

Nyikos Bettina
doktorandusz
PTE ÁJK Doktori Iskola

A jegyzők autoritása – fékek, ellensúlyok szerepe¹

I. Bevezetés

„A jegyzők autoritása-fékek, ellensúlyok szerepe” című tanulmányom témájának megválasztásában jelentős szerepet játszott e hivatás iránti rendületlen érdeklődésem, valamint az, hogy a közel harminc esztendeje újjászületett jegyzői hivatás az elmúlt évek alatt az átlagosnál is többször került a *professzionális* érdeklődés centrumába. A jegyzői hivatást – tisztséget – nem csupán egy önkormányzati szervként definiálhatjuk, hanem e tisztségben akarva-akaratlanul megjelenik politika is, mely gyakran közigazgatással nem minden ponton áll harmóniában. Álláspontom szerint, ahhoz a munkához, amelyet végez, közel akkora fokú renomére és autonómiára volna szüksége, mint a bírának. A törvényesség biztosítása érdekében véleményem szerint részlegesen *függetlenednie* kellene attól a közegtől, ahol a munkáját végzi, esetlegesen független hivatali apparátussal dolgozhatna, akik segítenék, a független döntés meghozatalában. Ez az eset leginkább akkor hangsúlyos, ha a jegyzőt egy általa jól ismert közegben nevezik ki. Valljuk be, hogy ebben az esetben igen nehéz döntést hozni az ügyben egy közeli hozzátartozó, valamint egy jó ismerős között. Manapság a jegyzőnek egy-egy döntés meghozatalakor nagymértékben igazodnia kell mind a polgármester, mind a képviselő-testület tagjainak állásfoglalásához is, sőt mi több a helyzetet tovább bonyolíthatja, ha a jegyző egy közös hivatalban van és esetlegesen az ügykör, amelyben döntenie kell, mindkét hivalt, tehát két polgármestert és két képviselő-testületet is egyaránt érint. Következésképpen jegyzőktől tehát elvárják, hogy keresse meg az önkormányzat érdekében álló olyan jogi

megoldásokat, mely harmóniában áll az önkormányzati érdekekkel és politikával egyaránt. A mindenáron való megoldáskeresés ezután – sok esetben nem is titkoltan – drasztikus anyagi vagy eljárási jogszabálysértésekben összegződik.

A jegyzői hivatás mélyebb ismerete érdekében a helyi önkormányzatokat mindenképp el kell helyeznünk a közigazgatás rendszerében, ugyanis itt kapunk választ arra is, hogy a jegyző miként része ennek a komplex struktúrának, így a tisztség kialakulásának főbb csomópontjait szeretném áttekinteni az adott kornak megfelelő fékek és ellensúlyok boncolgatásával. Az autonómiájukat és jogállásukat a jelenleg is hatályban lévő 2011. évi CLXXXIX. törvény – Magyarország helyi önkormányzatairól (továbbiakban: Mötv.) biztosítja, de a tájékozottságunkhoz elengedhetetlen az előző 1990. évi LXV. törvény – a helyi önkormányzatokról (továbbiakban Ötv.) ismerete is egyaránt. A fékek és ellensúlyok szempontjából érdekes kérdéseket vet fel a járások „ismételt”² megjelenése, hiszen a hajdani közigazgatás egykori szektora volt. Végül az elektronikus ügyintézés által hozott, illetve generált problémákat szeretném boncolgatni, ugyanis az önkormányzatok szektorában is bevezetésre került (2018. év január 1. napjától) és idővel egyre többen fogják ezt használni e kommunikációs módot, amely szintén sok kérdést vet az önkormányzatok és a jegyzők szerepében egyaránt.

II. A jegyzők autoritásának alakulása történelmünk tükrében

1. A régmúlt 1948-ig

Az önkormányzatok szerveződésekor a hatalom állandóan jelen volt, a jegyző pedig végső soron mindig alárendelt szerepet kapott. 1526-ig a magyar közigazgatásban a király és a királyi tanács töltött be kizárólagosan jelentős szerepet egy adott közeg igazgatása tekintetében. Maga a jegyzői tisztség egyebekben

¹ A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

² Kialakulásuk a 13. századra tehető. A történelem során változó területi kiterjedéssel és változó feladatkörökkel egészen 1983-ig működtek. Napjainkban ismét a szervezettrendszer részesei.

igen korán, már a *feudalizmusban* felbukkant, ebben a korban földesúri pénzből fizetett olyan írni-olvasni tudó olyan nagytekintélyű személy volt, aki a szolgabírói leiratokat közvetítette, és a földesúri szolgáltatásokkal kapcsolatban a hozzá fordulóknak panaszait megfogalmazta. A feudalizmus korszakában a kommunák vezetői, irányító testületének tagjai olyan férfiak voltak, akik a köztisztviselők földesúr iránti hűségükkel, vagyoni helyzetükkel, erkölcsi magatartásukkal, példamutatásukkal, kompetenciájukkal vívták ki. Megválasztásuk mindig is fiktív volt, mivel a földesúr jóváhagyása nélkül ugyanis nem nevezhettek ki bárkit is hivatalába. Ez a kontroll akkor is megmaradt, amikor a hűbérúr már nem gyakorolta beleszólási jogát, és helyette a szolgabíró ügyelt a helyi tisztviselők megválasztására. A 13. század elején már felbukkantak egyházi perekben is, külhoni pápai és császári jegyzők is egyaránt eljárak. Az 1200-as években a királyi jegyzők feladata volt különösen a peres ügyek írásban történő benyújtása, illetve nem utolsósorban a tárgyalási jegyzőkönyv vezetése. A jegyzői tisztség előtérbe kerülése Európában a XV. századra tehető. „A magyar közigazgatásban a községi jegyzői jogállás tényleges kialakulása és kifejlődése a XVII-XVIII. századra esik.”³ A magyar közigazgatásban pedig Mária Terézia uralkodása idején vált szabályozottá, általánossá. A tisztség kialakulásának indoka leginkább az volt, hogy jelentek meg olyan eddig nem meglévő feladatkörök, illetve olyan községi igények, amelyek megkívánták e tisztség létrejöttét. Köztük volt a vármegyei igazgatás, valamint egy állandó hadsereg megvalósítása iránti szándék.

A kancellária volt a legelső középkori kormányzati hivatal (megalakítása a XII. századra tehető), amely mint országos királyi oklevél-kiállító iroda működni kezdett. A kancellár vezetése alatt jegyzők és írnokok végezték az írásbeli munkákat. „A 15. században a nemesi vármegyében az írásbeli teendőket, jegyzőkönyvek vezetését, ítéletek, határozatok, statútumok írásba foglalását és

oklevelek kiállítását eseti jelleggel a vármegyei jegyző végezte. A jegyző hosszú ideig nem tartozott a vármegye választott tisztviselői állandó hivatalnokai közé, hanem csak egyes alkalmakra, a közgyűlések és az ítélőszékek idejére fogadták, a főispán vagy az alispán szerződtette, olykor a megye követei hozták magukkal az országgyűlésről. A 16. századtól a jegyző választott megyei tisztviselő lett, aki a törvényben foglaltaknak megfelelően a megyei pecsét őrzője is lett egyben.”⁴

„Általában a felsőbb bíróságok is jegyzőket alkalmaztak a parancsok, rendeletek és nemegyszer az ítéletek szerkesztésére és kiadására egyaránt. Részletes szabályokat a jegyzők működésével kapcsolatban ez idő tájt jórészt a városi jogkönyvek tartalmaztak. Pozsony város középkori jogkönyvéből kiderül, hogy a jegyzőt eleinte a városlakók, majd a városi képviselő-testület választotta.

A jegyző

- a) készített jegyzőkönyvet a városi tanács üléseiről, amelyet utólag jóváhagyott a városi bíró;
- b) bevezette a bírói határozatokat a városi könyvekbe, és
- c) eljárta a magánszemélyek egyes jogügyleteinél.

Tevékenységét a városi bíró és esetenként egy vagy két esküdt felülvizsgálta.”⁵ A nemesi vármegyék növekvő igazgatási és bíraskodási feladatai megkívánták a szakmai feladatok szeparálását. Ennek első jele a megyei jegyző(notarius) tisztségének megjelenése, aki a hivatali adminisztráció irányítója volt, így ellátta az írásbeli teendőket, gondoskodott a jegyzőkönyvek vezetéséről, az ítéletek írásba foglalásáról. A 16. századtól választott tisztviselő lett. A 18. századra már főjegyzői titulust kapott, a hivatali írásbeliség irányítása mellett ellátta a levéltár és a pertár felügyeletét is. Irányítása alatt dolgozott a megyei aljegyző és az írnoki kar. A 18. században a népesebb falvakban már általánosan alkalmaztak

³ Feik Csaba: Gondolatok a jegyző önkormányzati rendszerben elfoglalt helyéről Új Magyar Közigazgatás, 2012. (5. évf.) 7-8. sz., 73. oldal

⁴ Mezey Barna: Magyar Alkotmánytörténet (2003) Osiris Kiadó 120. o.

⁵ Mezey Barna: Magyar Alkotmánytörténet (2003) Osiris Kiadó 121. o.

jegyzőket. Eleinte a kancellárok munkatársaként tevékenykedtek, majd hatáskörük folyamatosan bővült, önállósodott. A jegyző feladatkörébe tartozott többek között, hogy vezette az előjárásági gyűlések jegyzőkönyveit, ő felelt a falu vezetősége határozatainak a végrehajtásáért, és közhírré tette a szolgabíró által kibocsátott parancsot, meghagyást, intézkedést, értesítést közlő körleveleket és utasításokat. A XVIII. századtól kezdve tehát fontos szerepet kaptak a nótáriusok. Feladatuk a városbíró és a városi tanács munkájának segítése volt. Az uradalmakban a jegyző látta el a közigazgatási és birtokigazgatási feladatokat, majd megjelentek a törvényhatóságok, melyek az igazgatást már középszinten látták el. A hajdani írások nyilvánvalóan leszögezik, hogy a tanács tagjai a polgármesteren kívül a tanácsnokok, a főjegyző, a tiszti főügyész és a rendőrkapitány voltak. Működésükben kiemelkedően fontos szerepe volt a jegyzőnek és a főjegyzőnek. A törvényhatóságok, községek a magyar polgári állam modelljének középső és alsó szintjét jelenti. A vármegyében az alispán munkáját segítő belső tisztviselőként, a törvényhatósági jogú városban pedig a városi tanácsvezető tisztviselőjeként volt jelen. A XVIII. században fogalmazódik meg az igény a magasan képzett, szakképzett személyekből álló hivatásos közszolgálatra. Hivatalba lépésükkor esküt kellett tenni a gyűlékezett előtt, ahol fogadalmat tettek, hogy hivatalba lépésüktől kezdve lelkiismeretesen, elfogulatlanul, a falu érdekeit szem előtt tartva fog munkálkodni. A jegyző feladatköre és ezzel együtt személyének fontossága annál inkább növekedett, minél több feladatot kellett elvégeznie a községnek a földesúrnak, a vármegye vagy végül az állam javára. A jegyző személyében egyfajta hármasság látszott megjelenni egyrészt a községek, közösségek érdeke, az állam érdeke, valamint az egyén érdeke, amely már csiráiban folytatja el a független lelkiismeretes döntéshozatalt. Végső soron ezt a korabeli tisztviselők is észrevették,

így egyfajta kontrollt, ellenőrző szerveket próbáltak létrehozni, hogy a lehető legigazságosabb döntés születhessen. Az általa vezetett feljegyzéseket, naplókat az úriszék⁶ ellenőrizte, és ez volt a jegyző elleni panaszok fóruma is. Tehát már igen korán megfigyelhető egyfajta kontroll, ellenőrző hatalom is, mely az úriszékek városi bírók, esküdtek személyében összpontosult. Egyfajta kétirányú függést figyelhetünk meg a jegyzői tisztség vonatkozásában egyrészt az állam, mint legfőbb hatalom, másrészt a közösségek oldaláról.

Az elvégzett munkájáért a XVIII. században már illetménnyel jutalmazták, évi körülbelül harminc forintot kaptak. A tisztség megszerzésének feltétele volt a jegyzői vizsga is, amely akárcsak napjainkban a közigazgatási szakszakszka a szaktudást próbálta garantálni. A jegyzői tisztség tekintetében a XIX. század igen jelentős állomásának tekinthető, hiszen az 1871. évi XVIII. törvény lényeges reformokat alapított e területen. A kétirányú függés az állam és a közösség irányában változatlan maradt. Módosítás kardinális következménye, hogy „a jegyző a község tisztviselőjeként egyúttal az állami közigazgatás végrehajtójává is vált.”⁷ Az 1897. évi 18. törvénycikk olyannyira próbálta beépíteni a jegyzői tisztséget az akkori kialakult szervezetbe, hogy már rendelkezett arról is, hogy községek jegyzők nélkül nem maradhatnak. Az 1871. évi törvény kapcsán elmondható, továbbá, hogy a javadalmazás, valamint az elbocsátás szabályainak rögzítésével a jegyzői pozíció stabilizálása megvalósult. „A községekről szóló 1886. évi XXII. tc. életbelépése 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.”⁸

1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről már szabályozta a községek fogalmát

⁶ A földesúr jogszolgáltató törvényszéke volt, amelynek illetékességi körébe a birtokon élő jobbágyok a földesúr familiárisai és családjuk, valamint nem nemes szolgálai tartoztak, mások jobbágyai nem.

⁷ Dr. Feik Csaba: Gondolatok a jegyző önkormányzati rendszerben elfoglalt helyéről Új Magyar Közigazgatás, 2012. (5. évf.) 7-8. sz., 73.o. 2019/1.

⁸ A 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.

„1. § A községek:

- a) városok, melyek a jelen törvény 64. §-a szerint rendezett tanácssal bírnak;
- b) nagy községek (mezővárosok és nagy faluk), melyek rendezett tanácssal nem bírnak ugyan, de a törvény által rájuk ruházott teendőket saját erejükből teljesíteni képesek;
- c) kis községek, melyek a törvény által a községekre ruházott teendőket korlátolt anyagi viszonyaik miatt saját erejükből teljesíteni nem képesek és e végből más községekkel kell szövetkezniök.”⁹

A községeket tehát három csoportba sorolták: rendezett tanácsú városok, nagyközségek és kisközségek. A rendezett tanácsú városok a megye irányítása alá tartoztak. A nagyközségekben nem volt rendezett tanács, de külön községi jegyzővel rendelkeztek. Több kisközség közös jegyzőt, azaz körjegyzőt tartott. A járandóság tekintetében a községjegyző fizetését a nagy községekre nézve a képviselőtestület meghallgatásával s a község, illetve a szövetkezett helységek anyagi viszonyaihoz képest, a törvényhatóság állapította meg. „E fizetés, nem számítva a természetben kiszolgáltatandó szabad lakást, - 400 o. é. forintnál kevesebb nem lehet.”¹⁰ Folyamatosan nőtt a kötelezően ellátandó államigazgatási feladatok száma, azonban a községeknek csak egy magasán képzett tisztviselője volt a jegyző vagy főjegyző személyében. Ezzel szemben a képviselőtestületek tagjai alacsony képzettségűek voltak.

Az 1878-ban megjelent „A községi közigazgatás kézikönyve”, mely tartalmazta többek között jegyző feladat- és hatásköreit. Így például kereskedelmi ügyek, árvaügyek, oktatási ügyek testületi ügyek előkészítése és végrehajtása, pénz- és adóügyek, vagyonügyek, vándorlók és házalók tüzetes ellenőrzése, újoncállítási lajstrom karbantartása, közmunka összeírása, községi kézbesítés, közrendvédelmi ügyek stb. is említésre kerültek.

A kézikönyv megemlíti egy hozzáállás módot, melyre a jegyzőnek törekednie kell, amely a 21. században is megállja a helyét, még pedig „a magánfelekkel szemben köteles mindig előzékeny készséggel viseltetni.”¹¹ Tulajdonképpen a jegyzőt egyfajta fegyelemre buzdítja, sosem szabad elfelejtenie, hogy ő van a közösségért és nem fordítva. Fontos megemlíteni, hogy a jegyzőknek nem csupán részvételi és tanácskozási joguk volt a képviselő-testületi ülésen, ezenfelül szavazhattak is. A szavazati jog a jegyző vonatkozásában óriási horderővel bírt. Nem egy volt a döntéshozók közül, hanem ő volt az, aki felkészültsége, tudása alapján az adott kérdésekben egyfajta szakmai értéket jelenített meg az eligazodásban segítve a képviselőket. Szavazata egy-egy területen meghatározó volt, kevésbé állt fent a függés a képviselők irányában, hiszen ez időtájt, a függés effektíve fordítva volt. Jelentős mértékben befolyásolta a képviselőket a döntéshozatalban a jegyző szavazata. „A községekről szóló 1886. évi XXII. tc. életbelépése 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.”¹²

Az I. és a II. világháború között a jegyzői tisztség vonatkozásában nagyobb volumenű átalakulás nem történt. A középfokú igazgatás szerveként továbbra is törvényhatóságok működtek, alsó szinten pedig továbbra is a községek álltak. A vármegyék esetében az alispán volt a törvényhatóság legfőbb tisztviselője. Az alárendeltségébe tartozó főjegyző, másodfőjegyző, vármegyei aljegyzők feladatkörébe tartozott továbbra is a fogalmazási feladatok ellátása, a jegyzőkönyvek vezetése, valamint előadói feladatok például közgyűlésen, a közigazgatási bizottságokban. A közigazgatás helyi szerveit illetően még az 1929-es¹³ közigazgatási reform sem jelentett

⁹ 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről

¹⁰ 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről 67.§

¹¹ Dobozi István: A községi közigazgatás kézikönyve 59. o.

¹² A községi jegyző helye, szerepe a magyar önkormányzati rendszerben: helyzetelemzés egy községi 2019/1.

jegyző mindennapjain keresztül I. Szerzők: Szántó Mária

¹³ A viszonylagos gazdasági konszolidáció mellett porondra kerültek az önkormányzatokra vonatkozó közigazgatási reformok. Ez vezetett a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. XXX. tc.-hez, amely az önkormányzatok alapszerkezetét érintetlenül hagyva a belső

számottevő változást. Helyi szinten nem különíthető el az államigazgatási és az önkormányzati igazgatási feladatok ellátásának rendszere, az önkormányzatok látták el az államigazgatási feladatokat is.

Az 1945-1950-es években lejátszódott politikai változások nyomán a szovjet típusú államépítés következményképp a helyi társadalom szinte minden szuverenitása megszűnt. 1948-ban a jegyzői tisztségek megszűntek, majd 1950-ben az önkormányzati közigazgatást is eltörölték. „A jegyzői feladatokhoz hasonló, főként államigazgatási feladatokat a tanács végrehajtó bizottságának titkára (továbbiakban: vb.-titkár) látta el.”¹⁴ Ő volt a tanácsi szervezet vezető tisztségviselője.

1.1. A fékek és ellensúlyok szerepe 1948-ig és az önkormányzatiság létrejötte

A jegyző a közigazgatás alappillére, munkája kiemelkedően fontos, nagy szakmai tudást igényel, ennek ellenére mégsem annyira megbecsült tisztségviselő. A jegyző a magyar közigazgatásban intézményeink közül talán a legrégebbi. A jegyző feladatai átfogják az önkormányzat egészét, a jegyző munkája pedig sok-sok feladtból tevődik össze. A jegyzői foglalkozást tulajdonképpen tekinthetjük úgy is, hogy egy „Janus-arcú” tisztség, hiszen, munkavállaló és munkáltató is egy személyben. Nyilvánvaló, hogy a tisztség kialakulása óta a szerepük a rendszerváltást követően az önkormányzatok megszületése után folyamatosan vita keresztjében állt. A vita tárgya, mindvégig az, hogy az önkormányzat embere vagy a megbízatása állami megbízatás, és így a jegyző az legfőképp az állam embere. A kezdetektől fogva és egészen máig megállapíthatjuk, hogy mindvégig egyfajta választás/pályáztatás útján nyerték el a tisztséget, illetve a kinevezésükhöz valamilyen felettes szerv jóváhagyására is szükség volt. Eleinte elegendő volt az írni-olvasni tudás, majd később egyre inkább jelentett előnyt a köz igazgatásának ismerete, végül vizsga letételéhez kötötték. A feudalizmusban a tisztség teljes mértékben a földesúr körül volt jelen, juttatást is tőle

kapott. Itt már megjelent a panaszkezelés, mint egyfajta közügy intézése, panaszok kezelése. A fékek ellensúlyok vonala itt a földesúr akarata, valamint a panaszosok érdeke körül körvonalazódott. Az állam még nem volt jelen. A 13. században a jegyzői tisztség erősen összerosódik, más tisztségek mai feladatival, hiszen igen gyakran jártak el egyházi perekben, illetve feladataik közé tartozott a peres ügyek írásban történő benyújtása, illetve nem utolsó sorban a tárgyalási jegyzőkönyv vezetése. A 12. és 13. században általában a bizalmasabb ügyek intézői a Kúriában, a jelentőségük fokozatosan nőtt gyakran az útrakelő pápa mellett ők készítik a pápai leveleket. Olykor nevezték a jegyzőket írnokoknak (scriptores) is, mígnem a 12. század végére elkülönülnek az írnoki és a jegyzői munkát végzők. Az évszázadok előre haladtával egyre inkább jelenik meg a hatalmi viszonyok tekintetében az állam. A községek szabályozását átfogó módon első ízben a Mária Terézia kibocsátotta úrbéri pátens (1767) rendezte. Eszerint a község tisztségviselői: a bíró, az esküdtek és a jegyző. Ekkor már a jegyzők választásába a földesúr nem szólhatott bele, tehát a földesúri függés ekkor megszűnt. Számos esetben mutat hasonlóságokat a jegyző és közjegyzői tevékenység. A középkori közjegyzők olyan jogtudók voltak, akik saját maguk által fogalmazott és formulázott okiratokat hitelesítettek, ezért a kancelláriai nótáriusoknál sokkal hatékonyabb munkát végezhettek. A közjegyzők (tabellio, notarius publicus) a pápa, illetőleg a császár, esetleg mindkettő felhatalmazása alapján végezte hiteles tevékenységét. Felettük az ellenőrzést tehát a császár vagy a pápa végezte.

Az 1800-as évekbeli önkormányzatot még községi bíró vezette, ő képviselte a települést, elnöklete és felügyelete alatt tartották a képviselő-testület üléseit. A XIX. század második felétől azonban irányító szerepe fokozatosan háttérbe szorult. A közigazgatás tényleges vezetőjévé a jegyző vált, tevékenysége – amely kiterjedt a közigazgatás csaknem minden ágára – meghatározóan hatott a község életére. Feladatai egyre növekedtek, egyedül már

összetételen és a hatáskörökön jelentős változtatásokat vezetett be.
 2019/1.

¹⁴ Bárdos László: A jegyző (Jegyzői annotációk) Új Magyar Közigazgatás, 2011. (4. évf.) 5.sz. 40.o.

képtelen volt ellátni hivatalát, ezért a község anyagi hozzájárulásával 1909-től új tisztviselőt, egy segédjegyzőt is alkalmaztak. Végül a jegyzőknek nem csupán részvételi és tanácskozási joguk volt a képviselő-testületi ülésen, ezenfelül szavazhattak is. Igencsak irányíthatták a döntéshozatalt egy-egy ügy kapcsán. Döntésük a képviselőkre is nagy hatást gyakorolt. Fékek és ellensúlyok rendszertét tekintve tehát a jegyzőnek igen nagy hatalma volt, a kontroll megvalósítása terén a törvényhatóságok szerepe volt kiemelkedő.

A XIX. században kiépült Magyarországon a modern polgári államnak megfelelő önkormányzati típusú helyi közigazgatási rendszer. A helyi önkormányzatok feladatait egyrészt a vármegye, mint területi önkormányzat látta el, illetve a törvényhatósági jogú városnak volt kiemelkedő szerepe. E két szervet közösen törvényhatóságnak nevezték, amelynek élén a főispán állt. Helyettese a vármegyei főjegyző volt. A XIX. század végére egyre inkább kiépülő önkormányzati és állami szervek közötti összhang biztosítását garantálta a közigazgatási bizottság. Feladata a másodfokú hatósági ügyek intézése volt. Az alispán volt a törvényhatóság első számú tisztségviselője, és ellátta a testületek hatáskörébe nem utalt ügyeket. Vezette a közigazgatást, és főnöke volt a főtisztviselői karnak is. A főispán egyben elnöke volt az önkormányzati bizottságoknak, döntésüket egyet nem értése esetén felfüggesztették. Felügyelte az önkormányzatok tevékenységét, közvetlenül intézkedhetett állami döntések végrehajtása érdekében. Jól látható, hogy kiépült a helyi önkormányzatok és egyben a jegyzők ellenőrzése, amelynek nyilvánvalóan az egyik oka, hogy számtalan jogkörben voltak döntéshozók, így hatalmukat kontrollálni szükségeltett.

Az önkormányzatiság létrejötté városfejlődés egyik állomása is egyben, amikor is a városi privilégiumok tartalmaztak helyi önkormányzatra vonatkozó engedményeket.

Elsődleges és egyben kezdetleges megjelenése az 1700-as évekre tehető, a vármegyék korára. „A XVIII. században a feudális igazgatás alapvető szervezeti egységei Magyarországon a helyi szervek, elsősorban a vármegyék voltak. A negyvenkilenc nemesi vármegye (...) az uralkodó nemesség önkormányzati egysége volt, amely az egész nemesség érdekvédelmi szerveként működött.”¹⁵

„Hazánk 1849-től 1867-ig közvetlenül az osztrák közigazgatásnak volt alárendelve, az 1867-es kiegyezéssel azonban Magyarország számos önálló hatáskört kapott és elkezdődött az 1914-ig tartó „aranykor”.¹⁶

Kétségtelenül a kiegyezés kardinális hatást gyakorolt a közigazgatás, önkormányzatiság kialakulására és fejlődésére egyaránt. A kiegyezés előtt az önkormányzat kifejezés nem volt alkalmazott fogalom hazánkban. „Sem az akkori jogszabályok, sem pedig a korabeli szakmai anyagok nem alkalmazták a terminust, ami lényegében az angol self-government tükörfordításaként került be közjogi gondolkodásunkban.”¹⁷ A kiegyezés a közigazgatás tagozódására is hatással volt, ugyanis attól kezdve beszélhetünk a közigazgatás kettősségéről: nevezetesen az államigazgatásról és az önkormányzati igazgatásról¹⁸ A modern polgári közigazgatás szervezetrendszere az esetek többségében duális jellegű, ami azt jelenti, hogy a közérdek érvényesítését két szervezetrendszer próbálja garantálni.

Az ekkori önkormányzati struktúránk megkülönböztette egymástól a területi és a települési típusú helyi igazgatási szektorokat, így az előbbi törvényhatóságnak az utóbbit községnek nevezték.

A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk 2. § már rendelkezett arról, hogy az Önkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság saját belügyeiben

¹⁵ Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Bp. 1976.

¹⁶ Boros Anita: A magyar közigazgatás története egy német jogtudós szemével, Recenzió, Pro Publico Bono 1: (1) 116-127 (2011) Folyóiratcikk 2019/1.

¹⁷ Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei, Hvg-Orac, Bp. 2007.

¹⁸ Boros Anita: A magyar közigazgatás története egy német jogtudós szemével, Recenzió, Pro Publico Bono 1: (1) 119. o. (2011) Folyóiratcikk

önállóan intézkedik, határoz és szabály-rendeleteket alkot, határozatait és szabályrendeleteit saját közegei által hajtja végre, tisztviselőit választja, az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítja, s a fedezetéről gondoskodik, a kormánnyal közvetlen érintkezésben. A törvényhatóság legfőbb testületi szerve a törvényhatósági bizottság volt, melynek közgyűlése döntött a költségvetési kérdésekben és a jelentősebb személyi ügyekben. A főispán, - mint a vármegyék, törvényhatóságú városok első számú tisztségviselője - felügyelte az önkormányzatok tevékenységét. Személye a Kormányhoz kötődött, nem a törvényhatóság, hanem a Kormány érdekeit látta el. Megjelent a mai értelemben vett államhatalom.

Az önkormányzatok kisebb egységeire – a községekre - vonatkozó szabályokat az 1871. évi XVIII. törvénycikk tartalmazza. Ennek értelmében község tehát minden rendezett tanáccsal bíró városok, kisközségek valamint a nagyközségek. Az 1871. évi XVIII. törvénycikk szerint „A község a törvény korlátai között önállóan intézi saját belügyeit, végrehajtja a törvénynek és a törvényhatóságnak az állami és a törvényhatósági közigazgatásra vonatkozó rendeleteit.” A községek közigazgatási ügyeiben fellebbviteli hatóságként első fokozaton a törvényhatóság, másodfokon pedig a kormány járt el.

A község az önkormányzat jogát képviselő testülete által gyakorolta, melynek élén a községi bíró állt. A rendezett tanácsú városok legfontosabb szerve - a tanács- élén a polgármestert találjuk.

A kiegyezést követő időkben a közigazgatási szervezetrendszer felépítését nem szabályozták átfogóan, törvényi szinten. A kormány mellett a miniszternek alárendelt közigazgatási szervek játszották a legfontosabb szerepet, bár számunk nem igazán volt jelentős, így a közigazgatási hatáskörök jelentős része a megyékhez vagy néhány esetben a településekhez volt telepítve.

A korábban kialakult polgári közigazgatási rendszernek a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény vetett véget. Az Alkotmány Magyarország

államformáját népköztársaságként határozta meg. Az ország politikai, társadalmi és gazdasági rendszerét érintő legfontosabb szabályai szerint a Magyar Népköztársaság a munkások és parasztok állama, ahol a termelési eszközök társadalmi tulajdonban vannak, a gazdasági életet pedig népgazdasági terv alapján irányítják. A népköztársasági Alkotmány az alapvető jogok széles körét biztosította a dolgozók számára. Fontos volt az államhatalom egységének elvét rögzítő rendelkezés, hogy az Országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból folyó összes jogot. Az államfői funkciókat a parlament tagjaiból választott testület, a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) látja el, amely az alkotmánymódosítás kivételével az Országgyűlés jogkörét is gyakorolhatja, ha az nem ülésezik. Az államigazgatás legfőbb szerve az Országgyűlésnek felelős Minisztertanács. A népköztársasági Alkotmány által az egységes államhatalom helyi szerveiként létrehozni kívánt, az önkormányzatok helyébe lépő tanácsok kiépítése 1950 folyamán, mintegy egy év alatt történt meg. Az 1950. évi I. törvény értelmében „helyi tanácsot kell alakítani minden megyében, minden járásban, minden városban, valamint a minisztertanács által meghatározott városi kerületben és rendszerint minden olyan községben, amelynek lakossága az ötszáz főt eléri.”

A törvény szerint a Magyar Népköztársaság területe államigazgatási szempontból megyékre, járásokra, városokra, községekre tagozódik. Nagyobb városok igazgatási kerületekre oszthatók. Az egyes igazgatási szervek területi változásait a minisztertanács határozza meg.

Az államhatalom helyi szerve a megyei, a járási, a városi, a községi és a városi kerületi tanács volt. A helyi tanácsok tagjait az adott terület választópolgárai négy évre választották. A tanácsigazgatási rendszer vonatkozásában hozott törvények révén a megyék jelentős hatáskörhöz jutottak, ide értve a törvényességi felügyeleti, pénzügyi ellenőrzési, szakmai felügyeleti, személyzeti funkciókat is.

Az egységes és osztatlan hatalomfelfogás következtében nem különült el egymástól az

államigazgatás és az önkormányzati igazgatás. A harmadik tanács törvény – az 1971. évi I. törvény a tanácsokról - értelmében a tanácsok feladata volt a pártszervek és a lakosság közötti kapcsolat biztosítása. A történelmi vívmányok folyamatából megállapítható, hogy a tanácsrendszer nem biztosított valóságos politikai, gazdasági mozgásteret a helyi törekvések számára, valószínűleg ez okból 1971-ben megtörtént tanács testületek megszüntetése, majd azt követően a járási hivatalok felszámolása. Ezek a törekvések mind /1984./ a tanács rendszer demokratizálásához járultak hozzá. A volt járási feladatok jelentős része a városokhoz került.

1.2. A Vb.- titkár versus jegyző

„A szocialista állami igazgatás jogszabályi alapjait az 1949-es első magyar chartális alkotmány fektette le, amely a lenini államelméletet megvalósító 1936-os szovjet alkotmány mintáját követte. A lenini állammodell nem ismerte el a hatalmi ágak megosztását, a hatalom egységét érvényesítve egyértelműen centralizált állami irányítást tett szükségessé, illetve lehetővé. A legfelsőbb államhatalmi szervnek minősített országgyűlésnek alárendelt minisztertanács irányította a teljes közigazgatást, nagyszámú minisztériummal és országos hatáskörű szervvel. A közigazgatás parlamenti ellenőrzése meglehetősen formális volt, hiszen a parlament nagyon ritkán ülésezett, s többnyire deklaratív jellegű kerettörvényeket alkotott. Az elnöki tanács gyakorolta a kollektív államfői funkciókat, amelynek keretében még törvényerejű rendelet alkotására is volt felhatalmazása.”¹⁹ Magyarország jegyzők nélkül intézte a helyi ügyeket körülbelül negyven évig, viszont előtte ezt elképzelni sem lehetett, olyannyira fontos szerepe volt az egész közigazgatásban. „A hatvanas évek közepétől megkezdődött a tanácsigazgatás területi struktúrájának átalakulása, de nem a megyék, régiók léptékét érintve, hanem egyrészt a

községi integráció, másrészt a városodás, tehát városi jogállású települések létrehozása formájában. Az úgynevezett tanács körzetesítés egyrészt a mezőgazdaság átszervezéséhez, másrészt a településhálózat-fejlesztési koncepcióhoz, a népesség területi átstrukturálódásához, s a szolgáltatások modernizálásához kötődött. Az integráció során a kistelepülések elveszítették önállóságukat, mivel vagy felszámolták őket a szomszédos nagyobb településsel történő egyesítéssel, vagy közös tanácsok irányítása alá helyezték.”²⁰ A városok közül csupán a megyei jogú, majd megyei elnevezésű városok élveztek bizonyos önállóságot, amennyiben költségvetésük összegét a központi költségvetésben állapították meg. „A jegyző jogelődje a tanácsrendszerben a végrehajtó bizottság titkára volt. A tanácsrendszer fokozatos felbomlásának eredményeként 1985-től a vb.-titkárok szakmai önállósága is megerősödött, függetlenedtek a helyi pártbefolyástól és a megyei tanácstól egyaránt. A politikai rendszerváltoztatás folyamatában a vb.-titkári kar biztosította a helyi és megyei szakmai hátteret a választások, népszavazások lebonyolításával. Az átmenet időszakában a vb.-titkár képviselt egyfajta állandóságot, aminek érzékelhető eredményeként a vb.-titkárok túlnyomó többsége, amennyiben maradni akart a közigazgatási pályán jegyzőként folytathatta a munkát. Ebben az is szerepet játszott, hogy a vb.-titkári álláshelyekhez képest lényegesen több jegyzői állás jött létre.”²¹ A vb.-titkára jellemző, hogy államigazgatási dolgozó volt, a tanácselnök segítője a tanács tevékenységének megszervezésében. Feladata volt a szocialista törvényesség biztosítása, a hatósági tevékenység eredményességének, a hivatali munka rendjének biztosítása. Községekben a vb.-titkár vezette az egységes szakigazgatási szervet.

Maga a pozíció 1950. évben jött létre a tanácsrendszer²² bevezetésével. A vb.-titkár

¹⁹ Regionalizmus és területi kormányzás Pálné Kovács, Ilona Tuka, Ágnes Schmidt, Andrea Vadál, Ildikó Kákai, László 51. oldal

²⁰ Regionalizmus és területi kormányzás Pálné Kovács, Ilona Tuka, Ágnes Schmidt, Andrea Vadál, Ildikó Kákai, László 52. oldal
 2019/1.

²¹ dr. Zongor Gábor Gondolatok: A Jegyzőkről a Hajdúszoboszlói Obsitos Találkozó Kapcsán 1. oldal, www.kezsgov.org.hu/dokumentumok/2016konf/Zongor_Gabor_R.doc

²² A polgári korszakban a területi és helyi közigazgatás egyre nagyobb mértékben került ki az önkormányzati

1971-ig a *tanács végrehajtó bizottsága* választotta saját tagjai közül a felettes tanács (a fővárosi vagy megyei vb-titkár esetében a minisztertanács) jóváhagyásával. A választott bizottság vissza is hívhatta titkárát, azonban a megválasztáshoz hasonlóan ehhez is szükséges volt a felsőbb jóváhagyás. A fékek és ellensúlyok szerepe ebben a tisztségben is tisztán és jól láthatóan körvonalazódik. Végző soron alárendelti pozíciónak mondhatjuk. A vb.-titkár megbízatása a végrehajtó bizottsággal 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 különös módon nem kívánta meg magának az érintett tanácsnak a hozzájárulását.²³ 1971-től, a harmadik tanácstörvény hatályba lépésétől kezdődően a vb.-titkár helyzete kardinálisan megváltozott. Ettől kezdve a vb.-titkár tisztségét államigazgatási funkcióknak tekintették, ezért nem kellett feltétlenül a tanács tagjának lennie, viszont meghatározott (államigazgatási vagy jogi irányú) képesítéssel kellett rendelkeznie. A képesítés követelménye nyilvánvaló volt, így igen korán megjelent, illetve választhatóságának köre is tehát már kikerült a tanács tagjainak köreire kívül. Feladatai kapcsán általánosan megállapítható, hogy 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. Manapság a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, amely hasonlóságot mutat némely feladat

vonatkozásában, legfőképp a törvényesség biztosítása tekintetében.

A vb.-titkár legfőbb feladatai:

- a tanács üléseinek előkészítése és az előterjesztések, határozati javaslatok (rendeletek) előzetes törvényességi vizsgálatának biztosítása,
- a *tanácsrendeletek* kihirdetése,
- a végrehajtó bizottság éves munkatervének előkészítése,
- a szakigazgatási szervek hatósági tevékenységének ellenőrzése, és a belső szervezetek *ügyvitelének* összehangolása,
- a községekben ő volt a vezetője az egységes szakigazgatási szervnek,
- valamennyi tanácsi szerv irányában gondoskodás arról, hogy a jogszabályoknak megfelelően lássák el feladataikat, amennyiben észlelt jogszabálysértést, azt jelezze,
- felhívások intézése ezzel kapcsolatban a jogszabálysértő szerveknek, majd ha ez eredménytelennek bizonyult, a rendelkezés *végrehajtásának* felfüggesztése, majd az ügyet döntés végett a végrehajtó bizottsághoz, illetőleg hatósági ügyekben az eljárásra hatáskörrel rendelkező szervhez terjesztése,
- az ellenőrzési tevékenységéről beszámolás a tanácsnak, a végrehajtó bizottságnak, illetőleg a tanácselnöknek.

A hatáskör illetékességet tekintve a megyei, fővárosi vb.- titkári ellenőrzési tevékenysége a főváros illetve a megye egész területére kiterjedt. Elbírálta a megyei, fővárosi szakigazgatási szervek másodfokú hatósági határozati elleni *panaszokat*. A vb.-titkár munkájának közvetlen segítségét szolgálta a titkárság, amely a szakigazgatási szervekkel azonos jogállású volt, s amelynek munkáját a vb. titkár irányította. A titkárság látta el a tanács, a végrehajtó bizottság, a tisztviselők

testületek ellenőrzése alól és egyre nagyobb mértékben került a központi kormányzat ellenőrzése alá. A tanácsrendszer 1950-es bevezetésével a közigazgatás szinte valamennyi ága egységes szervezeti keretbe került, viszont a közigazgatás és államigazgatás közötti korábbi határok elmosódtak, teljesen megszűnt az önkormányzati jelleg. A szocialista állam az egységes államhatalom elvi alapján állt, a tanácsok is ennek helyi szervei voltak csupán. Kezdetben a tanácsok központi irányítását 2019/1.

a Minisztertanács, ténylegesen a belügyminiszter látta el, hasonlóan a polgári korszak önkormányzatai feletti központi felügyelet rendjéhez. A központi beavatkozás azonban a korábbinál sokkal kiterjedtebb volt, az egyes minisztériumok szinte teljes körű irányítás illetve ellenőrzés alatt tartották a tanácsi szervek tevékenységét.

²³ Ezt csupán a második tanácstörvény írta elő 1954-től.

tevékenységével kapcsolatos szervezeti és ügyviteli teendőket. Ez általában a községi szervekre nem volt jellemző. Fontos megemlíteni, hogy a tanácsi rendszernek voltak úgynevezett szakigazgatási szervek is a részesei, ahol a vb.-titkár igen fontos szerepet kapott. 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, ami a *végrehajtó bizottságokban* a megyei városi tanácsnak közvetlenül alárendeltségben működött. A szakigazgatási szervek²⁴ jogszabályokban biztosított *hatósági jogkörüket* önállóan gyakorolták, s ebben a körben nem voltak utasíthatók. Az állampolgárokhoz közelebb vitt igazgatási munka megvalósítására szakigazgatási *kirendeltségeket* is létesíthetett. A vb.-titkár tisztség bevezetésével jól látható tehát, hogy a helyi közelet teljesen kizárásra került, megyei szinten biztosították a törvényességet. Az intézmény nem bizonyult megfelelőnek így az önkormányzati rendszer bevezetésével teljes mértékben megszűnt a tisztség 1990-ben.

2. A jegyzők helyzete a rendszerváltástól

„A magyar államszervezet, illetve ezen belül a helyi-területi közigazgatás történetének rövid áttekintése alapján megállapíthatjuk, hogy Magyarországon az önkormányzati decentralizációnak nem voltak maradandó tradíciói. Azonban nem kizárólag csak az 1950-1990 közötti államszocialista időszakot jellemezte az erős centralizáció, hanem már a korábbi államfejlődési periódusok többségét is. A központosítás első célpontjai a helyi szintű községi és kisvárosi kormányzatok, illetve az ezeken a településeken élő helyi társadalmak voltak. (...) A megyei és részben a járási szint kezdetektől fogva egyszerre szolgált az önkormányzati és a központi igazgatás, irányítás keretében. (...) 1990-es évek után az első

szabadon választott parlament az önkormányzati törvény megalkotása során mégsem a szakmai elemzéseken nyugvó racionális modellt, s nem is a helyi társadalom tényleges állapotát tartotta szem előtt, hanem olyan absztrakt értékeket, mint az autonómia, a szabadság, a bázisdemokrácia, és olyan nemzetközi standardokat, mintákat, amelyek biztosították szalonképességét Európában. Azonban az önmagukban nemes célok, értékek és minták követése a realitások figyelembe vétele nélkül, magában hordozta a tévedés lehetőségét.”²⁵

Az önkormányzatiság kialakulása hasonlóan a jegyzői tisztség létrejöttéhez igen bonyolult és összetett folyamat eredménye.

Az 1989-1990-es években elérkezett a rendszerváltás és az Alkotmány lefektetett olyan normákat, amelyek a Magyar Köztársaság be rendezkedését alapjaiban változtatta meg. Kiemelendő azon rendelkezés, mely szerint „Magyarország köztársaság. A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”²⁶ A rendszerváltással megvalósult az államigazgatás mellett az önkormányzati igazgatás visszaállítása, továbbá a települési önkormányzatok szerepének növekedésével a megyei szint jelentősen visszaszorult, így e tekintetben a rendszerváltás leghátrányosabb szektorának nevesíthetjük.

A jegyzői hivatás hamvaiból újjáéledt, hiszen „A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény visszahozta az önkormányzati rendszert, s ezzel együtt a jegyzői tisztséget is. Ennek következtében pedig a helyi érdek, a közösség érdeke ismét a központba került, megyei szint pedig igencsak háttérbe szorult.

Ha jegyzők jogállását vizsgáljuk, akkor a közel 30 évet két jól elkülöníthető szakaszra oszthatjuk. 1990-től 2000-ig terjedő időszak, ahol ugyanis azonosak a feladatai, azonosak a hatáskörei a köztisztviselőinek, a jegyzőknek.

²⁴ Például a Magyar Energia Hivatal engedélyezheti erőmű létesítését, de nem adhat engedélyt a vasúthálózat használatára, mivel az egy másik szakigazgatási szerv hatáskörébe tartozik.

²⁵ Regionalizmus és területi kormányzás Pálné Kovács, Ilona Tuka, Ágnes Schmidt, Andrea Vadál, Ildikó 2019/1.

Kákai László Regionalizmus és területi kormányzás 54.-55. oldal

²⁶ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 1-2 § (1) bek.

Szinte minden elsőfokú államigazgatási hatáskör címzettje a jegyző. „Az 1990-es évekről talán legérzékletesebb az a megfogalmazás, miszerint a magyar közigazgatás napszámosa és egyben talpköve is a jegyző.”²⁷

1990-ben az önkormányzati törvény a magyar közigazgatás-történeti tradíciókra is építkezve szabályozta a jegyző jogállását, feladatait és hatásköreit. A törvényhozó egyrészt visszanyúlta a régi elnevezéshez, tisztségekhez, másrészt lényegében visszahozta az első tanács-törvény előtti időszak alapvető feladat- és hatásköri szabályait is. Nevezetesen a képviselő-testület hivatalának vezetőjeként felel az önkormányzati ügyek döntés-előkészítéséért és végrehajtásáért, másrészt államigazgatási ügyekben – kevés kivételtől eltekintve – a hatáskörök címzettje.

2.1. A 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (továbbiakban: Ötv.) – a jegyző jogállása

A magyar közigazgatás komplex rendszerében el kellene helyeznünk a jegyzőt, talán úgy definiálhatnánk, hogy általános hatáskörű, helyi, elsőfokú államigazgatási szerv.

Az önkormányzati törvény azzal teremtette meg és deklarálta függetlenségét a mindenkori politikai hatalomtól, hogy pályázat útján a képviselő-testület választotta ki a jelöltek közül és kinevezése határozatlan időre szólt. Pártatlanság, semlegesség és kiemelkedő szakmai kvalitások voltak a jegyzővel szembeni alapvető elvárások, követelmények. A jegyző a hivatal vezetője, az operatív teendők ellátásáról, a leírásról, az egyéb ügyviteli dolgokról gondoskodik.

Az Ötv. alapján a jegyző jogállása a következőképpen alakult.

A jegyző a polgármesteri hivatal vezetője. A képviselő-testület a jegyzőnek hatáskört nem adhat. Az önkormányzat szervei között nem

említi a jogalkotó a jegyzőt, a jegyző ezért nem szerve az önkormányzatnak.

A polgármester vonatkozásában a jegyző a következőképp kapcsolódik a munkáltatójához.

„35. § (2) A polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját önkormányzati jogkörében irányítja a hivatalt. A polgármester

a) a jegyző javaslatának figyelembevételével meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában,

b) dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági jogkörökben, egyes hatásköreinek a gyakorlását átruházhatja,

c) a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására,

d) a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét,

e) gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester, a jegyző és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében.”²⁸

A polgármester irányító munkája a hivatali szakapparátus tekintetében nem közvetlenül jelenik meg, hanem a jegyző bevonásával, hiszen a jegyző a hivatal vezetője. A polgármester a hivatallal szembeni problémákat és elvárásokat, a munkavégzésre vonatkozó utasításokat a jegyzőn keresztül juttatja el a hivatal dolgozóihoz, mivel a hivatal operatív vezetője a jegyző.

Fontos szabály, hogy a hivatal irányítása elsősorban a jegyző javaslatának figyelembevételével történik. A jegyző javaslatai alapján formálja meg a polgármester azt, hogy az önkormányzat munkáját, a döntések előkészítését és végrehajtást a hivatal hogyan fogatosítja. Ez a jogkör

²⁷ Dr. Kéki Zoltán: „A jegyzői szerepkör változása” című előadása a XX. Országos Jegyző- Közigazgatási Konferencián, Keszthely, 2012. szeptember 26-28. 2019/1.

²⁸ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.) 35. § (2)

azonban nem jelentheti a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatokba, hatósági jogkörökbe való beavatkozást, mivel ezen jogköröket kizárólag a jegyző önállóan gyakorolja. A fentiekből tehát megállapíthatjuk, hogy a hivatal tevékenysége szempontjából kiemelkedően fontos a polgármester és a jegyző közötti kollegiális viszony és az önkormányzat, a település lakossága érdekének szolgálatára irányuló együttműködési szándék. A fékek és ellensúlyok szerepére kitérve, tehát a polgármester akaratának igencsak nagy szerepe volt, viszont a jegyző is alapjában véve korlátozta a polgármester kizárólagos akaratát. A polgármester és a jegyző viszonylatában tehát kiemelkedően fontos a jó munkakapcsolat, közel azonos nézetek vallása, amely nagymértékben segít a - kizárólag a törvényi kereteken belül – döntéshozatalt. Ezek hiányában képtelenség egy település érdekeit megfelelően képviselni. A jogszabályi hivatkozásban olvashatunk a polgármester saját hatáskörébe tartozó kiadmányozási jogáról. A korábbi szabályozáshoz képest ez szűkebb körű, mivel a kiadmányozás rendjét a jegyző hatáskörébe tartozó ügyekben is a polgármester állapította meg. A módosítás feloldotta ezt a problémát és leszögezte, hogy a polgármester csak a saját hatáskörébe tartozó ügyekben rendelkezhet a kiadmányozás rendjéről. A törvény rendelkezik továbbá az "egyéb munkáltatói jogokról", melyek a polgármester hatáskörébe tartoznak. Az egyéb munkáltatói jogkör az Ötv. 103. § (1) bekezdésének b) pontja szerinti jogkörgyakorlást jelenti, vagyis minden munkáltatói jogot kell érteni alatta, a kinevezés, vezetői megbízás, felmentés, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetetlenség megállapítása, fegyelmi eljárás megindítása és a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével.

„36. § (1) A képviselő-testület - pályázat alapján - a jogszabályban megállapított képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki. A képviselő-testület a

jegyző, a főjegyző javaslatára - a jegyzőre vonatkozó szabályok szerint - községben kinevezhet, más önkormányzatnál kinevez aljegyzőt a jegyző helyettesítésére, a jegyző által meghatározott feladatok ellátására. A kinevezés határozatlan időre szól.”²⁹

A jegyző az önkormányzat közigazgatási-szakmai vezetője. A jegyző megbízatása - mivel szakmai és nem politikai jellegű tisztség- nem igazodik az önkormányzati választási ciklusokhoz. A jegyző kinevezés útján nyeri el munkakörét, a kinevezés határozatlan időre szól. A törvény biztosította a jegyzők állandóságát, így a választási ciklusonkénti cserélődése mellett, a jegyző, mint a független szakmai hivatali szervezet vezetője változatlan maradjon. Az Ötv. a jegyző kinevezésének jogát a képviselő-testület számára biztosítja, az a képviselő-testület hatásköréből át nem ruházható hatáskör.

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban Ktv.) szerint a jegyző köztisztviselő, s ebből eredően közszolgálati jogviszonyban áll. A korábbi szabályozás úgy rendelkezett, hogy jegyző kinevezése előtt a kisebb településeken a képviselő-testületnek döntenie kell arról, hogy az önkormányzat önálló jegyzőt kíván-e egyáltalán foglalkoztatni vagy körjegyzőséghez csatlakozik. Az önálló hivatal létrehozása mellett állásfoglalás egyúttal kötelezettséget is rótt a képviselő-testületre, nevezetesen a jegyző kinevezésének kötelezettségét. Ellenkező esetben törvényt sértést követ el az önkormányzat. Fontos kiemelnünk, hogy a képviselő-testület tehát nem mérlegelheti, hogy kinevez-e jegyzőt vagy sem, kötelezően ki kell nevezniük, mely mondhatjuk, hogy az önkormányzat kiegyensúlyozott működését garantálja. Kiemelkedően fontos, hogy a szakapparátus vezetésére felkészült jegyzővel rendelkezzen. Megemlíthető az eset, amikor saját hibáján kívüli okból nem tudja a jegyzői munkakört betölteni (pl. nincs pályázó), arról kell döntenie, hogy körjegyzőséghez csatlakozik. Nagy szerepe van a pályázat kiírásának is, hiszen

²⁹ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról Ötv. 36. § (1) 2019/1.

kötelező eltérően a többi köztisztviselői állástól. Az alkalmazási és képesítési követelményeket a jegyzők esetében az 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról (továbbiakban: Ktv.) határozta meg. Fékek és ellensúlyok szerepét tekintve, a képviselő-testület a jegyző megválasztását illetően igen domináns volt, polgármesternek nem volt beazolási joga, sőt mi több a törvény garantálta, hogy ez a jogköre testületnek ne kerülhessen át a polgármester kezébe.

„8. § (1) Jegyzővé, körjegyzővé, megyei jogú város kerületi hivatalvezetőjévé (a továbbiakban együtt: jegyző) az nevezhető ki, aki

a) igazgatásszervezői vagy állam- és jogtudományi doktori képesítéssel rendelkezik és
 b) legalább kétévi szakmai gyakorlatot szerzett.

(2) A községi önkormányzati képviselő-testület a körjegyző és az ötezernél több lakosú község jegyzője kivételével

a) felmentést adhat az (1) bekezdés a) pontjában foglalt képesítési feltételek alól annak a személynek, aki az előírt képesítés megszerzésére irányuló tanulmányait megkezdte; a felmentési időtartama nem haladhatja meg a képesítés megszerzéséhez szükséges időtartamot. A felmentés időtartamának eredménytelen eltelte esetén a jegyző közzszolgálati jogviszonya megszűnik.

b) az (1) bekezdés b) pontjában előírt gyakorlati időt csökkentheti vagy elengedheti.

(3) Főjegyzővé az nevezhető ki, aki

a) állam- és jogtudományi doktori vagy okleveles közigazgatási képesítéssel rendelkezik, és
 b) közigazgatási szervnél legalább kétévi közigazgatási gyakorlatot szerzett.”³⁰

Így tehát mindenoldalúan biztosítékot teremt a törvény arra, hogy a jegyzői munkakört olyan személy töltsse be, aki az igazgatási ismereteket biztosító egyetemi, főiskolai végzettséget megszerezte. Az Állam- és Jogtudományi Karon vagy az Államigazgatási Főiskolán szerzett diploma megléte szükséges, de egyúttal elegendő is a jegyzői munkakör betöltéséhez. Ha a pályázó az egyetemi (főiskolai) képzés

abszolutóriumával rendelkezik, úgy végzettsége a jogszabályi követelményeknek nem felel meg. A kisebb településekre jellemző kedvezőtlen szakember-ellátási körülmények indokolták a gyakorlati idő csökkentésének lehetőségét, illetve elengedésének kivételes biztosítását is. A községi önkormányzat képviselő-testülete indokolt esetben a két évnél rövidebb gyakorlati idővel bíró vagy gyakorlati idővel egyáltalán nem rendelkező pályázó jegyző kinevezése mellett is dönthet. A képviselő-testület kinevezési joga egyúttal a közzszolgálati viszony megszüntetésének a jogát is magába foglalja. Az Ötv. 103. § (1) bekezdésének a) pontja nem sorolja fel a jegyzőt a kivételek sorában, így a képviselő-testület hatáskörébe tartozik a felmentés is. A jegyző felett az egyéb munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja. A jegyzői feladatok elvégzéséről minden esetben gondoskodni kell, ezt biztosítja az aljegyzői kinevezés. Városban, kerületben, a fővárosi önkormányzat és a megyei önkormányzat hivatalánál kötelező, míg községekben csak lehetőség. Az aljegyző kinevezéséről a képviselő-testület dönt, a javaslatétel a jegyzőt illeti meg, a pályáztatás ugyanúgy szükséges. A döntés minősített többséget igényel. A kinevezés határozatlan időre szól.

„36. § (2) A jegyző vezeti a képviselő-testület hivatalát. A jegyző

a) gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról;

b) a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét; gyakorolja a munkáltatói jogokat a képviselő-testület hivatalának köztisztviselői tekintetében. A kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, felmentéshez, a vezetői megbízáss visszavonásához, jutalmazáshoz - a polgármester által meghatározott körben - a polgármester egyetértése szükséges.

c) döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket;

d) dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át;

³⁰ 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról 8. § (1)-(3) 2019/1.

- e) tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén;
 f) dönt a hatáskörébe utalt ügyekben.”³¹

A törvény meghatározza, hogy a képviselő-testület hivatalát a jegyző vezeti, és ebből következően az önkormányzat működésével kapcsolatos teendők ellátását emeli ki a törvény.

A képviselő-testület működésével kapcsolatban a jegyző feladata - a polgármester feladat-meghatározásait figyelembe véve - az ülések adminisztratív előkészítésének megszervezése (testületi meghívók elkészítése, azok időbeni kiküldése, az ülésterem előkészítése), a napirendek tartalmi és formai előkészítése, az előterjesztések eljuttatása a címzettekhez. A képviselő-testület döntéseinek szakmai megalapozása a jegyző tevékenységi körének egyik legfontosabb területe. Biztosítani kell az előterjesztések igazgatási-szakmai színvonalát, a szükséges információk begyűjtését és feldolgozását, el kell végeznie az ülés vezetését és jeleznie, ha az ülésvezetés eltér a Szervezeti és Működési Szabályzat vagy más jogszabály előírásaitól. Különös gonddal kell előkészíteni a határozati javaslatokat, a rendelet-tervezeteket, hiszen a döntések törvényességéért a jegyzőt önálló felelősség terheli. A fékek és ellensúlyok rendszerében kiemelkedően fontos a köztársasági megbízott, aki felügyeli a helyi önkormányzatok törvényes működését.

A képviselő-testület üléséről a jegyző készített jegyzőkönyvet, felelősség terheli a jegyzőkönyv tartalmi hitelességéért, hiszen közokiratnak minősül, így az elhangzottakhoz tartalmilag hűen kell igazodnia. A jegyzőnek alapvető feladatai vannak a képviselő-testület, a bizottságok üléseinek előkészítésével, az előterjesztések szakmai megalapozásával, az ülések lebonyolításával és a határozatok meghozatalával, a törvényesség megtartásával kapcsolatban. A törvény biztosítja számára a képviselő-testület és a bizottságok ülésén való

részvétel jogát. A jegyző tanácskozási joggal vehet részt ezeken az üléseken függetlenül attól, hogy az ülés nyilvános vagy kivételesen zárt. Jól látható, hogy a szabályozás megváltozott, miszerint szavazati joga is van, mely döntő befolyást gyakorol a döntéshozatalra. E jogköre elveszett. A jegyző köteles gondoskodni a bizottságok működési feltételeiről, például meghívók, ülésterem biztosítása, jegyzőkönyvezés, különböző operatív intézkedések szervezése. Kiemelkedően fontos a jegyző előkészítő tevékenysége a Szervezeti- és Működési Szabályzat és más rendeletek megalkotásánál.

A munkáltatói jogok gyakorlása új hatásköre a jegyzőnek, hogy gyakorolja a munkáltatói jogokat a képviselő-testület hivatalának köztisztviselői tekintetében. Ezt a jogosítványát a polgármester korlátozhatja. Ilyen például a kinevezést, vezetői megbízást, felmentést, a vezetői megbízás visszavonását és a jutalmazást. Kiemelendő, hogy a munkáltatói jog a jegyzőé, azt nem vonhatja el a polgármester, csak egyetértési jogát gyakorolhatja.

A jegyző alapvető feladata, hogy megszervezze az állampolgárok államigazgatási ügyeinek szakszerű intézését. E téren feladatot jelent számára a saját hatáskörébe tartozó ügyeknek az intézése, dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad, át és döntésre előkészítő a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket. Rendkívül fontos még a jegyző a tudomására jutott jogszabálysértés elhárítására, feltárására köteles. Nem kötelessége az, hogy a hivatali szervezeten belül vagy a testület működése körében "nyomozó" munkát folytasson a latens jogszabálysértések felkutatására.

A községi körjegyzőségnél a körjegyzőt a polgármesterek egyetértésével nevezi ki, menti fel és jutalmazza a hivatal dolgozóit, és gyakorolja a munkáltatói jogokat. A polgármesterek megállapodhatnak az egyetértési jog gyakorlásáról. Ha nem tudnak

³¹1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
 Ötv. 36. § (2) bekezdés
 2019/1.

megállapodni, akkor a képviselő-testületek együttes ülése jelöli ki az egyetértési jogot gyakorló polgármestert.

A körjegyző a jegyzővel azonos feladatokat lát el. A törvény kötelezi a körjegyzőt arra, hogy legalább hetente személyesen vagy megbízottja útján ügyfélfogadást tartson a körjegyzőséghez tartozó községekben. A hivatalban dolgozók feladatainak meghatározása, felettük a munkáltatói jogok gyakorlása a körjegyző hatásköre. A körjegyző ugyanazokat a feladatokat látja el, ugyanazokat a hatásköröket gyakorolja, mint a jegyző. A jegyzőre vonatkozó általános szabályokat nem ismételném meg, a sajátosságokra térnék ki. A jegyző és a körjegyző közötti lényegi különbség az, hogy a körjegyzőnek több képviselő-testülete, több polgármestere van. A körjegyző ellátja azokat az államigazgatási feladatokat és hatásköröket, amelyeket törvény, kormányrendelet a jegyzőnek ad, továbbá ellátja mindegyik képviselő-testület, polgármester kiad. A jegyző (körjegyző) jelzési kötelezettsége jogszabálysértés észlelése esetén

A jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel. A képviselő-testület döntésénél észlelt jogszabálysértés esetén, amennyiben a jegyző jelzésére nem történik meg a kért orvoslás, a jegyző a kifogásait nyomatékosan megfogalmazva célszerű, ha csatolja a testületi ülés jegyzőkönyvéhez.

Törvénysértőnek tűnő bizottsági döntés esetén a felülvizsgálatra a képviselő-testület jogosult, amely a jegyző észrevételei tárgyában állást foglal. Amennyiben a testület a jegyző ellenében az önkormányzati bizottság álláspontját fogadja el, úgy a bizottsági döntés helyébe már a képviselő-testület döntése lép, amellyel kapcsolatban továbbra is jogában áll a jegyzőnek az, hogy kifogásait fenntartsa. Ennek megfogalmazása a fentiekhez hasonló módon történhet, amely szintén csatolható a jegyzőkönyvhöz.

A jegyzőkönyvvezető az ülést követő 15 napon belül köteles a jegyző megküldeni a megyei közigazgatási hivatal vezetőjének, mely szintén a jegyzők törvénynek megfelelő működését vizsgálja felül. A törvénysértő testületi döntés kapcsán a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője indíthat pert, önkormányzati hatósági ügyben pedig az ügyfél, illetve az, aki az ügyben egyébként fellebbezést is benyújthat. A képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen fellebbezésnek nincs helye. Kiemelendő még a törvényességi ellenőrzés intézménye, ahol igen jelentős szerepet töltött be a köztársasági megbízott. „99. § (1) A köztársasági megbízott a törvényességi ellenőrzés körében - határidő kitűzésével - felhívja a helyi képviselő-testületet a törvénysértés megszüntetésére. A képviselő-testület a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről, vagy egyet nem értéséről a köztársasági megbízottat tájékoztatni.

(2) Ha a helyi képviselő-testület a megadott határidőn belül nem intézkedett a törvénysértés megszüntetésére, a köztársasági megbízott kezdeményezheti:

- a) az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését;
- b) a törvénysértő határozat, belső szabályzat és egyéb döntés bírósági felülvizsgálatát;
- c) a képviselő-testület összehívását a törvénysértés megszüntetésére, a képviselő-testület tisztségviselője felelőségének megállapítását.”

Jól látható, hogy a jegyzők irányába több fegyvere is van a közigazgatási hivatalnak, ellenőrzésük az előző évtizedekhez képest igencsak komplexé vált. „A jegyzői státusz erős volt ebben az időben. Gyakorlatilag csupán kivételesen, fegyelmi eljárás keretében megállapított súlyos mulasztás esetén vagy közös megállapodással lehetett megszabadulni a jegyzőtől. Ez a nyugodt szakmai tevékenységet és a jegyzői munka politikai semlegességét illetően egyértelműen pozitív szabályozás volt. Ugyanakkor tény, hogy a gyengén teljesítő vagy a lojalitás minimumát is alulmúló

jegyzőtől szinte lehetetlen volt megszabadulni. Elképesztő összegeket fizettek ki önkormányzatok közös megegyezéssel közszolgálati jogviszony megszüntetések után. Ez a „*jelenség*” méginkább felerősödött két alapvető oknál fogva. Egyrészt 1994-től változott a polgármester választásának szabályozása. Ekkortól már nem a képviselő-testület, hanem közvetlenül a választópolgárok választják a polgármestert. Ez a politikai legitimáció oldaláról óriási mértékben erősítette a polgármesterek pozícióját. Hatásköre viszont csak a képviselő-testületnek, illetve a jegyzőnek volt. Ezért hát okszerűen a képviselő-testülettől és a jegyzőtől kellett hatásköri területeket elhódítani, hogy a politikai legitimáció után cselekvőképességében is erősödjön. A képviselő-testületek vonatkozásában az átruházott hatáskörök bővítésével ez viszonylag egyszerűen megoldható volt. A jegyző vonatkozásában azonban a törvények erős falat húztak, ezért főleg a közigazgatási és emberi értékekben gyengébb polgármesterek egy részének útban volt az erős jegyző.”³²

2.2. A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (továbbiakban: Mötvt) által generált változások különös tekintettel a jegyzőkre

Az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény, amelyre a rendszerváltás folyamatában annak *alkotói is* egyfajta *alaposzó*, és *megreformálható* joganyagként tekintettek. A problémák sorban jelentek meg. A csorba magyar településszerkezethez kapcsolódó széles hatáskörű, településközpontú magyar önkormányzati rendszer sok esetben csak nehézkesen tudta a feladatait ellátni.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötvt) támaszkodott a korábbi önkormányzati szabályozásra. Az új Alaptörvény által meghatározott, a korábbiaktól jelentősen eltérő államszervezeti felépítés *átalakította az önkormányzatok és az államigazgatás egymáshoz való viszonyát.*

2011. január 1-jén a Fővárosi és Megyei Közigazgatási Hivatalok utódintézményeinek létrehozása megtörtént, melyeket fővárosi és megyei kormányhivataloknak neveztek, mint a közigazgatás középszintjei. *Szerepük megerősödött*, a korábbi törvényességi ellenőrzést egy erősebb beavatkozási opció a *törvényességi felügyelet váltotta fel.* Az Mötvt. rendelkezéseinek megfelelően „a Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Az Alaptörvény 32. cikkének (4) és (5) bekezdései a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogköreit írják le. A (4) bekezdés az önkormányzat rendelet-felterjesztési kötelezettségét írja elő, amelyet a megyei és fővárosi kormányhivatalnak kell eljuttatni. Ezzel kapcsolatosan a kormányhivatal joga, hogy ha az önkormányzati rendeletet, vagy annak valamely részét jogszabálysértőnek tartja, akkor annak törvényességi vizsgálatát kezdeményezze a Kúriánál.”³³ Kormányhivatali jogkört biztosít az (5) bekezdés is, még pedig, hogy a hivatal a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási, illetve határozathozatali kötelezettsége elmulasztása esetén mulasztási bírság megállapítását indítványozhatja. Amennyiben „a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.”³⁴

Az új önkormányzati törvény az önkormányzaton belüli viszonyrendszert is bizonyos mértékben átalakította, *a polgármestereket erősítette a képviselő-testülettel és a jegyzővel szemben is.* Az új Alaptörvény szakított az önkormányzatiság autonomista, alapjogias, településközpontú felfogásával. Összességében, az önkormányzati önállóság a korábbiakhoz képest visszaszorult, az államigazgatás befolyása erősödött. Ezt tükrözi a feladatellátás átalakítása is, miszerint korábban

³² Kéki Zoltán: „A jegyzői szerepkör változása” című előadása a XX. Országos Jegyző- Közigazgatási Konferencián, Keszthely, 2012. szeptember 26-28. 2019/1.

³³ At. 32. cikk (4) bekezdés

³⁴ At. 32. cikk (5) bekezdés

egyértelműen helyi közügyek váltak állami feladattá. Az önkormányzat működése nagyjából a korábbiakat követi, azonban az új törvény jelentős változtatása, hogy megerősítette az egyszemélyi vezetőt, a polgármestert, aki-nek mind a *testülettel*, mind az *igazgatási szervezettel* szemben megnőtt a befolyása. Erősödött az önkormányzati működésben e vezető szerepe és jelentősége is. A jegyző jogállása is megváltozott. Míg korábban a *képviselő-testület* nevezte ki, mentette fel, s gyakorolta felette a fegyelmi jogkört, az egyéb munkáltatói jogkörök pedig a polgármestert illették, addig a Möt. szerint a jegyző munkáltatói jogainak összessége a *polgármestert* illeti meg. A körjegyzőt felváltó közös hivatali jegyző szerepe is megváltozott, az új szabályozás szerint ugyanis a közös hivatal irányításában a nagyobb önkormányzatok szerepe és befolyása megnőtt a kisebbekkel szemben. Jól látható, hogy polgármester a szervezeti változások legnagyobb nyertese. 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 kettős, vagy nem csak övé az maradt, hanem a jegyzőé. A képviselő-testülettel szemben megnő a befolyása a helyettesítő döntés kialakításával, a növekedő gazdálkodási önállósággal, s a megerősített vétőjoggal. Másrészt a jegyzővel szemben is megerősödik. A jegyző gyakorlatilag az alárendeltjévé vált. A bekövetkezett változások a jegyzők hatáskörét esszenciálisan érintették. A rendészeti igazgatás köréből kikerültek az okmányok kiállításával kapcsolatos hatáskörök. A hatáskör civil területre történő telepítése azonban igazgatási decentrumokba, úgynevezett körzetközponti jegyzőkhöz történt. Ezt megelőzően, illetve ezzel egyidőben a vállalkozói igazolványok kiállítása a gazdasági kamaráktól, illetve a gyámügyi hatáskörök jelentős része a települési jegyzőktől ugyancsak központosításra kerültek. Ezt követte a szociális intézmények, falugondnoki szolgálat engedélyezésének központosítása, majd a kiemelt – később teljeskörű – építéshatósági feladatok körzetesítése. Az előbbiek egyenes következménye, hogy a kereskedelmi, telepengedélyezési hatáskörök ma már szintén a körzetközponti jegyzőknél vannak. Azonban nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni,

hogy az önkormányzati döntéshozatal folyamatában viszont a jegyző lehetőségei tulajdonképpen határtalanok. A testületi döntések előkészítését ugyanis a jegyző, illetve a hivatala végzi. Ez pedig jókora felelősség, de jelentős befolyásolási lehetőség is az önkormányzati döntések alakítására. Így az, hogy milyen döntések születnek, elsősorban az előkészítés minőségétől függ, attól, hogy miként tudják a döntéshozókat jó érveléssel, indokolással, alternatívák bemutatásával és mérlegelésre készítő javaslatokkal befolyásolni. Itt megemlíthetjük a jegyző kiemelkedő szerepét a helyi normák kidolgozása, az önkormányzati jogalkotás terén is.

2.3. A járások és a jegyző viszonya

A több száz éves múltra visszatekintő közigazgatási területi egységek, a járások több mint harminc év után ismét részesei lettek a magyar közigazgatásnak. A második Orbán-kormány ismét felállította a járásokat, melyet a Nemzeti Együttműködési Program szerves részeként hozott létre, amelynek célja olyan járási államigazgatás kialakítása, amelyek hozzájárulnak az alacsonyabb költségekkel működő rendszerek létrejöttéhez. 2013. január elsejével a megyei kormányhivatalok alárendeltségében kezdtek meg működésüket az adott járásban elhelyezkedő szakigazgatási szervekből és törzshivatalaiból. A kormányhivatalok vezetői 2012. október 31-ig az önkormányzatokkal kötettek egy megállapodást a járási hivatalhoz kerülő köztisztviselőkről, az ingyenes használatba vett ingatlan és ingó eszközökről. A kormány megbízott a fővárosi és megyei kormányhivatal járási hivatalainak felállításának előkészítésére és átadás - átvétel lebonyolítására járási biztost nevezett ki. Az önkormányzattól átvett és általa használt ingatlanok fenntartásával kapcsolatos költségeket a járási hivatal viselte, amelyeket viszont a helyi önkormányzattal közösen használt, azoknak a fenntartási költségeit pedig megosztották. 2012. év végéig a polgármesteri hivataloknak, jegyzőknek minden, a feladatátvételrel kapcsolatos ügyiratot is át kellett adniuk. A létrehozásuk legfontosabb miéértje, hogy az államigazgatási feladatokat el akartál választani az önkormányzatoktól. Céljuk volt a megye és település között egy

államigazgatási egységet megvalósítani. A hatáskörök szétválasztásánál kiemelt szempont volt, hogy a konkrétan helyi szabályozáshoz kapcsolódó, mérlegelési jogkörbe tartozó ügyek lehetőleg maradjanak a települési jegyzőnél, ahol viszont az adott ügyben az államnak van egyértelműen feladata, szerepe, ott a járási hivatal tudjon majd hatékonyabban intézkedni. A járáások, kormányhivatalok felállítása számos ügyet elvett az önkormányzatoktól és a jegyzőktől.

„2013. január 1-jén a járási törzshivatalhoz kerülő feladatok – a teljesség igénye nélkül:

Okmányirodai feladatok:

- személyi igazolvány ügyintézés;
- lakcímgazdálkodás, lakcímnnyilvántartás;
- egyéni vállalkozói igazolvány;
- vezetői engedély;
- útlevel;
- diákigazolvány;
- ügyfélkapu-regisztráció;
- egyéb közlekedési igazgatási (gépjárművel kapcsolatos) ügyek intézése stb.
- Szociális ügyek közül:
 - ápolási díj megállapítása, folyósítása;
 - alanyi és normatív alapú közgyógyellátásra való jogosultság megállapítása;
 - egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságról hatósági bizonyítvány kiadása;
 - szociális rászorultság igazolása;
 - időskorúak járadékának megállapítása, folyósítása;
 - aktív korúak ellátásával kapcsolatos ügyintézés;
 - hadigondozotti ügyek stb.
- Menekültekkel kapcsolatos feladatok:
 - a menekültek, az oltalmazottak és a menedékesek jogszabályban meghatározott ellátásairól és támogatásokról való döntés, illetve ezek korlátozásáról, megvonásáról szóló döntés.
- Kommunális igazgatási feladatok közül:
 - a temető fenntartásával és üzemeltetésével kapcsolatos feladatok ellátásának ellenőrzése, valamint
 - a temetkezési tevékenység, mint szolgáltatás folytatásával kapcsolatos engedélyezési feladatok.
- Állatvédelemmel, állattartással kapcsolatos feladatok közül:

- állatmenhely és állatpanzió létesítésének engedélyezése;
- állatotthon létesítésének engedélyezése és a szolgáltatás felügyelete.
- Honvédelemmel kapcsolatos feladatok közül:
 - a kiképzett tartalékosok, a hadkötelesek és a potenciális hadkötelesek adatainak és lakcímének pontosításában történő közreműködés.
- Közműszolgáltatással kapcsolatos hatósági feladatok:
 - villamosenergia és földgáz fogyasztásmérő leolvasásának, ellenőrzésének és cseréjének, valamint az ellátásból való kikapcsolásnak, illetve a berendezés ellenőrzésének túrésére, az együttműködésre vonatkozó kötelezettség megállapítása, továbbá ezzel kapcsolatban
 - a mérőhelyre való bejutás engedélyezése, illetve a bejutás határozatban történő elrendelése.
- Vízügyi igazgatási hatáskörök:
 - a tulajdonos kötelezése az ingatlan bekötésére, ha azt a víziközmű-rendszer üzembe helyezésétől számított egy éven belül nem teljesíti, illetve a víziközmű használatba történő bekötés elrendelése;
 - a fogyasztó kötelezése a szolgáltatói hozzájárulás nélkül elvégzett bekötés, építmény, berendezés elbontására, átalakítására;
 - vízvezetési és szennyvíz-elvezetési szolgálat alapítása;
 - a fogyasztó teljesítésre kötelezése, ha nem tesz eleget a hiba kijavításának, vagy az előírásnak nem megfelelő víziközmű-használatot nem szünteti meg;
 - a közterületen kialakítandó vízmérőhely helyének megállapítása;
 - tulajdonos átalakításra vagy a létesítmény használatának megszüntetésére.
- Kulturális örökségvédelmi feladatok közül:
 - régészeti emlék vagy lelet felfedezője bejelentésének fogadása, erről az illetékes múzeum értesítése.
- Oktatással kapcsolatos feladatok terén:
 - a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztása esetén történő eljárás lefolytatása;

- a tanköteles tanuló tanulmányainak külföldön történő folytatása bejelentésének fogadása;
- az írásbeli érettségi vizsgák feladatlapjainak őrzése, iskolák közötti elosztásában való közreműködés;
- a központi érettségi vizsga írásbeli feladatlapjainak átadása a vizsgabizottságot működtető intézmény megbízottjának.
- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásával kapcsolatos feladatok – vagyis a személyiadat- és lakcímnilyvántartás vezetése.
- Ezek mellett további feladatok kerültek a járási hivatalok hatáskörébe:
- néhány földügyi igazgatással kapcsolatos feladat,
- hegyközségekkel kapcsolatos feladatok,
- a kereskedelmi igazgatással kapcsolatos feladatokból az állandó menázséria működési engedélyének kiadása,
- növényvédelmi igazgatási feladatként a méregjelzésű vagy a tűz- és robbanásveszélyes növényvédőszerrel kapcsolatos bejelentések továbbítása a növény- és talajvédelmi szolgálat részére,
- az üzletszerűen végzett társasházkezelői és ingatlankezelői tevékenység nyilvántartásba vétele és a szolgáltatás felügyelete,
- közlekedési igazgatási feladatként: járdák, gyalogutak és azok műtárgyai építésének, korszerűsítésének és megszüntetésének engedélyezése,
- levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyek,
- a szabálysértési ügyek már 2012 tavaszán kerültek a kormányhivatalhoz összevontan, 2013. január 1-jén pedig ismét „visszaosztásra kerültek” a járási hivatalokba. Szakigazgatási szervként kerültek a járási hivatalokhoz a gyámhivatalok a felsorolhatatlan mennyiségű feladataikkal, amelyek még kiegészültek a jegyzői gyámhatósági feladatokkal is.”³⁵

A felsorolásból jól látható, hogy az átkerülő ügyek nagy része olyan ügytípus, amelyet a járási rendszer kialakítása előtt sem látott el minden település jegyzője. Egyrészt ez azért

lehetséges mivel okmányiroda és gyámhivatal csak a körzetközponti jegyzők hivatalában volt. Másrészt pedig az ügy típusa miatt nem fordult még elő az adott településen. A járási rendszer létrejöttét nem minden jegyző érezhette nagy érvágásnak, hiszen számos ügygel nem is találkozhatott. A következő változásra 2015. április 1-jével került sor, amikor újabb feladatok kerültek át a járási hivatalokhoz. A jegyzőktől egyes szociális feladatok kerültek csak át, nagyobb szervezeti átalakulást az jelentette, hogy az addig a kormányhivatalokban ágazatonként elkülönült, megyei és járási szinten működő, önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szervek (felügyelőségek, igazgatóságok stb.) elvesztették önállóságukat és főosztályok, osztályok lettek.

3. Az elektronikus ügyintézés

„Az Országgyűlés az elektronikus ügyintézés széles körű elterjedése, az eljárások gyorsítása és az adminisztratív terhek csökkentése érdekében, valamint nem utolsósorban az állam és polgár közötti jogviszonyok szélesebb körű elektronizálása, az elektronikus ügyintézését biztosító szervek együttműködésének biztosítása, valamint a lakosság számára a korszerűbb és hatékonyabb közszolgáltatások nyújtása érdekében megalkotta az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól”³⁶ szóló 2015. évi CCXXII. törvényt. A törvény rendelkezései értelmében 2018. január 1-étől általánossá válik az ügyek elektronikus intézésének lehetősége a közigazgatásban és magánjogi területen egyaránt.

A törvény szerint az elektronikus ügyintézését biztosító szervek körébe tartoznak mind az államigazgatási szervek, és a helyi önkormányzatok is. Az elektronikus rendszer bevezetése érdekes problémákat vet fel, különösen a jegyző előtt meginduló hagyatéki eljárásokkal kapcsolatban, mellyel kapcsolatban megfigyeltem, hogy számtalan közjegyzői irodában tapasztalható, hogy a

³⁵ Jegyző és Közigazgatás Kasza Mónika dr.; Mezey Nándor Lajos dr.; Mitták Tünde dr. Három csapás a jegyzőkre 2019/1.

³⁶ 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól

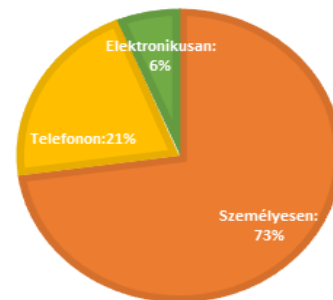
kisebb önkormányzatok abszolút nincsenek felkészülve az elektronikus kapcsolattartásra. Lényegében előbb született meg a törvényi szabályozás, ahelyett, hogy felkészülési időt hagytak volna egyes szektoroknak – kisebb helyi önkormányzatoknak és állami szervezeteknek is egyaránt. Legnagyobb problémát az jelenti, hogy vannak olyan önkormányzatok is, ahol a törvényben meghatározott hivatali tárhellyel sem rendelkeznek, így ebből következően pedig számos esetben próbálnak a közjegyzői irodák egy-egy elektronikus megkeresést küldeni, azonban az kézbesítetlen marad, vagy nem érkezik rá válasz, amely a hagyatéki eljárások lefolytatását akadályozza. Több olyan eset is előfordul, ahol az önkormányzatok ragaszkodnak a papír alapú kommunikációhoz figyelmen kívül hagyva a törvényi rendelkezést, arról nem beszélve, hogy számtalan kisebb önkormányzatnak nem engedi meg a költségvetése, hogy egy informatikust foglalkoztasson, aki segíti a hivatal munkáját az elektronikus rendszerek alkalmazásával kapcsolatban. Azonban ki kell emelnünk, hogy rendszerint ezen problémakör kiszolgáltatói alanyai a kisebb helyi önkormányzatok, de a kezdeti nehézségek ellenére némely állami szerv, mint például a Földhivatalok sincsenek felkészülve az elektronikus kapcsolattartásra, sőt mi több a törvény engedélyezi nekik a papír alapon folytatott kommunikációt. Számtalan ügy intézése került át a járási hivatalokhoz, avagy a kormányablakokhoz. Az ügyek több esetben csatlakoznak egy elektronikus felülethez. A probléma ezzel kapcsolatosan az, hogy míg ezeket a hatásköröket áthelyezték, az emberek többsége, legfőképp a kisebb községekben továbbra is a jegyzőt keresi meg az effajta problémáira megoldást keresve. Gyakran tapasztaljuk, hogy az ügyfelek többségének fogalma sincs arról, hogy amikor gyámügyeket intéznek vagy éppen egyéni vállalkozói igazolványt váltanak ki vagy támogatásért folyamodnak, azt már nem az önkormányzatnál teszik. A következő A következő ábra kiválóan szemlélteti, hogy a hirtelen teret nyerő elektronikus ügyintézés milyen mértékben közkedvelt az ügyfelek körében. A következő kérdést tettem fel: Ön

melyiket részesíti előnyben ügyei intézése során?

- Személyesen
- Telefonon
- Elektronikusan

A következő válaszokat (81 db) kaptam:

ÜGYINTÉZÉSI LEHETŐSÉGEK



A személyes ügyintézés vonatkozásában érkezett a legtöbb válasz, mivel sokkal biztonságosabb és egyszerűbb az ügyfél számára. Ha esetleg kérdése merül fel, azonnal felteheti, visszakérdezhet, ha valamit nem ért, részletesebb ismertetést kap, és bizonyára a vizualitás is közrejátszik. Úgy gondolják fontos a személyes kontaktus, bár ezt szerintem az ügy súlya is nagymértékben befolyásolja. Míg elektronikusan ügyintézés során az ügyfélnek számos kérdése merülhet fel, amely bizonytalanságot eredményez, végül ez az e fajta kapcsolattartási módot jelentősen háttérbe sorítja

4. Összegzés

Az idő előrehaladtával – a feudalizmustól kezdve, az Ötv. és Möt. megjelenésével, járárok kialakításával – fokozatosan csökkent a jegyzők autonómiája. Fékek és ellensúlyok szempontját tekintve az idő előre haladtával párhuzamosan jelentek meg azok a szervezetek, melyek ellenőrzik munkáját, kezdve az úri-székekkel bezárólag a kormányhivatalokkal. Az idő múlásával a hatáskörök is igencsak lecsökkentek. 1990 óta a szakirodalomban szinte folyamatosan vita tárgya a jegyző, hogy - az önkormányzat vagy az állam embere? A fentiekből megállapíthatjuk, hogy 2013. évtől a jegyző önkormányzati szerepe jelentősen nő azáltal, hogy önkormányzati hatáskörei is lehetnek, átruházott hatáskörben

önkormányzati ügyekben is dönthet. Ez a rendelkezés az, amely beillesztette a jegyzőt az önkormányzati szervek sorába. Kiemelendő, hogy miközben az új szabályozás erősítette a jegyző pozícióját egyéb vonatkozásban végtelenül legyengítette azt. A jegyzőt a polgármester nevezi ki. Ha szűken értelmezzük kérdésünkre választ is kaphatunk, hogy sem az állam, sem az önkormányzat embere, hanem a polgármesteré.

A járások megjelenése pedig számos hatáskört elvont, illetve sok terhet levett az önkormányzatok válláról államigazgatási feladatok tekintetében. Más a helyzet az elektronikus ügyintézés problémájával, hiszen ez sok kihívást, novumot jelentett, illetve jelent mind a jegyzők és önkormányzatok számára. Az ebből származó bonyodalmak a mai napig nem tisztázódtak.

A jegyzők az önkormányzatok tevékenysége felett egyfajta törvényességi ellenőrzést fogantatosítanak, hiszen ők hivatottak biztosítani az önkormányzati tevékenység egészének törvényességét, csak éppen nem kívülről, hanem

belülről, és nem utólagosan, hanem már megelőző jelleggel is. „Az új önkormányzati törvény látványosan erősítette a polgármesterek pozícióját, szerepét a rendszerben – ami nem baj – ugyanakkor a szakmai, törvényességi értékeket stabilan megjelenítő jegyzői szerepkört átpozícionálta. A határozatlan idejű testületi kinevezés és stabil státusz nem csupán a pártatlanság, a semlegesség, biztosítéka volt, de az önkormányzati rendszer demokratikus és törvényes keretek közt történő működésének egyik fontos záloga is. A helyi hatalom ellensúlya is volt – pozitív értelemben – a jegyző szakmai, törvényességi mozgásteréből eredően.”³⁷

Véleményem szerint, amíg a nagyon alapos előkészítés és a szempontok maradéktalan megteremtése meg nem történik, célszerű lenne az a feladatokat már jól ismerő jegyzők-nél hagyni. A kifogástalan felkészülés különösen fontos lenne ahhoz, hogy a feladatok átadása később gördülékeny legyen, a feladatellátás valóban folyamatosan, szinte hibátlanul történhessen és a preambulumban kitűzött célok valóban elérhetőek legyenek.

³⁷ Kéki Zoltán: „A jegyzői szerepkör változása” című előadása a XX. Országos Jegyző- Közigazgatási Konferencián, Keszthely, 2012. szeptember 26-28. 2019/1.