

DR. KÉKI ZOLTÁN
címzetes főjegyző
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata

HELYI KÖZIGAZGATÁS ÚJ SZEREPOSZTÁSBAN

Tisztelt Hallgatóság!

A járási hivatalok létrejöttével a helyi közigazgatás terepén új szereposztás alakult ki. 2012. december 31-ig egy helyi általános hatáskörű államigazgatási szerv létezett: a jegyző. 2013. január 1-től a jegyző ezen státusa ugyan változatlanul megmaradt, de megosztva a járási hivatallal.

Ez az új szereposztás egyrészt nem egy forradalmian innovatív lépés a magyar közigazgatás-történetben, másrészt a hatásköri megosztás állandóan változó rendszerén belül visszatérés egy már korábbi szisztémához. Megjegyzem nem az 1984 előttihez. Fogalmazhatunk úgy is, hogy a történelmi idők során a helyi közigazgatási feladat- és hatáskörellátás terén a szereposztás folyamatosan változik.

Tegyünk egy rövid visszpillantást a múltba.

Az államalapítás idején a helyi és a központi igazgatás nem vált ketté, de ez a helyzet csak rövid ideig tartott. A vármegyerendszer kiépülésével együtt már az Árpád-házi királyok uralkodásának kezdeti éveiben megerősödik a területi közigazgatás, amely egyúttal a helyi igazgatási funkciót is betölti. A területi hatalom alól már a XI. századtól egy-két város mentesül az úgynevezett szabad királyi városi ranggal és jogosítvánnyal. A szabad királyi városok, a civitasok száma elsősorban a XIV-XV. században bővül. Különösen a bíraskodás terén eltérő jogosítványokat a tárnoki, illetve a személynöki rang jelezte. Ezekben a településeken jelennek meg a helyi igazgatás elsődleges csirái, ám az igazgatás általános terepeként a magyar közigazgatásban a járási rendszer épül ki, létezésének 1232-ből már nyoma van.

A járás fogalmát már akkor úgy lehetett definiálni, mint megyén belüli, településeket magába foglaló közigazgatási területi egység. A középkorban azonban szolgabíróval az élén, a helyi közigazgatás általános hatáskörrel rendelkező szereplője is volt a járás.

A járás lényegében egy nap lovon bejárható területi egységet jelentett. Székhelyük – igazodva a mindenkori szolgabíró lakhelyéhez – gyakorta változott, és lényegében a vármegye alközponti szerepét töltötte be. Megyénként 6-7 járás lett kialakítva, az 1800-1900-as években 40 ezer fős átlagnépességgel. Csak érdekességként: 1900-ban 509, 1914-ben 442, Trianon után 155, 1945-ben 140, 1950-ben 150 járás működött Magyarországon.

A szolgabíróknak, a servienseknek elsősorban pénzügyi, adóigazgatási funkcióik voltak a középkorban, hatáskörük az 1700-as évektől folyamatosan bővült. Itt jegyezném meg, hogy a járásoknak önkormányzati szerepe csupán a Tanácsköztársaság idején és a tanácsrendszer során 1950-től 1971-ig volt. Ez utóbbi időszak végén 140 járási tanács működött.

Visszatérve a régmúlt időkhöz, már a középkorban történt változás a közigazgatás helyi szereposztásában. 1351-től létrejöttek az ún. mezővárosok, oppidumok bíróválasztási és vásártartási joggal (többek között). Az 500 fő népességszám feletti települések száma Mátyás uralkodása idején 100, 1828-ban pedig már 692 volt. Lényegében a helyi közigazgatási hatáskörök a mezővárosok számának növekedésével sorra átkerültek a járástól a mezővárosi előjárókhöz, bírókhöz. A világi hatalomnak is szüksége volt az írástudókra, akik lejegyezték a legfontosabb döntéseket, rendelkezéseket. Az írástudó nótáriusok közhatalmi pozícióra tettek szert, s idővel a szolgabíró által élethossziglan kinevezett jegyzők váltak a helyi

közigazgatás meghatározó szereplőivé, az állam helyi képviselőivé. Különösen az 1700-as évek második felétől a helyi államigazgatásban kétpólusú rendszer alakult ki: szabad királyi városokban és mezővárosokban a jegyző, egyéb településeken, a falvakban a járási szolgabíró volt az általános hatáskörű államigazgatási szerv.

Az 1871-es közigazgatási reform változtatott lényegesen ezen a rendszeren.

Megszűnt a mezővárosi jogállás – bár 15 évig még használhatták a titulust – a nagyobb városok rendezett tanácsú címet, a kisebbek nagyközségi rangot kaptak.

A járásek ekkortól a nemesi vármegyék területi szerveként fungáltak már, és ekkortól vált – egyedüli szereplőként – általános hatáskörű államigazgatási szervvé a jegyző. 1887-től már törvénycikkely írta elő a kötelező községi jegyzőtartást. Ez a szabályozás fennmaradt lényegében a tanácsrendszerig és ezt állította vissza az önkormányzati rendszer keretében az Ötv. azzal a változtatással, hogy a jegyző nem állami munkáltatótól, hanem a képviselő-testülettől kapta a kinevezést, bár bizonyos települési körben élt már a két világháború közt hasonló szabályozás.

Történelmünk elmúlt ezer évére visszatekintve is érzékelhető a szubszidiaritás gondolatának fokozatos térnyerése. Jól látható, hogy a központi hatalom miként került megosztásra és ezáltal egyre szélesebb, egyre nagyobb mértékben miként kerültek a hatáskörök közel a helyi közösségekhez.

Szakmai érdekességként megemlíthető, hogy a tanácsrendszer a jegyzői feladat- és hatásköröket helyben hagyta, egy részét a végrehajtó bizottságok titkárai, tagolt szervezeteknél a szakigazgatási szervek vezetői kapták, kisebb része pedig – elsősorban a munkáltatói jogok – a tanácselnökökhöz kerültek.

Miként is alakult a jegyző jogállása 1990-et követően az új önkormányzati rendszerben?

A közel 2000-ig terjedő időszakban a települési jegyzők azonos feladat- és hatáskörrel rendelkeztek. Gyakorlatilag minden elsőfokú államigazgatási hatáskör címzettje a jegyző.

Az 1990-es önkormányzati törvény a magyar közigazgatás-történeti hagyományokra is építkezve szabályozta a jegyző jogállását. A törvényhozó egyrészt visszanyúlt a régi elnevezéshez, titulushoz, másrészt lényegében visszahozta az első tanács törvény előtti időszak alapvető feladat- és hatásköri szabályait is.

Nevezetesen a jegyző a képviselő-testület hivatalának vezetőjeként felel az önkormányzati ügyek döntés-előkészítéséért és végrehajtásáért, másrészt államigazgatási ügyekben – kevés kivételtől eltekintve – a hatáskörök címzettje. Az előzőekben elhangzottakat ismételve: a jegyző általános hatáskörű, helyi, elsőfokú államigazgatási szerv.

Lényeges szakítás viszont a múlttal – ugyancsak ismételve a korábban elhangzottakat -, hogy a jegyzőt nem az állam képviselője, hanem az önkormányzat képviselő-testülete nevezi ki. A politikai hatalomtól való függetlenség a határozatlan idejű megbízatással így is garantált volt. 1994-től pedig – igaz polgármesteri egyetértéssel – a munkáltatói jogok gyakorlása is a jegyzőkhöz került.

Az ezredforduló időszakában az addig egységes jegyzői hatáskör-telepítés rendszere megváltozott. Ez a jegyzői államigazgatási hatáskörök differenciált telepítésének időszaka. Ebben az időben bizonyos különös szakértelmet, technikai háttérrel igénylő ügyekben a hatáskörök az un. körzetközponti jegyzőkhöz kerültek. Így például vállalkozói igazolványok és más okmányok kiadása, egyes gyámügyek, építéshatósági ügyek, kereskedelmi és telepengedélyezési ügyek, szociális intézmények létesítésének engedélyezése, stb.

Ugyanakkor ezek a változások a jegyzői karon belül rendezték át a szereposztást, de a jegyzők státusa nem változott.

2013. január 1-jével azonban a helyi közigazgatás szereposztásában valóban lényeges változás következett be.

Mi is történt tulajdonképpen?

Létrejöttek a járási hivatalok. Mindez történt egyrészt a helyi közigazgatási, másrészt az államigazgatási reform részeként.

Az Unió részéről ismert és elfogadott ez a területi kategória, mint a NUTS 3, a megye alatti közigazgatási egység, uniós meghatározásban LAU 1 (Local Administrative Unit 1).

Az Európai Unió országainak egységesített területi rendjébe, mint több települést összefogó közigazgatási egység van jelen a járás. Ugyanakkor hatásköreinek egy részét az általános hatáskörű, elsőfokú államigazgatási szervtől a jegyzőtől telepítették hozzá. Akkor hát mi is a járási hivatal tényleges jogállása?

A Kormányhivatalok jogállását szabályozó törvény annyit mond ki, hogy „*a megyei kormányhivatal kirendeltségeiként járási hivatalok működnek. A fővárosi kormányhivatal kirendeltségeiként kerületi hivatalok működnek*”. Ez azt jelenti, hogy a járási hivatalok a kormányhivatal szervezeti egységei. Azé a kormányhivatalé, amely az államigazgatás általános hatáskörű területi szerve.

A járások kialakításáról szóló törvény ugyanakkor a bevezetőjében úgy szól, hogy „... *a Jó Állam kialakítása érdekében, ... a helyi államigazgatási rendszer megújítása, hatékonyságának további növelése és a struktúrájának átláthatóbbá tétele érdekében ...*” alkot törvényt a járásokról.

A kormányhivatalokról szóló törvény tehát szervezetileg a területi államigazgatási szervek sorába emeli a járási hivatalt, míg a járásokról szóló törvény a helyi államigazgatási rendszer megújítása céljából létrehozott szervként definiálja azt.

A történelmi áttekintés során talán jól érzékelhető kettősség a járási hivatal jogállását illetően ma is létező valóság: nevezetesen a területi, kistérségi, illetve helyi igazgatási elemek keveredése. Jól érzékelteti ezt az osztott státuszt a járási törvény egyik kidolgozójának, dr. Zöld-Nagy Viktória helyettes államtitkárnak egy publikációja, amely „*Az államigazgatás legkisebb területi egysége, a járás kialakítása*” címet viseli – tehát területi egységként definiál a címben –, miközben tartalmában a helyi államigazgatási feladat-ellátás új rendjéről szól a dolgot.

Egy dolog tényszerűen bizonyos: egyebek mellett jegyzői államigazgatási hatáskörök kerültek át a járási hivatalhoz. Lehet úgy is fogalmazni, hogy a jegyző helyi államigazgatási hatásköre megosztásra került a járási hivatallal. Ha ez a megállapítás igaz – márpedig igaz –, akkor helytálló az a megfogalmazás is, hogy ma két főszereplője van a helyi államigazgatásnak: a jegyző és a járási hivatal. De vajon igaz-e az a megállapítás, hogy mivel a helyi államigazgatás általános hatáskörű szervének, a jegyzőnek a kompetenciái osztódtak így két általános hatáskörű szerv létezik a helyi államigazgatásban jelenleg. Vagy úgy van ez, mint a gyermekviccben: - Én vagyok az inka, de a bátyám a méginkább!? Magyarul: van általános hatáskörrel bíró szerv a helyi államigazgatásban, de van aki „*még inkább*”.

A választ keresve vázlatosan tekintsük át, hogy a közigazgatási, azon belül a helyi közigazgatási reform részét képező helyi államigazgatási reform keretén belül mi is történt valójában.

Ténylegesen a járási hivatalok kialakítása két vágányon futott.

Egyrészt a járási hivatalokról szóló kormányrendelet a járási hivatal szervezeti egységeként működő szakigazgatási szervként nevesítette a korábban gyakorta eltérő illetékességi területen működő, speciális hatáskörű elsőfokú államigazgatási szerveket. Ezek az állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szakigazgatási szerv, a földhivatal, a népegészségügyi intézet és a munkaügyi kirendeltség. A járási hivatallal kapcsolatosan általában is megfogalmazódik, de itt lényegében helytálló is, hogy ugyanazok, ugyanazt, ugyanúgy és ugyanott csinálják, mint a járások előtti időkben.

Ötödik szakigazgatási szervként az önkormányzati hivatalokból átkerülő gyámhivatalok szerveződtek gyakorlatilag változatlan keretek közt.

Hatodik szakigazgatási szervként a kormányrendelet az építésügyi hivatalt nevesíti, amely építésfelügyeleti feladatokat lát el, melyet azt megelőzően a kormányhivatal végzett, továbbá egyéb jogszabályban meghatározott építéshatósági jogosítványai vannak. Ez utóbbiak egyrészt a megszűnő örökségvédelmi hivatalok építéshatósági jogosítványai, jegyzők összeférhetetlenségi eljárásai és egyéb speciális, korábban jegyzői építéshatósági hatáskörbe tartozó ügyek.

A megyei jogú városoknál vizsgálva, az építéshatósági ügyek 10%-a került át a jegyzőktől a járási hivatalokhoz.

Másrészt másik „*vágányon közlekedve*” a kormányrendelet nevesíti az un. törzshivatalt, amely a vezetésen túl az okmányirodák, kormányablakok, szociális ügyek – az önkormányzati szociális ügyek kevesebb mint 10%-a került át –, szabálysértés, védelmi igazgatás, stb. feladatait látja el, hatásköreit gyakorolja.

Megjegyzem, hogy sem a járási hivatal felépítése, sem a járások területe nem egységes.

Szakigazgatási szervek közül gyámhivatal mindenütt működik, egyéb szervek nem. Az illetékességi területek vonatkozásában, a történelmi hagyományoktól elszakadva jelentős eltérések vannak. A 175 járási hivatal közt van olyan, amely illetékességi területén több mint 250 ezren élnek és van ahol még a 9 ezret sem éri el a népességszám (átlag: 56.800 fő/járas). Illetékességi és szervezeti felépítésbeli hasonlóság leginkább a 23 fővárosi kerületi hivatal közt mutatható ki. A járási hivatalok felépítésének előzőekben ismertetett rövid, vázlatos áttekintése is elegendő ahhoz, hogy bizonyos megállapításokat tehesünk.

Az egyik ilyen megállapítás az, hogy a járási hivatalok elsőfokú államigazgatási hatásköreinek csupán egy része „*származik*” a jegyzőktől. Megismerve a járási hivatalok hatásköreit, megállapítható az is, hogy érdemben hatáskörök áttelepítésére csupán a jegyzők kisebb százalékától került sor, gyakorlatilag csak a körzetközponti és fővárosi kerületi jegyzőktől (kb. 1800 jegyzőség közül 180-tól). Az okmányirodával és gyámhivatallal nem rendelkező hivatalokat, jegyzőségeket csupán elhanyagolható mértékben érintette a járási hivatalok létrejöttével kapcsolatos hatáskör átrendezés.

Ebből levonható az a következtetés is, hogy a jegyző helyi általános hatáskörű államigazgatási jogállása változatlan, míg a járási hivatal különös hatáskörű elsőfokú államigazgatási szervként integrálta az eddig önálló szervezeti keretek közt működő kistérségi államigazgatási szerveket és hatásköreiket, valamint egyes körzetközponti jegyzői hatásköröket.

Ha előre tekintünk és fürkesszük a jövőt, úgy bizonyosnak tűnik, hogy ez a szereposztás nem a végleges. Még nem hangzott el az utolsó szó a helyi általános államigazgatási hatáskör címzettjét illetően. Látni kell, hogy a jelenlegi helyzet politikai kompromisszumok eredménye, és mint ilyen, szakmailag is – finoman szólva – javításra szorul, gyenge pillérekre épül.

2010-2011-ben erőteljesen fogalmazódott meg az a kormányzati elképzelés, miszerint a jegyzői államigazgatási hatáskörök átkerülnek a járási hivatalokhoz. A szándék illeszkedett a kormányzat központosító törekvéseihez, de izomból jött. Gondoljunk csak bele olyan államigazgatási hatáskörök áttelepítésének lehetséges következményeibe, mint pl. egyes anyakönyvi ügyek (házasságkötés), választási eljárás, helyi adóztatás, stb.

Marton V. Krisztina a 2011 májusában megjelent „*Jegyzői államigazgatási hatáskörökből járási kormányhivatali hatáskörök*” című cikkében is még kész tényként kezeli a teljes körű hatásköri váltást és így ír: „*A jegyzők államigazgatási hatáskörei átkerülnek a járási kormányhivatalokhoz – nyilatkozzák a kormánypolitika helyi és országos képviselői. A tervek szerint a változással a törvényben meghatározott kistérség körzetközponti feladatot ellátó települési, a főváros esetében a kerületi önkormányzat jegyzőjének, a jogszabályban meghatározott körzetközponti feladatot ellátó települési önkormányzat jegyzőjének, valamint*

a legkisebb települések önkormányzatai jegyzőinek az államigazgatási hatáskörei is a járási kormányhivatalokhoz kerülnek 2013. január elsejétől.”

A jegyző közjogi státuszát rendező Möt. szabályozás is az előbb idézett elképzelésre alapozva készült. Felmerült az előkészítés szakában az a gondolat is, hogy ha nincs államigazgatási hatásköre a jegyzőnek a jövőben, úgy kell-e jegyző az önkormányzati hivatalok élére.

A kérdés végül is úgy dőlt el, hogy igen, maradjon az önkormányzati hivatal vezetője továbbra is a jegyző, mivel azonban államigazgatási hatásköre nem lesz, legyen az önkormányzat, a képviselő-testület szerve, lehessen átruházott hatáskörök címzettje. Jóval a járási törvény előkészületeinek zárása előtt a Möt.-t az Országgyűlés az előzőekben írt tartalommal el is fogadta.

A közszolgálati szabályozás pedig – ugyancsak az előző feltevésre alapozva – oldotta a politikai semlegesség stabilitását garantáló kinevezési rendszert és tette a jegyzőt a polgármester emberévé. 2013-tól a jegyzők munkáltatásának joga, a polgármesterhez került. Ezen törvényi szabályozást közel egy évvel követte a járási törvény elfogadása. Egy év nagy idő, és nagyot fordult a világ a helyi államigazgatási hatáskörök telepítésével összefüggő elképzelésekben is. Mint tudjuk, az államigazgatási hatáskörök egy része maradt a jegyzőknél, de ekkor már közjogi státuszuk egy más hipotézisre épülve megváltozott. Ennek visszaállítása kétharmados törvénnyel lehetséges, vagyis belátható időn belül erre nem kerülhet sor.

A jegyzői pozíció pedig soha nem volt ennyire rossz.

Ma a jegyző munkajogi szempontból a legvédtelenebb, legkitettebb közszolga. Egy ember, a polgármester kezében van a sorsa.

Szinte minden esélye vesztett annak, hogy elérhető legyen az Möt. módosításával a képviselő-testületi munkáltatói jogkör visszaállítása, ami álláspontom szerint előremutató lépés volt a régmúlt idők állami munkáltatásához, és sok uniós ország mai szabályozásához (pl. Franciaország) képest. Ha változik a polgármester, úgy nagy valószínűséggel változik a jegyző személye is. Ez a helyzet a pártsemlegesség, a szakmai minőség és a helyi közigazgatási stabilitás elgyengülésének veszélyét rejti magában. Felvetődhet a kérdés, hogy taktikailag a jegyzői érdekképviselő részéről nem célszerű-e az állami munkáltatás gondolatát a zászlóra tűzni. Közismert, hogy az országgyűlési képviselői és a polgármesteri tisztség összeférhetetlen az új választási ciklustól. A ma rendkívül erős polgármesteri lobbától szabadult a központi kormányzat az összeférhetetlenség szabályozásával. Az új választási ciklusban gyengülő polgármesteri lobbó mellett az állami munkáltatáshoz, az állami, kormányzati szereplőkben jó eséllyel támogatókra lehet találni. Ha minimális az esély a képviselő-testületi munkáltatás visszaállítására, úgy talán ez lehet a megvalósítható reális cél. A demokráciában a hatáskörgyakorlás terén a szubszidiaritás elvének érvényesülése fokmérő. A közigazgatás szakmai értékei, színvonala megtartására, növelésére is figyelve, a feladatok jelentős részét helyben kell ellátni, közel a polgárokhoz, ott ahol az ügyek keletkeznek.

Az államigazgatási hatáskörök jelentős részének pedig miért ne lehetne a címzettje egy olyan jegyző, aki az állam embere, akinek kinevezése állami szerv vezetőjétől származik? A jó közigazgatás alapvetően a jó törvények, a jó és stabil jogszabályok mellett a jól szervezett és felépített szervezeti rendszer függvénye. A jelenlegi helyi közigazgatási rendszer pedig az ügyfeleknek, polgároknak zavaros, nehezen áttekinthető. Nem ritka a levél címzésében a „*Járási Hivatal Jegyzője*” megszólítás, vagy a beadvány kezdő mondataként a „nem tudom jó helyre fordultam-e” megfogalmazás. A polgárok ma is azt várják, hogy ügyeiket szakszerűen, gyorsan és lehetőleg helyben intézzék. Hogy ez így is legyen, ahhoz pedig a jegyzői államigazgatási hatáskörök erősítésén, bővítésén túl szükség van a jegyzői státusz erősítésére, stabilizálására is.

Konklúzióként levonható tehát, hogy a jegyző jelenlegi legyengített jogállása, instabil státusza nem segíti a testületek demokratikus működését és lerontja a helyi közigazgatás minőségét, mint ahogy lerontja az is, ha a polgárok, az ügyfelek számára nehezen áttekinthető, nem egyértelmű a hatásköri szabályozás.