjon, ugyanakkor a „törvényesség őre" találja meg az önkormányzat érdekeinek a legmegfelelőbb jogi megoldást.

Harmadik hipotézisem is helytálló, ugyanis **az elmúlt évtized során a hivatal vezetésében egy sajátos kettős hatalom alakult ki.** A polgármester ugyanúgy részt vesz a hivatal vezetésében, mint a jegyző. A felelősség viszont nem duális, az maradt a jegyzőé. Ahogy disszertációmban is láthattuk a magyar helyi önkormányzatok végrehajtásáért és igazgatásáért felelős szervezete kettős vezetés alatt áll, ugyanis egyrészt a helyi és laikus elemet képviselő polgármester, valamint a szakmaiságot és a stabilitást képviselő jegyző működteti ezt a rendszert. A dualisztikus igazgatási szervezetű önkormányzati modellbe azoknak az államoknak a szabályozása tartozik, ahol az önkormányzati jog kialakít egy a stratégiai döntéshozó testülettől független, attól jogilag elkülönült feladat-és hatáskörrel rendelkező igazgatási-végrehajtási szervezetet, de e szervezet vezetésével összefüggő hatáskörök több személy vagy testület között oszlik meg. Ezzel ellentétben a monokratikus rendszer, az, amely a 2011-es magyarországi önkormányzati szabályozást inkább jellemzi, amint disszertációmban is láthattuk. Nemzetközi szinten ismerünk olyan dualisztikus rendszereket, ahol a polgármester és a testületi bizottságok kettőségén alapul a rendszer (Benelux államok, Spanyolország, Portugália, Görögország), olyat, ahol a polgármester mint politikai vezető és az igazgatási professzionalista kettősségén alapul a rendszer (2000-es brit önkormányzati modell). Az utóbbi dualisztikus igazgatási szervezetű modellbe tartozik az

1990-es Ötv. modellje is, amikor az igazgatási szervezet kettős vezetésének a feladat-és hatáskörök ellátását jellemzően egy professzionalista igazgatási szakember, azaz a jegyző és egy politikusnak tekinthető vezető, azaz a polgármester között osztják meg. Az Ötv. szerint a duális modellű rendszert a jegyző speciális jogállása határozza.

Az 1990-ben kialakuló magyar önkormányzati rendszer a korábbi szabályozásbeli adottságokra és a történeti hagyományokra is figyelemmel egy erős, közvetlen testületi vezetési jogkörök melletti duális rendszert teremtett meg a helyi politikus polgármester és az igazgatási professzionalista jegyző szerepkörének intézményesítésével.

Ahogy disszertációmban is láthattuk önkormányzati hivatal vezetésében egy sajátos kettős hatalom alakul ki a polgármester és a jegyző között. A jegyző ugyanúgy részt vesz a hivatal vezetésében, mint a polgármester. A felelősség viszont nem duális, hanem az maradt továbbra is a jegyzőé. A polgármester irányítási és a jegyző vezetési tevékenysége keveredik, összecsúszik. Az önkormányzati döntéshozatal folyamatában a jegyző lehetőségei szinte „határtalanok." Néhány bekezdéssel feljebb beszéltem annak fontosságáról, hogy a polgármester részese legyen az előkészítő folyamatnak. Ezt most egy kicsit más szemszögből is szeretném megvilágítani. A testületi döntések előkészítését – ahogyan írtam- a jegyző által vezetett hivatal végzi. Ez egyrészt óriási felelősség, ugyanakkor számottevő befolyásolási lehetősége is az önkormányzati döntések alakítására.

Az, hogy milyen határozatok születnek, elsősorban az előkészítés minőségétől, annak kidolgozottságától függ. Egy jó polgármesteri elképzelést meg lehet buktatni pongyola beadvánnyal, de egy kevésbé jó elképzelést is keresztül lehet vinni a testületen egy jól kidolgozott, felépített előterjesztéssel. Itt kell megemlíteni a jegyző domináns szerepét a helyi normák kidolgozása, az önkormányzati jogalkotás terén is. Ez kiemelkedően az a terület, ahol a polgármester szinte csak a jegyzőre tud támaszkodni. Az imént említett tényezőkből is következik, hogy a helyi közigazgatás két meghatározó résztvevőjének, a polgármesternek és a jegyzőnek együttműködése vagy annak

hiánya alapvetően kihat a hivatali munkán túl az önkormányzat teljesítményére is.

Ha a harmadik hipotézisemet szeretnénk folytatni, akkor megállapíthatjuk, hogy ehhez kötődik a negyedik is, azaz az, hogy **az új önkormányzati törvény látványosan erősítette a polgármesterek pozícióját, míg a jegyzői szerepkört gyengítette.** Általánosságban elmondhatjuk a polgármesterről, hogy ő az önkormányzat, így a település első embere is.

A Mötv. egyik központi eleme a polgármester pozíciójának az önkormányzaton belüli megerősítése. Az igazgatási szervezet szempontjából a legfontosabb a polgármesternek a végrehajtás rendszerén belüli megerősítése. Bár a Mötv. 67. § a , úgy fogalmaz, hogy a polgármester irányítja a polgármesteri hivatalt a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében, de a 67. § f, pontja már jelzi a változást azzal, hogy kimondja, hogy a polgármester gyakorolja a jegyző felett a munkáltatói jogokat.

Ahogy disszertációmban is láthattuk a polgármester nemcsak tagja és elnöke a képviselő-testületnek, hanem a képviselő-testület egyik szerve is. Ennek alapján elmondhatjuk, hogy a polgármester egyszemélyes önkormányzati szerv, aki egyben képviseli az önkormányzat legfőbb szervét, azaz a választott képviselőkből álló képviselő-testületet.

A jegyzőt a polgármester nevezi ki, ez azt is jelenti, hogy a Mötv. szerint a jegyző felett a munkáltatói jogkört a polgármester gyakorolja. Amikor a jegyzőt a polgármester kinevezi, akkor a jegyző vezetőjévé válik a képviselő-testület egyik szervének, azaz a polgármesteri hivatalnak.

Amint láthattuk a polgármester és a jegyző jogállása, munkája több szállal kötődik egymással, elsődlegesen az önkormányzati igazgatásban betöltött szerepük szerint.

A hatáskörök tekintetében egy rendkívül fontos változás állt be a hatáskörök átruházását illetően. A korábbiaktól eltérően a jegyző átruházott hatáskörben önkormányzati ügyekben kapott szerepet.[349]Ezzel gyakorlatilag a jegyző az önkormányzati szervek sorába beemelték.

[349] Mötv.81.§ (3) j) pontja

A polgármester és a jegyző kapcsolatában fontos szerepe van a munkáltatói jogkörök gyakorlásából adódó döntéseknek. Azt láttuk, hogy a jegyző felett a munkáltatói jogkört a képviselő-testület gyakorolja, az egyéb munkáltatói jogkört pedig a polgármester. Egyéb munkáltatói jogkörbe tartozik minden munkáltatói jog, kivéve a következőket: kinevezés, felmentés, vezetői megbízás, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetetlenség megállapítása, a fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása. Ugyanezen jogokat a jegyző gyakorolja a polgármesteri hivatal köztisztviselői tekintetében. A jegyzői munkáltatói jogosítványok azonban bizonyos esetekben csak a polgármester egyetértésével érvényesíthetők. Ilyenek a kinevezés, felmentés, vezetői megbízás, vezetői megbízás visszavonása és a jutalmazás. Abban az esetben, ha a jegyző személyi illetményt kíván megállapítani a polgármesteri hivatal valamely köztisztviselőjének, akkor is a polgármester jóváhagyására van szükség.

Nem győzöm hangsúlyozni, hogy a rendszerváltás utáni Ötv. szabályozása nagyobb lehetőséget biztosított a szakmai szempontok érvényesítésére, mint a hatályos Mötv. Egy olyan jegyző státusza, akit a képviselő-testület választ határozatlan időre, sokkal erősebb, mint akit a polgármester nevez ki.

Összefoglalóul megállapíthatjuk, hogy negyedik hipotézisem is helytálló, ugyanis **az új önkormányzati törvény látványosan erősítette a polgármesterek pozícióját, míg a jegyzői szerepkört gyengítette.**

Kutatási kérdések

1. Hogyan változtatta meg az ezredforduló az addig egységes jegyzői hatáskör-telepítés rendszerét?
2. Milyen a jegyzők és a felettük munkáltatói jogokat gyakorló polgármesterekkel történő kapcsolatrendszer? Hogyan alakult ez a történelem során és az utóbbi időkben?

Ha az **első kutatási kérdésemre** szeretnék válaszolni, akkor megállapíthatom, hogy az Ötv. szervezeti szabályai, valamint a hatósági hatáskör-telepítési szabályok azt is biztosítják, hogy a jegyzőt a polgármester nem utasíthatja az átruházott államigazgatási hatáskörben hozott döntései tekintetében. Ehhez sajnos nem minden polgármester tartja magát, és sok esetben megpróbál beavatkozni annak ellenére, hogy nincs hatásköre az adott kérdésben. Ezt csak erősíti a már korábban is említett lakosságban élő kép, aki a mivel a polgármesteri hivatal munkájának hatékonyságában méri le a polgármester tevékenységét, összemossa az államigazgatási és önkormányzati hatásköröket. Az ő gondolkodásukban nem választódik szét ez a két jogkört, hiába merevek azok jogilag jegyző államigazgatási hatáskörei tekintetében. Ennek átlátása nem is várható el az átlagembertől, hiszen látszólag nincs is különbség. Az Ötv. alapján a jegyző ott van a testületi, bizottsági üléseken, azokon tanácskozási joga van. Egyebekben az Ötv. 36. § (2) bekezdés a), pontjában meghatározottak alapján a jegyző gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról. Ezek alapján a jegyző részt vesz döntés-előkészítő szerepben az önkormányzati hatáskörök intézésében is. A jegyző azonban ténylegesen nem tudja elkülönülten, a képviselő-testület és a polgármester befolyásától mentesen az államigazgatási ügyintézést ellátni, mert a munkáltatói jogok gyakorlása révén a polgármester és a képviselő-testület jelentős hatást gyakorolnak a jegyző tevékenységére.

Ha a **második kutatási kérdésre** szeretnék válaszolni, akkor elmondhatom, hogy disszertációmban bemutattam, hogy a polgármester és a jegyző jogállása hogyan változott a rendszerváltástól napjainkig, különös tekintettel a hivatalirányítás szempontjából, ebben alapvetően, a törvényi szöveghez szigorúan ragaszkodva változás nem volt, hiszen polgármesteri hivatalt ahogyan korábban is a polgármester irányítja és a jegyző vezeti. A polgármesteri hivatalra vonatkozó irányítási jog főként az önkormányzati jogkörökre vonatkozik, így elsősorban a hivatal önkormányzati feladatainak meghatározását jelenti, mégpedig a jegyző javaslatainak figyelembevételével. A polgármester az önkormányzati, valamint az államigazgatási feladatait,

hatásköreit a polgármesteri hivatal közreműködésével látja el. Az e feladatok elvégzésében közreműködő hivatalt a jegyző vezeti. Ez a vezetői jogkör pedig azt jelenti, hogy a konkrét munkaszervezési utasításokat, feladatokat a jegyző határozza meg a hivatal köztisztviselői és más alkalmazottai részére és gyakorolja felettük a munkáltatói jogot.

Az új szabályozás azonban amely szerint, azaz a Mötv. szerint a polgármester nevezi ki a jegyzőt, azt is jelenti, hogy a jegyző már sem nem az állam, sem nem az önkormányzat embere, hanem a polgármesteré. A legjelentősebb változást ez a momentum határozza meg. Ha nagyon durván fogalmazunk, akkor az új jogi szabályozás megjelenése előtt az volt az elvárás a jegyzővel szemben, hogy a mindenkori hatalommal legyen lojális, most már elvárás az, hogy ahogy Kéki Zoltán fogalmazott, legyen lakáj is? Kialakulhat az a helyzet, hogy ha választási ciklusonként, változik a polgármester személye, akkor vele együtt változik a jegyző személye is. Mindazon által fontos lenne, ha a jegyző nem egy személyt szolgálna, hanem egy közösséget, s nem egy személynek tartozna felelősséggel, hanem egy közösségnek, vagy legalább a képviselő-testületnek, mint ahogy a rendszerváltás utáni szabályozásban.

Meglátásom szerint is a rendszerváltás utáni Ötv. szabályozása nagyobb lehetőséget biztosított a szakmai szempontok érvényesítésére. Egy olyan jegyző státusza, akit a képviselő-testület választ határozatlan időre, sokkal erősebb, mint akit a polgármester nevez ki. Elmondhatom, hogy néha polgármesterként túl erősnek is éreztem, hiszen csak kivételesen, fegyelmi eljárás keretében megállapított súlyos fegyelmi vétség esetén vagy jelentős anyagi tehet felvállalva, közös megállapodással lehetett megválni tőlük. Szakdolgozatom forrásainak olvasása azonban megerősített abban, hogy a jelenlegi, a Mötv. szabályozása semmiképpen nem szerencsés.

Szükségesnek látom a jegyző személyének kevésbé függővé tételét. Megítélésem szerint munkajogilag nem kívánatos teljesen függetleníteni a helyi önkormányzatoktól, azonban munkáltató jogokat ésszerű lenne visszaadni a képviselő-testületnek, kinevezését vagy éppen felmentését pedig a kormányhivatal vezetőjének egyetértési jogához kellene kötni. A szabályozás

ilyetén módjával a kettősség fel nem oldható ugyan, de a szakmai függetlenség erősödhetne Az, hogy a képviselő-testülethez kerüljön a munkáltatói jogkor az is indokolja, hogy a jegyző feladatainak egy jelentős része önkormányzati jellegű, kifejezetten helyi ügyekhez kötődik. Napi feladatait a polgármester irányításával végzi a képviselő-testületi döntéseknek megfelelően. A jegyző a mindenkori önkormányzati döntések végrehajtója ilyetén, módon alárendeltje a képviselő-testület döntéseinek, függetlenül attól, hogy államigazgatási hatáskörben önállóan jár el. Természetesnek tűnik, hogy a kiválasztás helyben történjen. A kormányhivatali egyetértés a szakmai szempontok érvényesítésére adna lehetőséget, mert az előbb leírtak mellett, lecsökkent mértékben, de feladat és hatáskörében szerepel államigazgatási feladat is. A kormányhivatali vétó mellett szól továbbá az is, hogy a törvényességi felügyelet továbbra is a jegyző gyakorolja, ez pedig kifejezetten állami feladat megítélésem szerint. A helyi akarat csak meghatározott keretek között juttatható érvényre.

Ehhez a gondolathoz kapcsolódva pedig, véleményem szerint ésszerű lenne a jegyző képesítésére vonatkozó változásra is. Tekintettel arra, hogy a képviselő-testületek helyi jogalkotói és jogalkalmazói szerepet töltenek be, valamint mind a polgármester, mind pedig a hivatal is jogalkalmazó is egyben, így a jegyző, mint a törvényesség őre állam- és jogtudományi végzettséggel feltétlenül rendelkeznie kellene. Az államigazgatási vagy közigazgatási ismeret is szükséges feladatainak magas színvonalú ellátáshoz, de megítélésem szerint a jogi végzettség nélkülözhetetlen. Nyilván ezek akkor, lehetnek valós elvárások, ha a jegyzői életpályamodell valóban létezik és rá valamint a köztisztviselői apparátusra, úgy tekintünk, mint a közigazgatás gerincére, akik a stabilitást és a folyamatosságot biztosítják.

Azt figyelembe véve, hogy a polgármesteri tisztség ellátásához semmiféle végzettséget előíró követelmény nem kötődik, a megválasztott polgármesterek számára célszerű lenne kikötni a közigazgatási vizsga letételét. A TÖOSZ által szervezett polgármesteri akadémia rendkívül jó kezdeményezés volt.

Összegezve tehát, egy státuszában megerősített, valamelyest független jegyző, bármily furcsán is hangzik, de erős jegyző, nagyobb hasznára tud lenni,

egy a település érdekeit mindig szem előtt tartó, megalapozott, társadalmilag támogatott tervekkel rendelkező polgármesternek, aki ezek megvalósításához kellő eltökéltséget is érez magában.

Disszertációm csak a kérdés jogi vonatkozásainak bongatására adott lehetőséget. Nem elhanyagolható azonban nyilvánvalóan egy település önkormányzatának működésének eredményessége szempontjából az emberi tényező, amelyben a meghatározó szereplők, - polgármesternek, őt segítő a jegyző- a szolgálathoz való viszonya is meghatározó. Márait idézve: „Az életnek értéket csak a szolgálat adhat, amellyel az emberek ügye felé fordulunk”

Summary

The hypotheses of my thesis are:

- The person of the notary has always been linked to the service of the State in local administrations, and to the performance of administrative tasks.
- The period from 1990 to 2000 can be called the "second" golden age of the notary's status, as almost all first-level administrative powers were vested in the notary during this period.
- Over the past decade, a specific dual power has emerged in the management of the Office. The mayor is as much involved in running the office as the notary. But the responsibility is not dual, it remains with the notary.
- The new Local Government Act has spectacularly strengthened the position of mayors, while weakening the role of notaries.

On the basis of my research, we can conclude that all four hypotheses are correct, because **my first hypothesis was that the person of the notary has always been connected with the service of the state in local administrations, with the performance of state administrative tasks.**

If we want to go through each era, we can say the following.

As we have seen in my dissertation, the formation and development of the legal status of the municipal notary in the Hungarian public administration dates back to the 17th-18th centuries, and it was actually regulated in the time of Maria Theresa. At that time three interests appeared in the person of the notary:

- in the interest of the municipality,
- in the interest of the state,
- the interest of the individual.

The 19th century can be considered a milestone for the office of notary, as Act XVIII of 1871 brought significant changes in this area. The two-way dependency between the state and the community was maintained, but the notary, as an official of the municipality, became an executive of the state administration. Thus, in the 19th century, the notary was still linked to the service of the state in local administrations and to the performance of state administrative tasks. After the entry into force of Act XXII of 1886 on municipalities, the municipal notary became increasingly involved in the management of municipal affairs.

In the late 19th and early 20th centuries, the social prestige of the notary profession was outstanding.

Although there were no significant changes between the two world wars, the counties were still headed by the deputy county governor, with the chief notary and the deputy notary below him, who performed the duties of draftsman and speaker at the general assemblies, the notary and the notary themselves deserved special attention, since it was only in the 1930s that public administration began to be dealt with on an academic level in Hungary.

In the period of the council system (1950-1990), the ec-secretary was the person who performed mainly administrative tasks similar to those of the notary. The ec-secretary was a professional civil servant, assisting the president of the council. His task was to ensure socialist legality, the effectiveness of official activity and the orderliness of official work. At that time, the term of

office of the ec-secretary lasted until the inaugural meeting of the new council elected after the expiry of the term of office of the council that elected him.

I also showed in my dissertation that the 1990s, when the system changed, local government regulation went back to the administrative tradition. In the pre-council era, i.e. before 1950, the notary was a civil servant of the state, the head of the municipal administration, and his or her person was therefore connected with the service of the state in local administrative bodies, with the performance of state administrative tasks. It is important that the notary is the guardian of legality, the embodiment of the professional element as opposed to politics, and that he or she performs the tasks of state administration, since under Section 7(1) of the Act of LXV of 1990 (hereinafter referred to as: Ötv.) he or she is the primary recipient of the state administration powers delegated to local government bodies and officials. In the 1990s, the main problem was that the notary was a 'man of the municipality' in terms of his legal status and a 'man of the state' in terms of his functions.

We have also seen that today the role of the notary is characterised by the fact that he is the executor of the administrative provisions and the administrator of the affairs of the municipality.

Since 2011, we can say that 60% of the notary's tasks are state administrative and 40% municipal.From 2013, the notary's municipal role has been significantly strengthened by the fact that he can also have municipal powers, and can decide on municipal matters by delegated authority.

So, if **we examine my first hypothesis, that is, that the person of the notary has always been connected with the service of the state in local administrations, with the performance of state administrative tasks.** Then we can conclude that after 2013, this role of the notary has diminished, because the notary has integrated part of his state administration tasks into the district office system, thus expressing what the state wanted. The state wanted full concentration of state administration. The districts were created to exercise the general power of first-tier state administration. The legislator's aim was thus to separate, in organisational terms, the exercise of local government functions

from the exercise of state administration functions. The legal status of notaries changed fundamentally with the creation of the district offices, as their role of general public administration was shared with the district office, following the transfer of a number of their powers to it. This means that the position of the local government has been strengthened, in addition to the reduced powers of the state administration. Thus, under our current legislation, the notary is one of the first-tier local government bodies with general powers, which means that my first hypothesis is still valid: the **notary has always been associated with the service of the state and the performance of administrative tasks in local government.** However, the notary's role in the administration of the State has been reduced after 2013, as this status (general first instance local administration) has been shared between the notary and the district office.

My second hypothesis is also correct, since the **period from 1990 to 2000 can be called the "second" epoch of the notary's status.** During this period, the notary's tasks and powers remained the same. The notary is the addressee of almost all first-level administrative powers. The period from 1990 to 2000 was a period of building and consolidating the new local government system. This is when the mayor's offices and the district municipalities were created.

The Local Government Act of 1990 regulated the legal status, duties and powers of the notary, also building on the historical traditions of Hungarian public administration. On the one hand, the legislator reverted to the old designation and title, and on the other hand, it also brought back the basic rules on duties and powers of the period before the first Council Act. In other words, as the head of the office of the body of representatives, the notary is responsible for the preparation and implementation of local government decisions and is the recipient of powers in the public administration. In the Hungarian system of public administration, the notary is a local, first-tier state administration body with general powers. The 1990 Local Government Act sought to establish and formalise the notary's independence from the political authorities by providing

that the notary was selected by the body of representatives from among the candidates by means of a competitive procedure and that his appointment was for an indefinite period. After the 1990 law, the requirements for the notary were: impartiality, neutrality and high professional qualifications.

The aim was to have notaries exercise a kind of state supervision over the activities of municipalities, since they are responsible for ensuring the legality of all municipal activities, and they do so internally and preventively. It can be seen that the fundamental problem with the status of notaries is that they are 'people of the municipality' in terms of their status and 'people of the state' in terms of their functions. This dichotomy makes it problematic for the notary to perform his duties in a balanced way, since the municipality expects the notary not to be a stickler for the law, while at the same time the 'guardian of the law' is expected to find the legal solution that best suits the interests of the municipality.

My third hypothesis is also correct, because over the **last decade a specific dual power has emerged in the management of the Office.** The mayor is as much involved in the management of the office as the notary. But the responsibility is not dual, it remains with the notary. As we have seen in my dissertation, the organisation responsible for the implementation and management of Hungarian local government is under dual leadership, with the mayor representing the local and lay element on the one hand and the notary representing professionalism and stability on the other. The model of local government with a dualistic administrative organisation includes those states where local government law establishes an administrative-executive organisation with legally separate functions and powers, independent of the strategic decision-making body, but where the powers of management of this organisation are shared between several persons or bodies. In contrast, it is the monocratic system that tends to characterise local government regulation in Hungary in 2011, as we have seen in my thesis. At international level, we know of dualistic systems based on the duality of the mayor and the board committees

(Benelux, Spain, Portugal, Greece), and of systems based on the duality of the mayor as political leader and the administrative professional (2000 British model of local government). The latter model of dualistic administrative organisation also includes the model of the Ötv., where the dual leadership of the administrative organisation is typically divided between a professionalist administrator, i.e. the notary, and a political leader, i.e. the mayor. According to the Ötv., the dual model is determined by the special status of the notary.

The Hungarian system of local government that emerged in 1990 created a dual system with strong, direct management powers by the body, by institutionalising the role of the local political mayor and the administrative professional notary, in view of the previous regulatory conditions and historical traditions.

As we have seen in my dissertation, in the management of a municipal office, a special dual power is created between the mayor and the notary. The notary is as much involved in the management of the office as the mayor. However, the responsibility is not dual, but remains with the notary. The mayor's management and the clerk's management activities are mixed up and merge. In the municipal decision-making process, the notary's options are almost "limitless." A few paragraphs ago I spoke about the importance of the mayor being part of the preparatory process. I would now like to put this in a slightly different perspective. The preparation of the decisions of the body - as I have written - is carried out by the office of the notary. On the one hand, this is a huge responsibility, but it is also a considerable opportunity to influence municipal decisions.

The decisions that are taken depend primarily on the quality of the preparation and the degree of elaboration. A good mayoral idea can be thwarted by a flimsy submission, but a less good idea can also be pushed through the body with a well-developed, well-constructed submission. The dominant role of the notary in the development of local standards and in municipal legislation should also be mentioned here. This is an area where the mayor can rely almost exclusively on the notary. It is clear from the above that the cooperation or lack

of cooperation between the two key players in local administration, the mayor and the notary, has a fundamental impact on the performance of local government beyond the work of the office.

If we want to continue with my third hypothesis, we can conclude that the fourth one is related to it, namely that **the new law on local government has spectacularly strengthened the position of mayors, while weakening the role of notaries.** Generally speaking, the mayor is the first person in the municipality, and therefore also the first person in the municipality.

A central element of the Mötv. is the strengthening of the position of the mayor within the municipality. From the point of view of administrative organisation, the most important is the strengthening of the mayor within the enforcement system. Although Article 67a of the Mötv. states that the mayor shall direct the mayor's office in accordance with the decisions of the body of representatives and in accordance with his own powers, Article 67f already signals the change by stating that the mayor shall exercise the rights of employer over the notary.

As we have seen in my dissertation, the mayor is not only a member and president of the body of representatives, but also one of the organs of the body of representatives. On this basis, we can say that the mayor is a one-person body of the municipality, who also represents the main body of the municipality, the body of elected representatives.

The notary is appointed by the mayor, which also means that according to the Mötv. the mayor exercises the authority of the employer over the notary. When the mayor appoints the notary, the notary becomes the head of an organ of the body of the Council of Representatives, i.e. the mayor's office.

As we have seen, the status and work of the mayor and the notary are linked in several ways, primarily by their roles in local government administration.

In terms of powers, there has been a very important change in the delegation of powers. Unlike in the past, the notary has been given a role in

municipal matters by delegation. In effect, the notary has been incorporated into the municipal bodies.

The decisions arising from the exercise of the powers of an employer play an important role in the relationship between the mayor and the notary. We have seen that the notary is subject to the powers of the body of representatives and the mayor to other powers of employment. Other employer powers include all employer powers, except for the following: appointment, dismissal, appointment of a manager, revocation of a manager's appointment, determination of a conflict of interest, initiation of disciplinary proceedings, imposition of disciplinary sanctions. The same powers are exercised by the notary in respect of civil servants of the Mayor's Office. However, in certain cases, the notary's powers as an employer may be exercised only with the consent of the mayor. Such powers include appointment, dismissal, removal from office, removal from office, revocation of appointment and remuneration. In the event that the notary wishes to fix a personal salary for a civil servant in the mayor's office, the mayor's approval is also required.

I must emphasise that the post-change of regime legislation provided greater opportunities for the enforcement of professional aspects than the current Mötv. The status of a notary who is elected by the body of representatives for an indefinite term is much stronger than that of a notary appointed by the mayor.

In conclusion, my fourth hypothesis is also correct, as **the new law on local government has spectacularly strengthened the position of mayors, while weakening the role of notaries.**

Research questions

- How did the turn of the millennium change the previously uniform system of notarial jurisdiction?
- What is the system of relations between notaries and the mayors who exercise the rights of employer over them? How has this developed historically and in recent times?

If I want to answer **my first research question**, I can state that the organisational rules of the Ötv. and the rules on the delegation of authority also ensure that the notary may not be instructed by the mayor in respect of decisions taken by the mayor in the exercise of delegated administrative powers. Unfortunately, not all mayors abide by this and in many cases try to intervene despite the fact that they have no competence in the matter in question. This is reinforced by the aforementioned image of the public, which, by measuring the effectiveness of the mayor's office, confuses the powers of the state administration with those of the municipality. In their minds, these two powers are not separated, even though they are legally rigid in terms of the administrative powers of the notary. The average person cannot be expected to understand this, since there is apparently no difference. According to the Ötv., the notary is present at board and committee meetings and has the right to deliberate at them. Otherwise, pursuant to Article 36 (2) a) of the Ötv., the notary is responsible for the performance of tasks related to the operation of the municipality. On the basis of these provisions, the notary also participates in a decision-preparatory role in the administration of municipal powers. However, the notary is not in fact able to carry out the administration of public affairs in isolation and free from the influence of the body of representatives and the mayor, because the mayor and the body of representatives exercise considerable influence over the notary's activities through the exercise of employer's rights.

If I would like to answer the **second research question, I** can say that in my dissertation I presented how the legal status of the mayor and the notary has changed from the change of regime to the present day, especially with regard to the management of the office, and there has been no change in this, strictly adhering to the legal text, since the mayor's office is managed by the mayor and the notary, as before. The right to manage the mayor's office mainly relates to the powers of the municipality, and therefore primarily involves the definition of the municipal tasks of the office, taking into account the proposals of the notary. The mayor performs his municipal and administrative functions and

powers through the mayor's office. The office which assists in the performance of these tasks shall be headed by the notary. This managerial power means that the notary determines the specific instructions and tasks of the civil servants and other employees of the office and exercises the right of employer over them.

However, the new regulation, according to the Mötv., which the mayor appoints the notary, also means that the notary is no longer a man of the state or the municipality, but of the mayor. This is the most significant change. If we put it very crudely, before the new legislation came into force, the notary was expected to be loyal to the powers that be; now, as Zoltán Kéki said, he is expected to be a lackey? The situation may arise that if the mayor changes from one election cycle to the next, the notary will also change. It would be important for the notary to serve a community rather than a person, and to be accountable not to a person but to a community, or at least to the body of representatives, as in the post-change of regime regime.

In my view, the post-change of regime provisions of the Ötv. on the Introduction of the Constitution also provided greater opportunity for the enforcement of professional aspects. The status of a notary who is elected for an indefinite term by the body of representatives is much stronger than that of a notary appointed by the mayor. I can tell you that sometimes, as mayor, I felt that I was too strong, since it was only possible to dismiss them by mutual agreement in exceptional cases, in the event of serious disciplinary offences or significant financial risks. Reading the sources of my thesis, however, confirmed that the current regulation in the Mötv. is by no means a happy one.

I see a need to make the person of the notary less dependent. In my view, it is not desirable to make him completely independent of local government in terms of employment law, but it would be sensible to return his rights as an employer to the body of representatives, and to make his appointment or dismissal subject to the right of consent of the head of the government office. This form of regulation would not resolve the dichotomy, but it would strengthen professional independence. The fact that a significant part of the notary's duties are of a municipal nature and specifically linked to local matters

also justifies the transfer of the right of employment to the body of representatives. The notary performs his daily tasks under the direction of the mayor in accordance with the decisions of the body of representatives. As such, the notary is subordinate to the decisions of the body of representatives as the executor of the decisions of the municipality, irrespective of the fact that he acts independently in his capacity as a public administrator. It seems natural that the selection should be made locally. The agreement of the government office would provide an opportunity to take a professional approach, because it has a public administration function and powers in addition to those described above, but to a lesser extent. Another argument in favour of a government veto is that the notary will continue to exercise the supervision of legality, which, in my view, is a specifically public function. The local will can only be enforced within certain limits.

And linked to this idea, I think it would also be sensible to change the qualifications of the notary. Given that the representative bodies have a local legislative and law enforcement role, and that both the mayor and the office are law enforcement officers, it is essential that the notary, as the guardian of the rule of law, should have a degree in law and economics. A knowledge of public administration or public administration is also necessary to perform his duties to a high standard, but in my view a law degree is indispensable. Obviously, these can be realistic expectations if the notary career model really exists and if he and the civil service apparatus are seen as the backbone of the administration, providing stability and continuity.

Considering that there is no educational requirement to hold the office of mayor, it would be appropriate to require elected mayors to pass an administrative examination. The mayors' academy organised by TÖOSZ was a very good initiative.

To sum up, a somewhat independent notary, strengthened in his status, strange as it may sound, but a strong notary can be of greater use to a mayor who always has the interests of the municipality at heart, with well-founded, socially supported plans and the determination to implement them.

My dissertation only provided an opportunity to explore the legal aspects of the issue. However, the human factor is obviously not negligible for the effectiveness of the functioning of a municipality, in which the relationship of the main actors - the mayor, assisted by the notary - with the service is also decisive. To quote Marais: "The only value of life is the service we render to the people."

Irodalomjegyzék

1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
2. A járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX.1.) Korm. határozat
3. A községek belső igazgatásáról szóló 1836. évi IX. törvény
4. A szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény
5. 1883: 1. tc- A tisztviselők képesítése
6. 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről
7. 1900: 20.tc. a községi közigazgatási tanfolyamokról
8. 1951. évi 7. tvr a Munka Törvénykönyve
9. 1967. évi II. törvény a munka törvénykönyvéről, egységes szerkezetben a végrehajtására kiadott 34/1967. (x. 8.) korm. rendelettel
10. 1020/1970. (VI.7.) kormányhatározat a tanácsi dolgozók képesítéséről
11. 1/1982. (V. 6.) MTTH rendelkezés a tanácsi dolgozók képesítéséről
12. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.) http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100189.TV (A kutatás dátuma 2021.02.02.)
13. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.)
14. 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100199.TV (A kutatás dátuma 2021.02.02.)
15. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
16. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV (A kutatás dátuma 2021.02.02.)
17. A közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket) –nem hatályos
18. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.) https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1600150.TV (Letöltés dátuma: 2021.02.02.)

19. 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700015.TV (A kutatás dátuma 2021.02.02.)
20. 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100195.TV (A kutatás dátuma 2021.02.02.)
21. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300005.TV (A kutatás dátuma 2021.02.02.)
22. A jegyző jogállása https://kozigazgatas.magyarorszag.hu/intezmenyek/450132/450157/450161/jegyzo.html (A kutatás dátuma 2021.02.02.)
23. Mötv. miniszteri indoklása
24. A magyar jogrendszer állapota. Szerk.: Jakab András- Gajduschek György MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont (Budapest), 2016.
25. Almásy Gyula: A közigazgatás szervezése és technológia fejlődése Magyarországon- Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája 2012. Budapest
26. Balás Endre, A jegyzői államigazgatási feladatkörök újradefiniálása a járási kormányhivatalok kialakítását követően, Magyar Közigazgatás 2012/1. szám (2012. március), 52-60.
27. Balázs István, Balogh Zsolt Péter, Barabás Gergely, Danka Ferenc, Fazekas János, Fazekas Marianna, Rozsnyai Krisztina, Fürcht Pál, Hoffman István, Hoffmanné Németh Ildikó, Kecső Gábor, Szalai Éva, Nagy Marianna, Hoffman István (szerk.) A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Budapest: HVG ORAC, 2012.
28. Balázs István, A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011.

29. Balázs István, A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig. ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 5:(12), 2-13. (2012)
30. Baloghné Nagy Erika, A jegyző helye, szerepe a magyar önkormányzati rendszerben, in Comitatus: önkormányzati szemle, 1993 (3. évf.) 7-8. sz. 78-88.
31. Bárdos László, A jegyző (Jegyzői annotációk) Új Magyar Közigazgatás, 2011. (4. évf.) 5.sz.
32. Barta László, A községi jegyző hivatása közigazgatásunk és társadalmunkban. Budapest, 1892.
33. Beszteri Béláné: A Tanácsrendszer létrehozása, a tanácsok tevékenységének alakulása a szocializmus lerakásának időszakában. Vizsgálat a Veszprém megyei modell alapján (1945-1962), 59-60. o. http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/19367/1/1979_beszteri_belane_2.pdf (Letöltés dátuma: 2021.07.30.)
34. Boros Anita - Budai Balázs – Feik Csaba – Szalai András – Tábit Renáta – Temesi István, Az önkormányzati működés alapjai, Polgármesteri Akadémia, 2009.
35. Csefkó Ferenc (szerk.), Önkormányzati iránytű. Gyakorlati útmutató a helyi képviselők, polgármesterek, köztisztviselők számára. Új Historica Kiadó, Villány, 1999.
36. Csizmadia Andor, A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976.
37. Csizmadia – Kovács – Asztalos: Magyar állam- és jogtörténet. Tankönyvkiadó, Bp. 1995.
38. Dávid Péter- Lóczy Péter, Hivatásetika és kultúra, érdekérvényesítés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013.
39. Digitalizált Törvényhozói Tudástár, Magyary Zoltán. https://dtt.ogyk.hu/hu (Letöltés dátuma: 2021.06.29.)
40. Eötvös József: A falu jegyzője, 1845.
41. Fábián Adrián: Közigazgatás-elmélet, Dialóg Campus 2011-2012.

42. Fábián Adrián: Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei Dialóg Campus Kiadó Bp.-Pécs 2008.
43. Feik Csaba, Gondolatok a jegyző önkormányzati rendszerben elfoglalt helyéről, Új Magyar Közigazgatás, 2012 (5. évf.) 7-8. sz., 72-75.
44. Feik Csaba, A polgármesteri hivatalok irányítása és vezetése, az abban közreműködők feladat-és hatásköre, in Szakmai Fórum 2014, 120-123.
45. Fogarasi József, A helyi önkormányzatok, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010.
46. Gellén Márton: A közigazgatás reformok az államszerep változásainak tükrében. Doktori értekezés: Szent István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola. Győr 2012.
47. Gyergyák Ferenc, A képviselő-testület, a polgármester és a jegyző feladatai az önkormányzat munkájában, az együttműködés konfliktusainak kezelési módszerei, in Comitatus: önkormányzati szemle, 2007 (17. évf.) 10. sz., 3-32.
48. Hoffmann István, Modellváltás előtt a magyar önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel, in Közjogi Szemle 2011/4, 12-21.
49. Hoffmann István, Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és gyakorlat tükrében. Eötvös Kiadó, Budapest, 2009.
50. Holló András: A végrehajtó bizottság titkára által gyakorolt törvényességi felügyelet. Budapest, 1981.
51. Horváth M. Tamás: „Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása" MTA Law Working Papers 2014/4. 1–3.
52. Józsa Zoltán: A helyi és területi önkormányzatok szervezeti struktúrái és funkciói. (Összehasonlító elemzés). ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE. ACTA JURIDICA ET POLITICA. 1998/5. 10.

53. Kalas Tibor: Az önkormányzatok jogi szabályozásának szerepe az Alkotmányban. In: Alkotmányelőkészítő tanulmányok IV. Szerk.: Verebélyi Imre, KJK, Bp., 1996.
54. Kéki Zoltán, A jegyző szerepe az államigazgatásban a járások megalakulása után, In Szakmai fórum,59-64.
55. Kéki Zoltán, „A jegyzői szerepkör változásai" című előadása a XX. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencián, Keszthely, 2012. szeptember 26-28., www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2012konf/keki_zoltan_r.doc (A kutatás dátuma 2021.02.02.)
56. Kiss László: A képviselő testületi ülések. In: Polgármesterek akadémiája 2. modul. – Pécs: Távoktatási Központ, 2001.
57. Kiss László: A polgármester döntése. In: Önkormányzati kézikönyv. 3. jav. Kiad. (Szerk.: Fogarasi József. Budapest, HvgOrac, 2000.)
58. Kiss László: „Az önkormányzatok Szervezeti és Működési Szabályzatai a jogharmonizáció tükrében". (Szerzőtársak: Dr. Bércesi Ferenc, Dr. Solymosi Veronika). Közigazgatás-Módszertani BT. Pécs, 2004.
59. Kiss László: „Jegyzők (kézi) könyve." (Szerzőtársak: Gáll Imréné dr., Dr. Gelencsér József, Dr. Gyergyák Ferenc, Dr. Vodlek Krisztina). Közigazgatás-Módszertani BT. Pécs, 2004.
60. Kiss László: Önkormányzati iránytű. Gyakorlati útmutató a helyi képviselők, polgármesterek, köztisztviselők számára. Új Historica Kiadó, Villány, 1999. (VI/2.; XIV.; XV.)
61. Kiss László, Önkormányzati képviselők kézikönyve. (Hasznos tudnivalók az államról, jogról, politikáról, önkormányzatról.) Budapest, 1991.
62. Kiss László (szerk.): Tanulmánykötet a testületi munka szolgálatában: Tudnivalók tisztségviselőknek, képviselőknek. Pécs: Közigazgatás-Módszertani BT. 2002. (Közigazgatás a gyakorlatban 20. „Jegyzők dokumentumtára" 19.)

63. Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez. Szerkesztette: Árva Zsuzsanna, Jogtár, Wolters Kluwer, 2016.
64. Komárom-Esztergom Megyei múzeumi szervezet- Tudományos füzetek- Magyary Zoltán munkássága 1990.
65. Közigazgatási szakvizsga Önkormányzati igazgatás Első hatályosított kiadás, 2016. Dialóg Campus Kiadó- Budapest- Pécs 17-18. oldal. http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/onkormanyzati-igazgatas-2016-vegleges.original.pdf (Letöltés dátuma: 2021.07.05.)
66. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium – sajtóközlemény 2013.08.29.: Megújulás a közigazgatás személyzeti politikájában
67. Lőrincz Lajos, A magyar közigazgatási jog változásai 1990-től, Magyar Közigazgatás, 2006/3-4. sz.
68. Madocsai Márton: A területi közigazgatás történelmi változásai Magyarországon Jegyző és Közigazgatás XIII. évfolyam 6. szám 2011.
69. Magyarország helyi önkormányzatai,(szerk.: dr. Feik Csaba, szerzők: Balogh Gábor, dr. Csalló Krisztina, dr. Feik Csaba, dr. Lamperth Mónika, Májerné dr. Tábit Renáta), Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
70. Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása, Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930, 79.https://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOCCHOICE=1658149.xml&dvs=1621612712030~276&locale=en_US&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&divType= (Letöltés dátuma: 2021.06.29.)
71. Magyary Zoltán: Amerikai államélet. A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban; Egyetemi Nyomda, Budapest, 1934. https://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOCCHOICE=1658158.xml&dvs=1621619053142~451&locale=en_US&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&divType= (Letöltés dátuma: 2021.06.29.)

72. Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942. https://web.archive.org/web/20160305040750/http://mtdaportal.extra.hu/books/magyary_zoltan_magyar_kozigazgatas.pdf (Letöltés dátuma: 2021.06.29.)
73. Magyary Zoltán: Magyar közigazgatási jog. Magyary Zoltán előadásai. Összeállította: Székely Gyula. Vörösváry László sokszorosító irodája. 1942. https://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOCCHOICE=1658203.xml&dvs=1622026477157~558&locale=en_US&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&divType= (Letöltés dátuma: 2021.06.29.)
74. Magyary Zoltán – Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. Budapest, 1939 https://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOCCHOICE=1657835.xml&dvs=1621613393328~228&locale=en_US&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&divType= (Letöltés dátuma: 2021.06.29.)
75. Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, Bevezető Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011.
76. Mélypataki Gábor: A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával. PhD értekezés. Miskolc. 2016. 163. http://midra.uni-miskolc.hu/document/24234/19627.pdf , 2021.április 2.
77. Mezey Barna: Magyar alkotmánytörténet. Osiris Kiadó, 2003.
78. Neten a Hivatal http://kozigazgatas.netenahivatal.gov.hu/a-kozigazgatasi-rendszer-bemutatasa/jarasi-es-keruleti-hivatalok (Letöltés dátuma: 2021.07.26.)
79. Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, Magyar Közigazgatás, 2002/7 sz.

80. Pálné Kovács Ilona: Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/20_Palne_Kovacs_Ilona.pdf Letöltés ideje: 2021. július 5.
81. Pálné Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008.
82. Peschka Vilmos, *Jogforrás és jogalkotás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965.
83. Polgármesterek, önkormányzati képviselők kézikönyve: Az önkormányzati munkáról - érthetően / Kiss László. - Pécs: Közigazgatás-módszertani BT., 2002.
84. Popovics Béla: Államigazgatás A-TÓL Z-ig, Budapest, 1973.
85. Schmidt Péter: Alkotmányjog. Budapest, 1976.
86. Stratégiai tervezés a közigazgatásban- a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program bemutatása (Nemzeti Közszolgálati Egyetem oktatóanyaga a Magyary Program című továbbképzéshez), 2013.
87. Szántó Mária, A községi jegyző helye, szerepe a magyar önkormányzati rendszerben: helyzetelemzés egy községi jegyző mindennapjain keresztül II., Comitatus: önkormányzati szemle, 1994. (4. évf.) 5. sz. 33-37.
88. Székely Tibor: Erős állami cselekvés a közjó érdekében – párhuzamok 1919–1945 korszaka és napjaink közigazgatása között, 2019 http://www.kilato-hidegkut.hu/index.php?cikkId=2190&cikkCim=Eros_allami_cselekves_a_kozjo_erdekeben_%E2%80%93_parhuzamok_1919%E2%80%931945_korszaka_es_napjaink_kozigazgatasa_kozott (Letöltés dátuma: 2021.06.29.)
89. Szücs István: A hatáskörök általános rendezésének néhány kérdése a tanácsi igazgatásban. Acta Juridica et Politica. Tomus VIII.Fascicilus 8., Szeged, 1961. http://acta.bibl.u-szeged.hu/6303/1/juridpol_008_fasc_008_001-023.pdf , 2021.július 30.

90. Tábit Renáta: A helyi önkormányzat közvetlen megvalósulásának formái, fórumai európai kitekintéssel. Budapesti Corvinus Egyetem, 2011.
91. Tamás András: A közigazgatási jog elmélete, Szent István Társulat, Budapest 2005.
92. Tomcsányi Pál, Általános kutatásmódszertan (Az ismeretalkotás –és közlés tudományszaktól független elmélete és gyakorlata), Szent István Egyetem, Gödöllő-Budapest, 2000.
93. Valló Ferenc: Az általános közigazgatási rendtartás és a különös eljárási jogszabályok viszonya
94. Varga Endre, A magyar jogszolgáltatás átszervezése II. József korában. Századok, 1960.
95. Verebélyi Imre (szerk.), Az önkormányzati rendszer magyarázata, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1999.
96. Vida Mária: Néhány szó a szabálysértésekről Jegyző és Közigazgatás XIV. évfolyam 1. szám 2012. https://jegyzo.hu/nehany-szo-a-szabalysertesekrol/ (Letöltés dátuma: 2021.07.26.)
97. Zongor Gábor (szerk.) A magyar önkormányzatok 25 éve: Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből. Budapest: Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, 2015.
98. Zongor Gábor, Tizenöt éve önkormányzók (1990-2005), in Önkormányzati szemle, 15. évf. 11-12. sz (2005), 24-37

Témával kapcsolatos saját publikációk

1. Lengyelné Bús Zita: Local goverment models from the change of the regime until our days, Miskolci Jogtudó 2021/1. szám 37-47. o.
2. Lengyelné Bús Zita: The leaders of local organisations in the state administration during the council system period (1950-1990),

Publicationes Universitatis Miskolcinensis, Sectio Juridica et Politica c. folyóirat 2021/1. szám 36-54. o.

3. Lengyelné Bús Zita: The change of notaries' legal status sincet the change of the regime until now, XXI. PEME-PhD (Online) Konferencia Elektronikus Könyv 2021. 94 -105. o.
4. Lengyelné Bús Zita: The clerk profession between the two world wars, In: Molnár Dániel (Szerk.), Molnár Dóra (Szerk.) XXIV. Tavaszi Szél Konferencia 2021 Tanulmánykötet II. Budapest, Magyarország: Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ) (2021), megjelenés alatt
5. Lengyelné Bús Zita: A két világháború közötti időszak jegyzősége In: Molnár, Dániel; Molnár, Dóra (szerk.) XXIV. Tavaszi Szél Konferencia 2021: Absztrakt kötet Budapest, Magyarország : Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ) (2021) 119. o..
6. Lengyelné Bús Zita: A közigazgatási reform 2010-től napjainkig In: Molnár, Dániel; Molnár, Dóra (szerk.) XXIV. Tavaszi Szél Konferencia 2021: Absztrakt kötet Budapest, Magyarország: Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ) (2021) 385. o.
7. Lengyelné Bús Zita: The reform of public administration from 2010 until our days, Molnár Dániel (Szerk.), Molnár Dóra (Szerk.) XXIV. Tavaszi Szél Konferencia 2021 Tanulmánykötet II. Budapest, Magyarország: Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ) (2021), megjelenés alatt
8. Lengyelné Bús Zita: Az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakulása a rendszerváltástól napjainkig In: Jámborné, Róth Erika (szerk.) Doktoranduszok fóruma Miskolc, Magyarország: Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2020) 42-47. o.
9. Lengyelné Bús Zita: DEZVOLTAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE COMUNALE ŞI URBANE LA ÎNCEPUTUL SECOLULUI AL XXI-LEA In: Jámborné Róth Erika (szerk.): Doktoranduszok fóruma : Miskolc, 2019. Miskolc-Egyetemváros, Magyarország (2019) 55-59. o.

10. Lengyelné Bús Zita: ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ÎN TIMPUL PRIMULUI RĂZBOI MONDIAL In: Jámborné Róth Erika (szerk.): Doktoranduszok fóruma : Miskolc, 2019. Miskolc-Egyetemváros, Magyarország (2019) 51-54. o.
11. Lengyelné Bús Zita: A JEGYZŐ JOGÁLLÁSA A HATÁLYOS MAGYAR JOGBAN In: Bihari, Erika; Molnár, Dániel; Szikszai-Németh, Ketrin (szerk.) Tavaszi Szél 2019 Konferencia = Spring Wind 2019: Konferenciakötet I. Budapest, Magyarország : Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ) (2020) 264-270. o.
12. Lengyelné Bús Zita: A JEGYZŐI TISZTSÉG KIALAKULÁSÁNAK FŐBB ÁLLOMÁSAI In: Bihari, Erika; Molnár, Dániel; Szikszai-Németh, Ketrin (szerk.) Tavaszi Szél 2019 Konferencia = Spring Wind 2019: Konferenciakötet I. Budapest, Magyarország : Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ) (2020) 117-131. o.
13. Lengyelné Bús Zita: A helyi önkormányzatok alapjogi helyzete, a jegyző feladat-és hatásköre, XVI. Debreceni Doktorandusz Konferencia utókiadványa (Profectus in Litteris XI.)
14. Lengyelné Bús Zita: Istoria serviciului public In: Szabó, Miklós (szerk.) Doktoranduszok fóruma : Miskolc, 2018. november 22. : Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa Miskolc, Magyarország: Miskolci Egyetem (2019) 91-95. o .
15. Lengyelné Bús Zita: ISTORIA INFRACȚIUNILOR ADMINISTRATIVE ȘI DE CORUPȚIE In: Szabó, Miklós (szerk.) Doktoranduszok fóruma : Miskolc, 2018. november 22. : Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa Miskolc, Magyarország: Miskolci Egyetem (2019) 86-90. o.
16. Lengyelné Bús Zita: EFECTUL ABSOLUTISMULUI LUMINAT ASUPRA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE In: Szabó, Miklós (szerk.) Doktoranduszok fóruma : Miskolc, 2017. november 16. : Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa Miskolc,

Magyarország: Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság (2018) 68-73. o.

17. Lengyelné Bús Zita: A közigazgatási hatósági eljárási szabályok változása a 2016. évi CL. törvény tükrében, P. Szabó Béla, Zaccaria Márton Leó, Árva Zsuzsanna (szerk): 15. debreceni állam-és jogtudományi doktorandusz-konferencia: Debrecen, 2018. május 18. Debreceni Egyetem Márton Géza Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola Profectus in Litteris (X. kiadványa) 105-113. o.
18. Lengyelné Bús Zita: A megújult közigazgatási hatósági eljárás, Stuida Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium
Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai , Tomus: 18. Miskolc, 2019.117-131. o.
https://jogikar.uni-miskolc.hu/files/6952/doktori%20akta%2018%20v%C3%A9gleges.pdf
19. Lengyelné Bús Zita: INTRODUCEREA ŞI SITUAŢIA ACTUAL Ă A SISTEMULUI ASP ÎN AUTOGUVERNAREA LOCALĂ In: Szabó, Miklós (szerk.) Doktoranduszok Fóruma : Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa Miskolc, Magyarország: Miskolci Egyetem (2017) 175-180. o.

Melléklet

1. számú: Kivonat

1. A körzetközponti feladatokat ellátó települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozó okmányirodai feladatok teljes köre.[350]

A kormányablaknál azonnal intézhetők (a teljesség igénye nélkül) például:[351]

- *„Új személyi azonosítóról és lakcímről szóló hatósági igazolvány kiállítása iránti kérelem,*
- *Személyazonosító igazolvány eltulajdonításának, megsemmisülésének, elvesztésének, megrongálódásának, illetve megtalálásának bejelentése,*
- *Tartózkodási hely címének, megváltoztatásának, megszüntetésének, megújításának a bejelentése és nyilvántartásba vétele, valamint a személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolvány kiadása (lakcímbejelentés),*
- *Értesítési cím bejelentése,*
- *Lakcímbejelentésről, értesítési cím bejelentéséről értesítés kérése,*
- *Egyéni vállalkozói igazolvány leadása (szünetelés, adatváltozás, megszűnés miatt),*
- *Eladó bejelentése a jármű tulajdonjogának változásáról,*
- *Jármű átrendszámozása iránti kérelem (forgalmi engedély cseréjével együtt),*
- *Papír alapú hiteles tulajdonilap-másolat szolgáltatás iránti kérelem,*
- *Ingatlan-nyilvántartási térképi adatbázisból kiadott hiteles térképmásolat iránti kérelem,*
- *Gépjármű átírása iránti kérelem (a járművek tulajdonjog-változásának nyilvántartásba vétele, törzskönyv és forgalmi engedély kiadásával),*

[350] A járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII.13.) Korm. rendelet
[351] A kormányablakokról szóló 515/2013. (II. 30.) Korm. rendelet 1. számú melléklet a kormányablakban azonnal intézhető ügyek

- *Különleges rendszámtábla kiadása iránti kérelem (világoszöld alapszínű rendszámtáblák esetében),*
- *Földműves nyilvántartásból papíralapú hiteles adatlap másolat kiadása iránti kérelem."*

2. A szociális igazgatási feladatok közül:[352]
    a. a hadigondozotti ügyekben az első fokú hatósági jogkör gyakorlása,
    b. hadigondozásba vett személyről nyilvántartás vezetése.[353]

2015. március 1- jétől:[354]

- az időskorúak járadéka,

Az időskorúak járadéka azon időskorúak részére nyújtott támogatás, akik nem rendelkeznek jövedelemmel.[355]

- az időskorúak járadékában részesülő hajléktalanokról nyilvántartás vezetése,
- az ápolási díj

Az ápolási díjat azon nagykorú hozzátartozó kaphatja, aki tartósan gondozásra szoruló családtagja otthoni ápolását végzi.[356] A hozzátartozó akkor jogosult ápolási díjra, ha tartósan fogyatékos személy vagy 18 év alatti tartósan beteg személy ápolását végzi.

- a közgyógyellátásra való jogosultság alanyi és normatív alapon (természetbeni ellátás),

„A közgyógyellátás szociálisan rászorult személy részére az egészségi állapota megőrzéséhez és helyreállításához kapcsolódó kiadásainak csökkentése érdekében biztosított hozzájárulás."[357]

- közgyógyellátottakról nyilvántartás vezetése,

[352] Magyary Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatára Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012.augusztus 31.
[353] A hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény 26. § (2) bekezdés
[354] Megállapította Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi XCIX. törvény 70. § (1) bekezdése
[355] A szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény 54. §
[356] A szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény 40. §
[357] A szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény 49. § (1) bekezdés

- az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság megállapítása, erről hatósági bizonyítvány kiállítása, nyilvántartás vezetése és „*külön jogszabály szerint bejelentési kötelezettséget teljesít az egészségbiztosítási szerv felé*,”[358] (természetbeni ellátás)
- aktív korúak ellátása (foglalkoztatást helyettesítő támogatás, egészségkárosodási és gyermekfelügyeletei támogatás)

„Az aktív korúak ellátása a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott ellátás.”[359]

3. A körzetközponti feladatokat ellátó települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozó kommunális igazgatással kapcsolatos feladatok közül:[360]
    - a temető fenntartásával és üzemeltetésével kapcsolatos feladatok ellátásának ellenőrzése,
    - a temetkezési tevékenység folytatásával kapcsolatos engedélyezés.

4. A menekültekkel, menedékjoggal és az ideiglenes menedéket élvezőkkel, valamint idegenrendészettel kapcsolatos feladatok közül:[361]
    - a menekült, az oltalmazott és a menedékes részére a befogadás anyagi .feltételeinek további igénybevételéről, valamint a külön jogszabályban meghatározott ellátásokról és támogatásokról való döntés,
    - a befogadás anyagi feltételei, valamint a külön jogszabályban meghatározott ellátások és támogatások korlátozásáról, megvonásáról, illetve megtagadásáról való döntés,

[358] A szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény 54. § (3) bekezdés
[359] A szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény 33.§ (1) bekezdés
[360] A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény 7. § (1), (3)-(4) bekezdés, 30. § és 34. §
[361] A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 32. § (3) bekezdés, 85. § (1), (2) bekezdés

- a hatáskörébe tartozó támogatásra jogosult menekült, oltalmazott, illetve menedékes személy adatairól nyilvántartás vezetése,
- menekültügyi hatóság tájékoztatásának fogadása az érintett személy menekültként, oltalmazottként való elismeréséről.

5. A földügyi igazgatással kapcsolatos feladatok közül:[362]
    - a részarány-földtulajdonosok közgyűlésének összehívása,
    - a részarány-földtulajdonosok értesítése a földkiadó bizottság megszűnéséről készített határozatról.

6. A növényvédelmi igazgatással kapcsolatos feladatok közül:[363]
    - a méregjelzésű vagy tűz- és robbanásveszélyes növényvédő szer elvesztésére, elcserélésére, eltulajdonítására, növényvédő szernek élelmiszerbe, takarmányba keveredésére, ivóvízbe, állóvízbe vagy vízfolyásba jutására vonatkozó bejelentés továbbítása a növény- és talajvédelmi szolgálat részére.

7. A hegyközségi szervezettel kapcsolatos feladatok közül:[364]
    - az új hegyközség alakítása céljából fogadja az érdekeltek bejelentkezését,
    - a bejelentkezettek jegyzékének összeállítása és közzététele önkormányzati hirdetőtáblán,
    - az érdekeltek bejelentésének fogadása az előkészítő bizottság megválasztásáról.

8. Az állatvédelemmel, állattartással kapcsolatos feladatok közül:[365]
    - állatotthon létesítésének engedélyezése,

[362] A földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény 3. § (1), 4/A. § (2) bekezdés
[363] Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény
[364] A hegyközségekről 1994. évi CII. törvény
[365] Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 24/A-C. §

- eb veszélyesnek minősítése, veszélyes eb tartásának engedélyezése,
- eb életének kioltását elrendeli, ha a törvényben meghatározott feltéttelek fennállnak.

9. A honvédelemmel kapcsolatos feladatok közül:[366]
   - az illetékességi területén bejelentett lakóhellyel rendelkező kiképzett tartalékosok, potenciális hadkötelesek lakcím- és anyakönyvi adatainak pontosításában történő közreműködés,
   - az illetékességi területén bejelentett lakóhellyel rendelkező hadkötelesek adatainak pontosításában történő közreműködés,
   - adatszolgáltatás teljesítése az illetékességi területén lévő ingatlanokra és
     szolgáltatásokra vonatkozóan.

10. Az ipari és kereskedelmi igazgatással kapcsolatos feladatok közül:
    Távhőszolgáltatás területén:[367]
    - a szolgáltatói hőközpont elhelyezésére, üzemeltetésére, karbantartására

    vonatkozóan az ingatlantulajdonossal kötött megállapodás hiányában, az
    engedélyes kérésére a használati jog megállapítása és a fizetendő kártalanítás
    mértékének megállapítása,
    - a felhasználási helyre történő bejutás határozatban történő elrendelése.

    Villamosenergia szolgáltatás területén:[368]

[366] A honvédelmi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról 2013. XCVII. törvény 17. §, 36. § és 27. §
[367] A távhőszolgáltatásról 2005. évi XVIII. törvény 28.§ (2) bekezdés
[368] A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 33/A. § (2) bekezdés

- a fogyasztásmérő leolvasásának, ellenőrzésének vagy cseréjének, az ellátásból történő kikapcsolásnak vagy a felhasználói berendezés ellenőrzésének tűrésére, és együttműködésre vonatkozó kötelezettség megállapítása,
- mérőhelyre való bejutás engedélyezése.

Földgáz szolgáltatás területén:[369]

- a fogyasztásmérő berendezés leolvasásának, ellenőrzésének, cseréjének, a földgázelosztási szolgáltatásból történő felfüggesztéshez szükséges
  intézkedéseknek, vagy a felhasználói berendezés ellenőrzésének a tűrésére és együttműködésre vonatkozó kötelezettség megállapítása,
- mérőhelyre való bejutás engedélyezése,
- az egyéni vállalkozói igazolvány kiállításával (egyéni vállalkozói igazolvány kiadása) és nyilvántartásával kapcsolatos feladatok ellátása,
- a gazdasági kamarák kezdeményezésére az egyéni vállalkozói tevékenység megszüntetéséről döntés,
- a vállalkozó székhelye szerinti jegyző értesítése az egyéni vállalkozói tevékenység megszüntetéséről.

11. A vízügyi igazgatással kapcsolatos feladatok közül:[370]

- az ingatlan tulajdonosának kötelezése az ingatlan beköttetésére, amennyiben az ingatlan víziközmű-rendszerbe történő beköttetését a víziközmű-rendszer üzembe helyezésétől számított egy éven belül nem teljesíti,
- az ingatlanok víziközmű használatba történő bekötésének elrendelése,

[369] A földgáz ellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 16. § (4) bekezdés
[370] A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény 55. §(4) bekezdés és a 60. § (2) bekezdés

- a fogyasztó kötelezése a szolgáltató hozzájárulása nélkül végzett bekötés, építmény, berendezés, felszerelés elbontására, leszerelésére, átalakítására,
- vízvezetési és szennyvízelvezetési szolgalom alapítása,
- a fogyasztó teljesítésre történő kötelezése, ha a szolgáltató felhívására határidőn belül nem tesz eleget a hibák kijavításának, illetve az előírásoktól eltérő víziközmű-használat megszüntetésének,
- egy ingatlan ellátására több ivóvíz bekötővezeték létesítésének engedélyezése,
- a közterületen kialakítandó vízmérőhely helyének megállapítása,
- a tulajdonos kötelezése a létesítmények megfelelő átalakítására vagy megszüntetésére,
- a nem természeti, illetőleg nem védett természeti területen a nádaratás, illetve a nádas égetésének az engedélyezése.

12. A körzetközponti feladatokat ellátó települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozó ingatlanvállalkozással kapcsolatos feladatai közül
    - az üzletszerű társasházkezelői és ingatlankezelői tevékenység tekintetében ingatlanvállalkozás - felügyeleti hatósági feladatok ellátása.

13. A közoktatással kapcsolatos feladatok közül:[371]
    - a tanköteles gyermekek nyilvántartása,
    - tankötelesek nyilvántartásának megküldése a lakóhely szerint illetékes óvodának, iskolának,
    - a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztása esetén a jogszabályok által meghatározott feladat-és hatáskörök ellátása,

[371] A közoktatásról szóló 2011. évi CXC. törvény

- a tanköteles tanuló tanulmányai külföldön történő folytatása esetén bejelentés fogadása,
- rendkívüli természeti események miatt nem működő nevelési-oktatási intézményben a rendkívüli szünet elrendelése.

14. A kulturális örökségvédelemmel kapcsolatos feladatok közül:[372]
    - régészeti emlék vagy lelet felfedezője bejelentésének fogadása és az illetékes múzeum értesítése.

15. A szabálysértési ügyekben:[373][374]

A járási hivatal, mint általános szabálysértési hatóság az alábbi szabálysértések esetén jár el: [375]

- becsületsértés;
- koldulás;
- természetvédelmi szabálysértés;
- vallásgyakorlás jogának megsértése;
- tiltott szerencsejáték;
- közerkölcs megsértése;
- veszélyeztetés kutyával;
- csendháborítás;
- köztisztasági szabálysértés;
- veszélyeztetés tárgyak elhelyezésével, eldobásával;
- gyógyszerrendészeti szabálysértés;
- szeszesital-árusítás, - kiszolgálás és - fogyasztás tilalmának megszegése;
- jégen tartózkodás szabályainak megszegése;

[372] A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény
[373] A Schengeni Információs Rendszer második generációja keretében történő információcseréről, továbbá egyes rendészeti tárgyú törvények ezzel, valamint a Magyary Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CLXXXI. törvény. 42. § (2) bekezdés n) pontja és a 65. § (5) b.
[374] Neten a Hivatal http://kozigazgatas.netenahivatal.gov.hu/a-kozigazgatasi-rendszer-bemutatasa/jarasi-es-keruleti-hivatalok (Letöltés dátuma: 2021.07.26.)
[375] a szabálysértésekről, szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény

- tiltott fürdés;
- hamis statisztikai adatszolgáltatás;
- sajtórendészeti szabálysértés;
- vadászati, halászati, legeltetési tilalom megszegése;
- polgári védelmi kötelezettség megsértése;
- honvédelmi kötelezettség megszegése;
- áru hamis megjelölése;
- árdrágítás;
- árak megállapításának, közlésének és feltüntetésének elmulasztása;
- minőség tanúsítási kötelezettség megszegése;
- megfelelőségi jelölés jogosulatlan használata;
- rossz minőségű termék forgalomba hozatala;
- vásárlók megkárosítása;
- élelmiszer engedély nélküli előállítása, forgalomba hozatala;
- fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása;
- mezei szabálysértés;
- erdőrendészeti szabálysértés;
- erdei haszonvételek jogosulatlan gyakorlása;
- felhívással szembeni engedetlenség;
- vízszennyezés;
- ár- és belvízvédelmi szabálysértés;
- óvodai nevelésben való részvételi kötelezettség és a tankötelezettség megszegése;
- nevelési-oktatási tevékenység folytatására vonatkozó szabályok megszegése;
- szakképzésben részt vevő tanulók gyakorlati oktatására vonatkozó szabályok megszegése.

16. A közlekedési igazgatással kapcsolatos feladatok közül:[376]

[376] a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény 5. §

- a járművezetéstől való eltiltás esetén a járművezetéshez szükséges jártasságot a járási hivatalnál kell igazolni,
- járművezetésre jogosító okmányok kiállítása, érvényesítése, cseréje, pótlásával kapcsolatos kérelem teljesítéséről való gondoskodás, engedély kiadása,
- a közlekedési okmányok kiadásával kapcsolatos adatkezelési, nyilvántartási feladatok ellátása,
- parkolási igazolvány kiadása, meghosszabbítása, cseréje, pótlása, visszavonása,
- vezetői engedély visszavonása, járművezetők pontjairól készült nyilvántartás vezetése, a jármű kivonása a forgalomból és az ehhez kapcsolódó nyilvántartás vezetése,
- jármű tulajdonjogát igazoló hatósági okmány kiállítása, érvényesítése, cseréje stb.

17. gyermekvédelem - gyámügyi igazgatás:

gyermekvédelem:

- a gyermeket ideiglenes hatállyal a különélő másik szülőnél, más hozzátartozónál vagy más alkalmas személynél, illetve nevelőszülőnél, vagy - ha erre nincs mód - gyermekotthonban, fogyatékosok vagy pszichiátriai betegek otthonában való elhelyezése, egyidejűleg - a feltételek fennállása esetén - családbafogadó gyám vagy gyermekvédelmi gyám kirendelése,[377]
- a szülői felügyeleti jog feléledésének megállapítása,
- az általa elrendelt és a más szerv által alkalmazott ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatáról, megszüntetéséről és megváltoztatásáról döntés,
- a gyermek nevelésbevétele, és egyidejűleg gyermekvédelmi gyám kirendelése,

[377] a polgári törvénykönyről szóló a 2013. évi V. törvény Negyedik Könyv (családjog) 4:122. § (2) bekezdés

- a nevelésbe vett gyermek kapcsolattartásáról döntés,
- a nevelésbe vett gyermek és a kapcsolattartásra jogosult szülő kapcsolatának alakulása, a szülőnek a gondozó személlyel vagy intézménnyel való együttműködésének figyelemmel kísérése,
- a gyermeknevelésbe vételének megszüntetéséről döntés,
- az utógondozás és az utógondozói ellátás elrendeléséről döntés, valamint a tanulói vagy hallgatói jogviszonyban álló fiatal felnőtt utógondozói ellátásának elrendelésével egyidejűleg a fiatal felnőtt halmozottan hátrányos helyzetének megállapítása,
- a gondozásidíj - fizetési kötelezettség megállapításáról döntés, illetve megszüntetéséről,
- a nevelésbe vett gyermek lakóhelyének megállapítása,
- az ideiglenes hatállyal elhelyezett és nevelésbe vett, speciális szükségletű gyermek nevelési felügyeletéről döntés,
- a bírósági végrehajtási eljárásban közreműködés,
- a gyermek védelembe vételéről, megelőző pártfogásba vételéről, illetve ezek megszüntetéséről döntés,
- a családi pótlék természetbeni formában történő nyújtásáról, felülvizsgálatáról, a kirendelt eseti gondnok elszámolásának elfogadásáról döntés,
- a folyósító szervnél az iskoláztatási támogatás folyósításának szüneteltetését és a szüneteltetés megszüntetésének kezdeményezése, az iskoláztatási támogatás folyósítás szüneteltetésének felülvizsgálata,
- az adóhatóság gondozási díj behajtása érdekében való megkeresése,
- a gyermek gondozási helyére vonatkozó javaslat kialakítása érdekében az illetékességi területén kívüli más megyei (fővárosi) gyermekvédelmi szakértői bizottság szakvélemény elkészítésére való felkérése.

családi jogállás rendezése:[378]

- teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat felvétele,
- a gyermek családi és utónevének megállapítása, ha a gyermek mind két szülője ismeretlen, vagy ha a szülői felügyeletet gyakorló szülők a gyámhatóság felhívásától számított 30 napon belül nem jelentik be az ezzel kapcsolatos megállapodásukat,
- cselekvőképtelen jogosult esetén a családi jogállás megállapítására irányuló per megindításához való hozzájárulás és egyidejűleg eseti gyám kirendelése,
- az ismeretlen szülőktől származó gyermek és a képzelt szülők vagy a képzelt apa adatainak megállapítása,
- a várandós anya kérelmére a születendő gyermek lakóhelyének meghatározása[379],
- a titkolt terhességből született gyermek törvényes képviselőjének kérelmére a gyermek lakóhelyének megállapítása és egyidejűleg a gyermek fővárosi területi gyermekvédelmi szakszolgálathoz érkezett iratainak a törvényes képviselő részére történő kiadásáról való intézkedés, feltéve, hogy nincs folyamatban a gyermek örökbefogadásának engedélyezése iránti eljárás.

örökbefogadás:[380]

- a gyermeket örökbe fogadni szándékozók alkalmasságáról döntés, és kérelemre az örökbefogadásra alkalmas személyek nyilvántartásba való felvételének elrendelése,
- a szülő azon jognyilatkozatának felvétele, amelyben hozzájárul gyermeke ismeretlen személy általi örökbefogadásához.

[378] a polgári törvénykönyről szóló a 2013. évi V. törvény Negyedik Könyv (családjog)
[379] a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 5. § o) pontja

[380] a polgári törvénykönyről szóló a 2013. évi V. törvény Negyedik könyv (családjog)

szülői felügyelet, gyermektartásdíj:

- a gyermek és a szülő, illetve más kapcsolattartásra jogosult személy kapcsolattartásáról döntés, indokolt esetben felügyelt kapcsolattartás elrendelése, továbbá a kapcsolattartási ügyben kötelező gyermekvédelmi közvetítői eljárás vagy kötelező támogatott közvetítői eljárás igénybevételének elrendelése,
- a kapcsolattartásra vonatkozó bírósági vagy gyámhivatali határozat végrehajtásáról való intézkedés,
- a szülő jognyilatkozatának érvényességéhez szükséges jóváhagyásról döntés,
- ha a közös szülői felügyelet gyakorlása során a szülők - a lelkiismereti és vallásszabadság körébe tartozó kérdés kivételével - valamely kérdésben nem tudnak megállapodni döntés hozása, valamint a szülői felügyeleti joggal kapcsolatos ügyben kötelező gyermekvédelmi közvetítői eljárás vagy kötelező támogatott közvetítői eljárás igénybevételének elrendelése,
- a gyermek családba fogadásához való hozzájárulás,
- a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben a szülők vitájáról döntés,
- a gyermek részére a szülők lakóhelyének vagy a szülők által kijelölt más tartózkodási helynek az elhagyás jóváhagyása,
- a 16. életévét betöltött gyermek házasságkötésének engedélyezéséről döntés.

gyámság, gondnokság:

- a gyermek részére családbafogadó gyám vagy gyermekvédelmi gyám kirendelése, a nevelőszülő egyes gyámi feladatok ellátására gyámként való kirendelése,
- ideiglenes gondnok, hivatásos gondnok kirendelése, és tevékenységük felügyelése,

- a családbafogadó gyám felügyelése, valamint a gyermekvédelmi gyám tevékenységének felügyelése és irányítása,
- a gyám, a gondnok, felfüggesztése, elmozdítása vagy felmentése,
- külön jogszabályban meghatározott esetekben zárlat elrendelése, zárgondnok, eseti gondnok, eseti gyám, ügygondnok, a magzat részére gyám kirendelése és felmentése, továbbá a munkadíjuk megállapítása,
- az előzetes jognyilatkozat jegyzőkönyvbe foglalása, valamint gondoskodik annak az előzetes jognyilatkozatok nyilvántartásába való bejegyzésre jogosult bíróságnak történő megküldéséről, és
- támogató, hivatásos támogató kirendelése, a tevékenységének felügyelése, valamint a támogató, hivatásos támogató felfüggesztése, elmozdítása vagy felmentése.

18. A körzetközponti feladatokat ellátó települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozó környezetvédelmi igazgatással kapcsolatos feladatok közül:
    - levegőtisztaság - védelmi hatósági ügyekben az első fokú hatósági eljárások lefolytatása.

19. A kistérségi székhely szerinti jegyző hatáskörébe tartozó kereskedelmi igazgatással kapcsolatos feladatok közül:
    - az állandó menazséria működésének engedélyezése.

Szerzői nyilatkozat

Ezennel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám. A benne található másoktól származó, nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti lelőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntetem. Kijelentem továbbá azt is, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából. E kijelentésemet büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

Miskolc, 2022. május 30.

Lengyelné Bús Zita