**Barta Attila, tanársegéd**
*DE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék*

# A magyar államigazgatás alsó-középszintjének átalakítása 2012-ben

## A járások feladataira és szervezetére vonatkozó főbb megállapítások

Munkám középpontjában a közigazgatás alsó-középszintje, azon belül kifejezetten a járások intézménye áll. A megyei és települési szint közötti igazgatási térben megszervezett államigazgatási struktúra jellemzőinek áttekintése napjainkban különösen aktuális, hiszen 2013-tól Magyarországon az államigazgatási feladatok jelentős részét egy korábban már működő intézményhez, a járásokhoz telepíti a jogalkotó.

A járások modern-kori rehabilitációja több kérdést is felvet, melyekre jelen tanulmányban mutatok rá:

1) *Milyen főbb jellemzőkkel bírtak a járások a polgári korban és a tanácsigazgatásban?*
2) *Mi indokolja a járások újbóli bevezetését a kétezres években?*
3) *Milyen fontosabb feladatokat és milyen struktúrában oldanak meg a 2013-tól felállításra kerülő államigazgatási járások?*
4) *Milyen azonosságok fedezhetők fel a modern-kori járás, valamint a történeti járás között?*

A fenti kérdések megválaszolásához elsősorban a korabeli és jelenlegi jogalkotási produktumokat, bizonyos helyeken szakírók munkáit használom fel.

## I. Az alsó-középszint és a járások története 1867 és 1984 között

### *1. Járások a dualizmusban*

Bár a professzionális adminisztratív struktúra alapjait az abszolutizmus rakta le, tanulmányomat mégis a kiegyezéstől indítom, ugyanis a polgári közigazgatás intézményeit az ezt követő időszak munkálta ki Magyarországon.

A modern polgári közigazgatás kereteit az 1848-as forradalmi törvényhozás teremtette meg,[1] ezt a vázat pedig tartalommal a kiegyezést követő dualista korszak töltötte meg.

A közigazgatási feladatok ellátásának legfontosabb középszintű intézményéül (általános középhatóságként) a kora-dualizmusban a vármegyék szolgáltak, mivel a központi szerveknek ekkor (néhány kivételtől eltekintve) még nem voltak speciális hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szerveik.[2] A vármegyék a korszak más államaitól eltérő módon saját végrehajtó apparátussal rendelkeztek, emiatt alkalmasnak bizonyultak a központi akarat települési szintre transzformálására.

A vármegyei igazgatás alá közvetlenül az ún. rendezett tanácsú (1929 után megyei) városok és a járások (bizonyos jogszabályokban szakaszoknak nevezték utóbbit)[3] tartoztak, utóbbiak kirendeltségekkel is rendelkeztek. A járási igazgatás keretében valósult meg a nagyközségek és a körjegyzőségek keretébe foglalt kisközségek igazgatása. A járás ebben a szisztémában *„a nagy- és kisközségek egy bizonyos csoportjából alkotott igazgatási terület, amelynek nincs külön képviselete és tisztviselői is nem járási, hanem törvényhatósági külső tisztviselők."*[4] A járásban tehát önkormányzat nem működött, az a vármegye kihelyezett (dekoncentrált) egysége volt.[5] Egyetlen szerve a járási (fő)szolgabíró, ő az alsó fokú általános közigazgatási hatóság (a törvényható-

[1] Ebből az időszakból hat olyan jogszabály van, amelyek közvetlenül a közigazgatási reformhoz kötődnek. Az 1848: III. tc., 1848: XVI. tc., 1848: XVII. tc., 1848: XXIII. tc., 1848: XXIV. tc., valamint az 1848: XXIX. tc.

[2] A pénzügyi igazgatás, valamint a honvédelmi igazgatás kivételt képez, ott az öröklött struktúra az adóbeszedés és az újoncozás miatt középszinten alapvetően osztrák megoldások adaptálásával már korábban elkezdett kiépülni.

[3] Lásd például az 1870: XLII. tc. 57. §-t, valamint az 1871: XVIII. tc. 33. §-t.

[4] Ladik Gusztáv, Tételes közigazgatási jogunk alaptanai, Attila Nyomda, Budapest, 1941, 17.

[5] A feudális jog a járásokat anno a vármegyék alközpontjaiként intézményesítette és egyik legfontosabb feladatként az adóösszeírást és adóbeszedést határozta meg.

ság külső tisztviselője).[6] A járások beosztását az első törvényhatósági törvényünk még az országos választókerületekre tekintettel szorgalmazta kialakítani, később azonban egyre jelentékenyebb eltérés jött létre.[7] A járási lehatárolásról a vármegye közgyűlése döntött, ahogy a főszolgabíró személyéről és áthelyezéséről is.[8]

A járások és a községek együtt, összekapcsolódva valósították meg az alsó-fokú igazgatást, amit a korabeli jogalkotó úgy ért el, hogy az állami közigazgatás közvetítése keretében a döntést többnyire a főszolgabíróra bízta, a községre pedig a végrehajtást és a kezelést. Magyary Zoltán szerint a községek ugyan a közigazgatás mindenesei, utal azonban arra is, hogy *„a főszolgabíró és a község hatáskörei egymást annyira kiegészítik, hogy együtt töltik be az alsó fokú hatóság szerepét."*[9] A főszolgabíró konkrét hatósági feladatai a vármegyék általános hatásköréhez igazodtak, így a közrendészethez, az anyakönyvvezetés ellenőrzéséhez, a közegészségügyhöz, a közutakhoz, az iparügyhöz, állategészségügyhöz és bűnügyi nyomozáshoz kötődtek. Munkájában a főispán által hozzá beosztott szolgabírák, gyakornokok és írnokok segítették, speciális szakigazgatási feladatai ellátásában pedig a helyi viszonyokhoz igazodva járási orvosok, állatorvos, valamint számvevők.[10]

Dualista közigazgatásunk a legalsó szinten nem a községekre, illetve azok választott tisztviselőire (azaz a községi bírókra) támaszkodott, hanem a járási főszolgabírón keresztül a községi elöljárók közül a település jegyzőjére épített.[11] Ez visszafelé is érvényesült, a kis- és nagyközségek kizárólag a járás (szakasz) hatósági közegei útján érintkeztek a törvényhatósággal.[12]

A XIX. század végére, XX. század első harmadára a fenti kép erőteljesen módosult. Mind megoldásaiban, mind struktúrájában tagolt és differenciált közigazgatás alakult ki Magyarországon. A közigazgatás államigazgatási és önkormányzati ága egyre látványosabban különült el egymástól középszinten. A minisztériumok idővel kiterjedt dekoncentrált szakigazgatási szervi kört építettek ki a megyéket meghaladó kerületi, megyei és járási szinten egyaránt. Emiatt a törvényhatóságok mellett a járásokban is elszaporodtak az államigazgatási szervek.[13] A szakigazgatási feladatok egyre jelentősebb kiáramlásának végeredménye az lett, hogy a vármegyék és a járási főszolgabírók fokozatosan megszűntek a közigazgatás általános hatáskörű szerveinek lenni. Ez a folyamat a két világháború között sem szűnt meg, hanem még jobban felgyorsult.

### *2. Járások a tanácsigazgatásban*

Az 1949-es szocialista Alkotmány formailag a II. Világháború előtti igazgatást hozta vissza, így - elsősorban a mezőgazdaság hatékony támogatása érdekében - megtartotta a járási intézményt.[14] Jelentős tartalmi eltérés ugyanakkor, hogy a járásokat népképviseleti alapon szervezte meg a jogalkotó, tehát a korábbiaktól eltérően azok élén nem egy személy, hanem a választott tanácstestület állt.[15] Ekkortól kezdve a járások a megyék alá tartoztak és bizonyos kivételekkel a járási tanácsok alá tartozott valamennyi város és község. 1954-től törvény kifejezetten rendelkezett arról, hogy a járások beosztásáról, valamint a járásszékhelyekről az Országgyűlés, illetve a Népköztársaság Elnöki Tanácsa dönt.[16]

[6] 1870: XLII. tc. 57. és 61. §, 1886: XXI. tc. 71. §.
[7] 1870: XLII. tc. 91. § a) pont.
[8] 1886: XXI. tc. 47. § b) pont, valamint 1929: XXX. tc. 73. § 2) bek.
[9] Lásd ezzel megegyezően Magyary Zoltán: A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működési rendje és jogi rendje, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 282-283.
[10] 1886: XXI. tc. 67. §.
[11] Vö. Ladik, Tételes közigazgatási jogunk alaptanai…, i.m. 198 és 205-209, valamint Farkas Gábor: Törvényhatósági és községi önkormányzatok I. 1945-1950. Fejér Megyei Levéltár Közleményei, 8. sz., Székesfehérvár, 1989, 25.
[12] Vö. 1871: XVIII. tc. 33. §, valamint 1886: XXII. tc. 31. §.
[13] Pl.: járási gazdasági felügyelők, m. kir. adóhivatalok, erdőhivatalok, dohánybeváltó hivatalok.
[14] Vö. Bálint Tibor: A magyar tanácsrendszer fejlődése, Kossuth, 1984, 8.
[15] 1950: I. tv. 3. § (1)-(3) bek.
[16] 1954: X. tv. 4. § (2) bek. g) pont.

A járások későbbi sorsát jelentékenyen befolyásolta, hogy az 1950-es évek közepétől a politika óvatosan ugyan, de a városi-községi szint (népképviseleti-önkormányzati típusú) megerősítése mellett foglalt állást. Ennek megvalósítása érdekében egyfelől a hatáskörök leadását, másfelől a megyék és települések közötti direkt kapcsolatok kiépítését, illetve fejlesztését szorgalmazta a párt. Ennek lett folyománya előbb a városok, majd idővel egyes nagyközségek járások alóli kiemelése és megyék alá rendelése, valamint a fővárosi és megyei tanácsok közvetett választása, feltételezve, hogy ezáltal megteremthető a települési érdekek középszintű összegzése.

Ebbe a törekvésbe azonban a járások eredeti alakjukban nem voltak maradéktalanul elhelyezhetők. A '70-es évekre általánosan elterjedt az a meglátás, hogy a községek nagy része megérett a fokozottabb társadalompolitikai önállóságra, így a centralizáció oldódásával a járások kivezetése szükségszerűvé vált, amire 1971-1984 között fokozatosan került sor:

1) a járási szint közjogi helyzetének változását valójában nem az 1971. évi I. törvény, a III. Tanácstörvény (III. Tt.), hanem egy évvel korábban a tanácstagok választásáról szóló törvény indította el azzal, hogy nem rendelkezett a járási tanácstestületek választásáról,[17]
2) az 1972-ben elfogadott alkotmánymódosítás pedig már úgy rendelkezett, hogy a megye területe járásokra osztható, tehát a járás fenntartását csupán, mint lehetőséget ajánlotta. Ezt a járások száma is visszatükrözte, ekkor már csak 97 működött Magyarországon.

1972-től *„a járási hivatal a megyei tanács végrehajtó bizottságának egységes, önálló hatáskörű szakigazgatási szerve lett* […] *mely jogállását tekintve a megyei szakigazgatási szervekkel került azonos helyzetbe azzal a lényeges különbséggel, hogy a járási hivatal illetékessége egy járásra terjed ki, hatásköre viszont nem szűkül le egy ágazatra."*[18] Ez a megoldás nyilvánvaló hasonlóságot mutat a tanácsigazgatást megelőző konstrukcióval, amikor a járás a megye kihelyezett szervezeti egységeként funkcionált és általános hatáskörrel bírt. A III. Tt. által kialakított konstrukcióban a járási hivatal elnökét a megyei tanács nevezte ki.[19]

A távlati cél az volt, hogy ne csak a városokat, de a jövőben a községeket is közvetlenül megyei szintről lehessen irányítani. Miután azonban ennek feltételei a '80-as években maradéktalanul nem álltak rendelkezésre, a 83 megmaradt járási hivatalnak az 1984-es kiváltása után is szükség volt valamilyen közvetítőre. Ez indokolta a városkörnyéki igazgatás kiterjesztését, amely a települések közötti oldalirányú társadalmi-gazdasági kapcsolatokra kívánt építkezni, és amelynek eredményeként 1983-ra már 61 városhoz 207 községi tanács, összesen 387 falusi településsel kapcsolódott.

Ezeknek az intézményeknek és a többi korrekciónak (pl.: nagyközségi kategória visszahonosítása, számítógép terjesztése, ügyfélszolgálati irodák felállítása) a pozitívumait azonban már nem volt mód megismerni és kiértékelni, mert a '80-as évek utolsó harmadában a tudományos, és politikai érdeklődés az önkormányzati igazgatás felé fordult. A rendszerváltás elmosta a sajátosan nemzeti karakterű tanácsigazgatás utolsó évtizedének eredményeit, a '80-as évek közepén megkezdett átalakítás befejezetlen maradt.

## II. A rendszerváltás alsó-középszintre gyakorolt hatása

Bár a járási intézményt nem a demokratikus transzformáció számolta fel (hiszen az már 1984-ben teljesen kivezetésre került), a tanácsigazgatás végén kimunkált városkörnyé-

[17] 1970. évi III. törvény az országgyűlési képviselők és a tanácstagok választásáról szóló 1966. évi III. törvény módosításáról.

[18] *Vö.* III. Tt. 2. § (2) bek., 66. § (1) bek., valamint Szoboszlai György: A középszintű (járási-városi) területi igazgatás és társadalmi környezet, MTA-ÁJTI, Budapest, 1973, 80, valamint Kara Pál: Gondolatok a kétszintű tanácsigazgatásról. In: Verebélyi Imre (szerk.): A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása, Budapest, ÁSZI, 1987, 102.

[19] 1971: I. tv. 12. § (6) bek.

ki igazgatás rendszerét a rendszerváltás iktatta ki. Miután pedig a helyébe semmit nem intézményesített, légüres tér alakult ki alsó-középszinten, amit azután eltérő koncepciók mentén kezdtek el feltölteni a legkülönbözőbb közigazgatási szervek.[20] Több ágazat ugyanis igen korán észlelte, hogy a feladatok eredményes megoldása megye alatti működési területet igényel.

A közegészségügyi kérdések, a földnyilvántartással, valamint adóigazgatással kapcsolatos teendők egy részét azonban nem a jegyzőkhöz telepítették, hanem inkább körzeti illetékességű dekoncentrált államigazgatási szerveket hoztak létre. Emiatt alakultak ki az ÁNTSZ-nek előbb városi, majd kistérségi intézetei, a Megyei Földhivataloknak körzeti hivatalai, a Munkaügyi Központoknak és a NAV-nak, valamint a mérésügyi hatóságnak, a KSH-nak és az élelmiszerlánc-biztonsági hatóságnak települési kirendeltségei, ahogy a rendészeti szervek egy része is jellemzően lecsatornázza szervezetrendszerét a megyei szint alá (pl.: rendőrség, polgári védelem).

Miután azonban teljesen értelmetlen és pazarló lenne, ha valamennyi ágazat elkülönült és egészen alsó-középszintig kiépült szervezetrendszerrel képviseltetné magát, az ellátandó államigazgatási feladatok egy része átruházás nyomán az európai államokban bevett módon önkormányzatoknál, a magyar fejlődés sajátosságai miatt pedig kifejezetten a települési típusnál jelent meg. Ezeknek a feladatoknak jelentős részét az önkormányzati jegyzők kezdettől fogva több településre kiterjedő, körzeti illetékességgel látták el (pl.: építéshatósági ügyek). Miután az önkormányzatok eltérő lehetőségekkel bírnak az államigazgatási feladatok megvalósításában, a jogalkotó az elmúlt 20 évben – lényegében az önkormányzatok társulási rendszerébe ágyazva - változatos eszközöket munkált ki számukra ezek megoldásához (pl.: hatósági igazgatási társulás, többcélú kistérségi társulás).

A fentiek ismeretében nem meglepő, hogy az alsó-középszintű dekoncentrált szervi kör megreformálása, valamint a megye alatti szint egészének az újragondolása komplex módon már a 2000-es évek közepén felmerült.[21] Akkoriban lehetséges alternatívának tűnt a közigazgatási hivatalok - mint területi kormányhivatalok - szervezetébe integrált dekoncentrált szakigazgatási szervek körzeti, települési kirendeltségeinek egységes, kistérségi alapokra helyezése, uniformizálása. Ezen felül a kérdéskör rendezése érdekében felmerült a jegyzők közötti differenciált feladattelepítés, a kistérségi központokban működő jegyzők többletfeladatokkal való ellátása.

A fenti koncepcióhoz képest gyökeresen más irányból közelített a kérdéshez a 2010-ben hivatalba lépett Kormány, amikor a feladatrendszer felülvizsgálata nyomán a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése érdekében a feladatok differenciált telepítése, illetve a társulások útján történő feladatmegvalósítás helyett az államigazgatási feladatok minél teljesebb visszavezetését határozta el az államigazgatásba. Ennek teszi fogadó bázisává a járást, mint régi-új igazgatási szintet.

## III. A járásokat újból bevezető jogszabályok legfontosabb rendelkezései

Az állami szerepkör megerősítésének jegyében, valamint a feladatok és hatáskörök újragondolása nyomán már 2011-ben törekvés mutatkozott arra, hogy a területi szint megreformálása keretében a közigazgatás alsó-középszintjét uniformizálja a Kormány.[22] Ez a fentieken túl amiatt vált különösen fontossá, mert a rendszerváltás óta változó intenzi-

[20] Pálné Kovács Ilona: Európaizáció és a magyar területi közigazgatás. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet, Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára, Kódex, Pécs, 2008, 188.

[21] Lásd: Balázs István: A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás átalakítása tükrében. In: Balázs István - Bércesi Ferenc (szerk.): A területi államigazgatás reformja, MKI, Budapest, 2006, 42.

[22] Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (továbbiakban Magyary Program 2011) 25, valamint 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról.

tással és eltérő logika mentén zajlott a megye és település közötti igazgatási tér betöltése.[23]

A 2012-es átalakítás tehát kettős indíttatású:

1) egyfelől kapcsolódik a feladatrendszerben tapasztalható anomáliához, ahhoz, hogy nemzetközi összehasonlításban indokolatlanul nagy számban (viszont nem példa nélkül álló módon) az önkormányzatoknak is államigazgatási feladatokat kell ellátniuk. A visszavezetendő feladatokat a Kormány szerint célszerűbb a megyei szintnél alacsonyabb, az ügyfelekhez közelebb eső szintre koncentrálni. Mindez a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (továbbiakban Mötv.) - 30 év után újfent - elkerülhetetlenné teszi a járásszékhely város, mint településtípus intézményesítését,[24]
2) másfelől kötődik az államigazgatáshoz is, miután a középszinten működő dekoncentrált szerveknek számos esetben egymásra tekintet nélkül alakultak ki a megyénél kisebb illetékességgel működő (városi, körzeti) egységei, amiket célszerű egységes keretekbe ágyazni.

### *1. A feladatok és hatáskörök átrendezésének módozatai a járási törvényben és annak végrehajtási rendeletében*

A továbbiakban csak a járási igazgatást bevezető, a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényt (Jártv.) és az ennek végrehajtására szolgáló két rendeletet, a járási (fővárosi kerületi) hivatalok kialakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 174/2012. (VII. 26.) Kormányrendeletet (Járr1.), valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Kormányrendeletet (Járr2.) elemzem. A nevezett jogszabályok rendelkezései közül is a fenti gondolatmenethez igazodóan alapvetően azokat taglalom, amelyek a feladatrendszerhez, illetve a struktúrához kapcsolódnak. A vagyonelemek rendezéséről szóló szabályokat ebben a körben csak érintem, mélyebben azonban nem vizsgálom.

A fenti jogszabályok címei mutatják, itt nem csupán a járások, illetve a fővárosban felállítandó államigazgatási kerületek (továbbiakban együtt járások) szervezeti kérdéseiről van szó. A jogalkotó a feladat- és hatásköri rendszer reorganizálása érdekében számos korrekciót hajt végre. Ez elkerülhetetlen, hiszen egy már működő rendszerbe iktat be a jelenlegi kormányzat egy új szintet, ami azonban feladat- és hatásköreinek jelentős részét nem vertikális úton a központi, vagy középszintről kapja, hanem alapvetően horizontális feladat- és hatáskör-átmozgatás nyomán a települési önkormányzatoktól. Emiatt a törvény bizonyos értelemben hatásköri törvény, és a 15. §-ban a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvényt (Htv.) is kiegészíti.

A Jártv. felépítése a következő:

1) az 1-7. §-ban a járások kialakításával, az átalakításokkal kapcsolatos vagyoni és személyi kérdések alapvető kereteit adja meg a jogalkotó, melyek mindegyike már 2012-ben hatályba lépett. Az ehhez kötődő feladatokat vagy egy erre kinevezett járási biztos, vagy ennek hiányában maga a fővárosi, megyei kormányhivatal kormánymegbízottja (későbbiekben KMBT) látja el,
2) az általános jogutódlási szabályok rendezése után a 8. §-tól 86. §-ig terjedő részben több mint 80 államigazgatási területet listáz fel és határoz meg a törvény a járások számára. Az ezekhez kapcsolódó végrehajtási rendeleteket a Járr1. módosítja, a fennmaradó miniszteri rendeletek szinkronba hozása az év hátralevő részében esedékes.

[23] Lásd: Kéki Zoltán: A kistérségi és a körzeti igazgatás. In: Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára, Kódex, Pécs, 2008, 233.
[24] 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról 2. pont, valamint az Mötv. 2013-tól hatályos 2. § (2) bekezdése és 21. § (1) bekezdése.

A Jártv. rendelkezéseit vizsgálva, azokat több kategóriába soroltam:

1) az esetek jelentős részében a jogalkotó teljesen visszavezeti a feladatot az államigazgatásba, a járási hivatalhoz telepítve azt. Így jár el pl.:
   a) az illetékekről szóló törvény módosítása esetén, amikor a jegyzőktől és az okmányirodáktól kerülnek át teendők,[25]
   b) a járművezetéstől eltiltáshoz,[26] a statisztikához,[27] vagy a bírósági végrehajtáshoz kapcsolódó korábbi jegyzői feladatok esetén,[28]
   c) a közcélú vízilétesítmények fenntartásához kötődő, valamint a temetőkről és temetkezésről szóló 1993. évi XLIII. törvény és annak végrehajtási rendelete által meghatározott feladatok tekintetében,[29]
   d) az okmányirodáktól átvételre kerülő előzetes eredetiségvizsgálati eljáráshoz kötődő feladat kapcsán is.[30] A fenti felsorolás nem teljes, csupán példálózó.
2) van példa arra is, hogy a törvény megosztja a feladatokat:
   a) bizonyos körben a járási hivatalok mellett más szerv - az esetek többségében a jegyző - rendelkezik továbbra is jogosítványokkal. Pl.:
      i) a szociális igazgatás területén,[31]
      ii) az intézményvezetői pályázati eljárás előkészítésével kapcsolatos teendők esetén,[32]
      iii) az okmányirodáktól átvételre kerülő lakcímnyilvántartással, útlevéllel és közlekedési igazgatással összefüggő feladatok tekintetében,[33]
      iv) vagy a bányászattal és az állatvédelemmel kapcsolatos igazgatási területeken,[34]
   b) találtam példát arra is, hogy az önkormányzatoktól kifejezetten a járási hivatalok szakigazgatási szerveihez telepít a jogalkotó feladatokat, pl.:
      i) családügyi és gyámügyi kérdésekben,[35] valamint a gyermekvédelmi kérdések kapcsán, amit az 1997. évi XXXI. törvény módosítása végez el és a jogalkotó a fővárosi, megyei kormányhivatal, valamint a járási hivatal szakigazgatási szervei és a jegyzők között osztja meg a feladatokat,[36]
      ii) a kormányhivatal népegészségügyi szakigazgatási szerve számára a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 5.) Kormányrendelet módosítása állapít meg feladatokat,[37]
      iii) míg a Járr1. 9. §-a alapján az őstermelői igazolvány kapcsán utal feladatokat a jogalkotó a járási állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szakigazgatási szervhez,
3) a jobb helyismeret okán több mérlegelést igénylő ügyben a Jártv. ugyanakkor hagyott jogosítványokat a jegyzőknél is:
   a) a 15. § értelmében például az építésügyi igazgatásban,[38]
   b) a birtokvédelemben,
   c) az anyakönyvvezetés kapcsán,
   d) de a jegyzőknél maradnak a helyi adóval,
   e) az ipar- és kereskedelmi igazgatással,[39]

[25] Jártv. 14. §.
[26] A jogalkotó ezt a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet módosításán keresztül oldja meg.
[27] Ennek nyomán módosul a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény 8/A (4) és (5) bek.
[28] Lásd a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 2013. 01. 01-től hatályos 47. § (2), valamint 197. § (1) és (2) bekezdéseit.
[29] Előbbi kapcsán lásd a Járr1. 21. §-át, utóbbi kapcsán a 22. §-t.
[30] Lásd Járr1. 67. §.
[31] Jártv. 20. §.
[32] Járr1. 2. §.
[33] Lásd a Jártv. 18. § rendelkezéseit.
[34] *Vö.* Járr1. 18-19. §, valamint 43. §.
[35] Jártv. 9. §.
[36] Jártv. 35. §, valamint ezzel parallel módon szabályoz a Járr1. 13. § is.
[37] Járr1. 6. § d), valamint az ivóvíz minőségi követelményei kapcsán a 26. §.
[38] A jogszabály a Htv.-t egészíti ki egy III. Fejezettel.

f) a hagyatéki eljárással kapcsolatos teendők,
g) továbbá a megállapított pénzbeli és természetbeni szociális ellátások folyósításáról is a jegyzők gondoskodnak,[40]

4) a törvény 52. §-a azon ritka esetek közé tartozik, amikor a feladatáramlás nem a jegyző és a járási hivatal között valósul meg, miután a szőlőművelés igazolásával összefüggő feladatokat a jegyzőtől a hegybíróhoz helyezi át a jogalkotó,
5) egyes esetekben a feladatmozgás vertikálisan, a területi kormányhivataltól a járási hivatal irányába valósul meg (lásd a Jártv. 86. §-t, amely a fővárosi megyei kormányhivatal szabálysértési feladatait telepíti át a járási hivatalokhoz),
6) vannak továbbá a Jártv.-ben és a Járr1.-ben olyan korrekciós rendelkezések, amelyek kizárólag valamely jogszabályhely, jogintézmény pontosítására szolgálnak, de nem változtatnak a feladatok és hatáskörök rendszerén:
   a) ilyen többek között a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény módosítása,[41]
   b) vagy „a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerv" fordulat lecserélése a fővárosi és megyei kormányhivatal elnevezésre,[42]
   c) illetve a Járr1. 74. §-ban az ellenőrzés felügyeletre cserélése,
7) a járások szervezetét rögzítő szabályokat a 77. §-ban találjuk, ami a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény (továbbiakban Khtv.) módosításával rendezi a kérdést. Ebben a körben meghatározza azok felépítését, területi kormányhivatalhoz való kötődését, valamint rendezi működésük alapvető kérdéseit.

Az ágazati szabályokat érintő rendelkezések jelentős része 2013. 01. 01-től hatályos. A korrekciós, pontosító kitételek ugyanakkor szinte kivétel nélkül a törvény kihirdetése után hatályossá váltak, ugyanis azok vagy a már működő megyei (fővárosi) kormányhivatalok meglevő feladataihoz kapcsolódtak, vagy más állami szervek átnevezését végezték el:

1) elsőre példa a törvényességi ellenőrzés felügyeletre cserélése a jelenlegi Ötv-ben, társulási törvényben és többcélú kistérségi társulásról szóló törvényben. Ez elodázhatatlan volt, mivel az Alaptörvény és az Mötv. vonatkozó részei alapján 2012. 01. 01. óta már az önkormányzatok fölött törvényességi felügyeletet gyakoroltak a kormányhivatalok,[43]
2) másodikra példa a Fővárosi Bíróság elnevezést Fővárosi Törvényszékre módosító 69. §.[44]

Meglátásom szerint a feladat- és hatásköri mozgás 2013 után sem zárul le, legfeljebb az intenzitása csökken. A tárcák számára adott a lehetőség, hogy feladatokat telepítsenek a járási hivatalhoz, illetve az abban működő speciális hatáskörű szakigazgatási szervekhez, tehát a vertikális feladat-áramlásnak további csatornái nyíl(hat)nak meg. Ennek lehet egyik példája a kulturális örökségvédelem építészeti és régészeti engedélyezéssel kapcsolatos elsőfokú hatásköreinek előbb fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz, majd 2013-tól járási hivatalokhoz telepítése.

A járási törvény rendelkezéseiből kiolvasható, hogy az eredeti koncepciótól eltérően az államigazgatási feladatok nem vándorolnak

[39] Lásd ezzel összefüggésben a Járr1. 33. §-át A nem üzleti célú közösségi, szabadidős szálláshely-szolgáltatásról szóló 173/2003. (X. 28.) Korm. rendelet kapcsán.
[40] Járr1. 38. § (1) bek.
[41] Jártv. 34. §.
[42] Lásd a Jártv.-nek az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvényt módosító 56. §-át, vagy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt módosító 60. §-át. Ezen felül a Járr1. 4. §-át a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtásáról szóló 125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet módosítása tekintetében, valamint a Járr1. 36. §-át.
[43] Lásd a Jártv. 13. §, valamint 42. §-át.
[44] A rendelkezés az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvényt érinti.

át maradéktalanul a járásokhoz (a tervek szerint az összes államigazgatási ügy 40 %-át fogják a járásoknál intézni 2013 után az ügyfelek). Sőt, az Mötv. az Alaptörvény 34. cikkének (3) bekezdésével szinkronban a 2013. január 1-től hatályos 18. §-ban megtartja a lehetőséget államigazgatási feladatok és hatáskörök (fő)polgármesterhez, megyei közgyűlési elnökhöz, valamint jegyzőhöz telepítésére. Ezt a közigazgatási hatósági eljárás és szabályozás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény legújabb, Jártv. nyomán bevezetendő szabályai ugyancsak alátámasztják.[45] Tehát a horizontális feladatátrendeződés lesz az, ami bizonnyal mérséklődik a jövőben. A továbbiakban a járási (fővárosi kerületi) hivatalok szervezetét mutatom be.

## *2. A Jártv. és végrehajtási rendeleteinek járási hivatalok szervezetét érintő szabályai*

A szervezetre vonatkozó rendelkezések legnagyobb része 2013-tól hatályos. Ami a Jártv.-ből 2012-ben hatályba lépett, az lényegében az Mötv. és a Khtv. közötti összhang megteremtését célozta.[46] Ez nélkülözhetetlen, hiszen a Jártv. a járási hivatalokat a fővárosi, megyei kormányhivatalok részévé teszi azzal, hogy a törzshivatal, valamint a szakigazgatási szervek mellett azokat a 77. § (1) bek. alatt a kormányhivatalok építőelemeiként nevesíti. A gyakorlatban ez úgy valósul meg, hogy a járási (illetve fővárosi kerületi) hivatalok, mint a kormányhivatalok kirendeltségei funkcionálnak.[47] A Jártv. által a Khtv.-be beiktatott új rendelkezések nyomán a Kormány feladata - a fővárosi kerületi hivatalok kivételével - a járási hivatalok székhelyeinek, valamint illetékességi területének megállapítása.[48]

A Járr2. alapján ebben a körben a szórás igen nagy. A 175 járási hivatal száma 6 és 18 között mozog megyénként. Legkevesebb Komárom-Esztergom, Nógrád, Tolna és Zala Megyében lesz (6 db), míg a legtöbb (szám szerint 18 járás) Pest Megyében jön létre. A fővárosban 23 kerületi hivatal létesül. Ezek mindegyike költségvetésileg a kormányhivatalokba integrálódik, személyi állományuk is a fővárosi, megyei kormányhivatal személyi állományát gyarapítja.

### *2.1. A járási hivatal törzshivatala*

A járási hivatalok belső felépítése követi a kormányhivatalok tagolt struktúráját. A Khtv. 2013-tól hatályos 20/A. §. (3) bek. értelmében a járási hivatal törzshivatalra és járási szakigazgatási szervekre oszlik, előbbi a hivatalvezető közvetlen vezetése alá tartozik. A hivatalvezetőt a KMBT javaslatára a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter (KIM) nevezi ki/menti fel. A hivatalvezetői munkakör betöltésével nem összeegyeztethetetlen az országgyűlési képviselői poszt, mely egyben gyakorlati időként is elszámoltatható. Ez a megoldás amiatt érdekes, mert a járási hivatalok 2013-as kialakításával párhuzamosan a KMBT-k országgyűlési képviselői minőségét viszont a 2014-es általános országgyűlési választást követően megszünteti a jogalkotó.[49] A hivatalvezető főosztályvezetői besorolású.

Munkáját hivatalvezető-helyettes segíti, akitől a felsőfokú jogász, igazgatásszervező, illetve közgazdász végzettségen túl gyakorlati időt nem kívánt meg a jogalkotó.[50] A KMBT nevezi ki, illetve menti fel. A törzshivatal kormánytisztviselői, valamint munkavállalói fölött - akiknek egy jelentős része a Jártv. 7. §-a alapján a korábbi önkormányzati köztisztviselők közül kerül ki - a hivatalvezető gyakorolja a munkáltatói jogokat.[51] A járási hivatalok törzshivatalának lesz az okmány-

[45] Jártv. 60. §.
[46] Lásd a Jártv. 77. § (6) bekezdést.
[47] *Vö.* Khtv. 2013-tól hatályos 20/A. § (1) bek.
[48] A Khtv. 21/A. § a) pont alapján ezt a fővároson kívüli járásokra vonatkozóan a Járr2. végzi el.
[49] 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 153. §. Az indokolás szerint ennek oka az, hogy a kormánymegbízott feladatai annyira kiterjedtek, hogy ez meggátolja a képviselőségből eredő teendők eredményes ellátását. A járási hivatalvezetőkre vonatkozó eltérő megoldás hátterében valószínűleg nem a középszintű társadalmi-gazdasági folyamatok direkt és gyors befolyásolására való törekvés, hanem politikai megfontolásokon nyugvó személyzeti kérdések álltak.
[50] Lásd a 2013-tól hatályos Khtv. 20/D. § (2) bekezdését.
[51] Khtv. 2013-tól hatályos új 20/B. §.

irodai feladatokat ellátó szervezeti egysége[52] a korábbi okmányiroda, ez tehát nem szakigazgatási szervként épül be.

A Jártv. alapján a Khtv. új 5. § (2) bekezdése értelmében egyedi ügyben a KMBT utasításadási joggal nemcsak a kormányhivatal szakigazgatási szervei felé nem rendelkezik, de a járási hivatal, valamint a járási hivatal szakigazgatási szervei irányába sem. A Khtv. 15. § (3) bekezdése alapján a szakigazgatási szervek kormánytisztviselőinek kinevezése mellett felmentésük esetén is biztosítja a jogalkotó a kormánymegbízott számára a kifogásolási jogot.

### *2.2. A járási hivatal szakigazgatási szervei*

A Magyary Program első változatának meghirdetésekor célként jelent meg a különböző területi lehatárolással működő alsóközépszintű államigazgatási egységek uniformizálása.[53] A fővárosi megyei kormányhivatalokba integrált szakigazgatási szervek közül megyei szint alatti kirendeltségekkel bír jelenleg a Földhivatal, a Munkaügyi Központ, valamint a Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv és az Állat-egészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Szakigazgatási Szerv, így ezek betagozódnak a járási hivatalok szervezetébe. Ezek mellett a Járr2. alapján a Gyámhivatalnak, valamint az Építésügyi Hivatalnak is lesznek járási szakigazgatási szervei 2013 után.[54] Ez a kör a későbbiekben még bővülhet.

A járási szakigazgatási szervek tehát mind feladat- és hatáskörükben, mind pedig személyi állományukat tekintve elkülönülnek. A járási szakigazgatási szerv vezetőjévé ugyan a hivatalvezető javaslatára neveznek ki/mentenek fel valakit, az erre vonatkozó döntést azonban a Khtv. új, 20/E. §-a alapján a megyei (fővárosi) kormányhivatal szakigazgatási szervének vezetője hozza meg. A járási szakigazgatási szervek vezetői a hivatalvezető-helyetteshez hasonlóan főosztályvezető helyettes besorolású kormánytisztviselők.

Ahogy a megyei szinten sem valósult meg 100 %-os szervezeti integráció, úgy az alsóközépszinten sem olvadnak be a járási hivatalokba a területi kormányhivatalba szervezetileg nem integrálódott dekoncentrált államigazgatási szervek (pl.: a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Központi Statisztikai Hivatal, valamint a Nemzeti Park Igazgatóságok) kirendeltségei, valamint a rendészeti szervek megye alatti egységei. A rendőrségi struktúra 2012 második félévében meginduló átszervezése nyomán azonban 2013. január 1-től minden járásban működni fog önálló rendőrkapitányság, vagy rendőrőrs, míg a védelmi igazgatásban a védelmi bizottságok is a járási beosztáshoz igazodva szerveződnek újjá.

A járási hivatalok feladatainak megvalósításában további kirendeltségek és ügysegédek működnek közre, ami elengedhetetlen, ha a nagyobb kiterjedésű járásokban az ügyintézést az ügyfelekhez közelebb kell juttatni, illetve a korábbi ügyintézési helyeket viszonylag változatlan számban kívánják megtartani.[55] A két módozat (állandó kirendeltség fenntartása, vagy időleges működésű ügysegéd alkalmazása) közötti választást az ügyfelek és az elintézendő ügyek várható száma befolyásolja és a kormányhivatalok belső működésének kialakítása során kell rendezni. Nagyobb lakosságszámú és ügyforgalmú településeken állandó ügyintézést biztosító kirendeltség működik, a kisebb településeken heti 1-2 alkalommal tart ügyfélfogadást a települési ügysegéd a települési önkormányzat által biztosított helyiségben. 2013 után az integrált ügyfélszolgálatok (kormányablakok) száma ugyancsak megsokszorozódik.[56]

A járások felállítása után a megyei államigazgatási kollégium tagjai között helyet kapnak a járási hivatalvezetők is. Ez mindenképpen üdvözlendő, hiszen ezzel az alsóközépszintet is (legalábbis a járási hivatalok-

[52] Járr1. 91. §, valamint Járr2. 1. § (3) bek.
[53] Lásd Magyary Program 2011, 26.
[54] Vesd össze a Korm. rendelet koncepcióját a http://www.orientpress.hu/101590 oldalon (2012. július 12-i letöltés), valamint a hatályos Járr2. 2. § (1) bek. a)-f) pontjait.
[55] Járr2. 1. § (1) bek.
[56] Khtv. 21/A. § b)-c) pontok, valamint Járr2. 7. §.

ba betagozódott szakigazgatást) be lehet kapcsolni a koordinációba. A Járr2. ugyancsak a működési integráció felé nyit utat akkor, amikor rögzíti, hogy a járási hivatal törzshivatala a fővárosi, megyei kormányhivatal feladatainak eredményesebb megvalósítása érdekében koordinációs és ellenőrzési tevékenységet lát el.[57]

## IV. Összegzés, következtetések

A járási intézmény szabályainak fenti tömör ismertetése alapján a munka elején feltett kérdésekre az alábbi válaszokat találtam.

Az 1984 utáni időszaktól eltekintve a megye és település közötti igazgatási egységként a járásra a kiegyezéstől kezdve mintegy 120 éven át épített a magyar közigazgatás. Ennek magyarázata a két igazgatási berendezkedés centralizáló attitűdjében keresendő. Ugyanis sem a II. Világháború előtti polgári közigazgatásunk, sem a tanácsigazgatás – bizonyos kivételektől eltekintve - nem tekintett a településekre érdemi szereplőként, azok autonómiájában sokkal inkább saját korlátait látta. A járások így *„minden olyan időszakban, amikor erősen érvényesültek centralizatív tendenciák,* […] *nagyobb jelentőségre tettek szert,”*[58] mivel alkalmasak voltak az elaprózott településszerkezet összefogására, valamint országos jelentőségű feladatok operatív végrehajtására. A járások kivezetése pont annak a demokratizálódási folyamatnak az egyik következménye, ami a tanácsrendszer utolsó évtizedeit áthatotta és a települések jelentőségének fokozását célozta.

A fenti azonosságok miatt rendeltetése tekintetében sincs különbség a dualista járás, valamint az 1945 utáni járási szint között, miután mindegyik az államigazgatási feladatok megvalósítását szolgálta. Az alapvető eltérés abban van, hogy míg az alsóközépszint a polgári időszakban közigazgatásunk önkormányzati oldalához kapcsolódott, a vármegyei törvényhatóság önkormányzatiság nélküli dekoncentrált szerveként működött, addig a szocializmusban 1971-ig saját testülettel bíró elkülönült tanácsigazgatási szintként funkcionált. A III. Tt. nyomán azonban egy, a ’45 előttihez nagyon hasonló konstrukció jött létre azáltal, hogy a jogalkotó a járási tanácstestületeket nem, csak a hivatalokat hagyta meg, utóbbiakat pedig a megyei tanács sajátos, komplex szakigazgatási szerveként aposztrofálta, ami egy személy vezetése alatt áll.

Jól láthatóan a modern-kori járások intézményesítése az állami szerep megerősítéséből meríti indokait, ami egyértelműen recentralizációt eredményez. Az állam érdemi jelenlétét kívánja biztosítani középszinten a fővárosi, megyei kormányhivatalok, valamint a járások és a kormányablakok útján. A járások visszahonosításának konkrét okai az államigazgatási feladat- és hatáskörök visszavezetéséhez és a megye alatti államigazgatás egységesítéséhez köthetők, melyek mindegyike a fenti centralizáló logika miatt a járások útján fog megvalósulni.

Ezek ugyanakkor további kérdéseket vetnek fel. Egyfelől látszólag a járások államigazgatási egységként való bevezetése a jelenlegi folyamatban ellentmondásos, miután azok - bár bizonyos időszakokban felmerült önkormányzati irányú megújításuk - a vármegyék önkormányzatiság nélküli szervezeti egységei voltak és nem az államigazgatáshoz kötődtek. Közelebbről vizsgálva látható ugyanakkor, hogy a vármegyék korlátozott önkormányzatisága a késő-dualizmusban egyértelműen biztosította a központi akarat érvényesülését, így a járások jelentős részben államigazgatási és rendészeti feladatok ellátásának a színteréül szolgáltak. 1949/50 után a tanácsigazgatás átvette a járás intézményét és egészen 1970-1971-ig önálló tanácsi szintként nagyjából hasonló funkciókkal alkalmazta.

Ugyancsak érdekes, hogy az eredeti elképzeléshez képest sem a feladatrendszerben, sem pedig szervezeti oldalon nem lesz abszolút az átalakítás, kivételek maradnak. A feladatok közül több olyan is lesz, ami eztán is a jegyzőknél marad, ahogy a területi államigazgatási szervek megye alatti kirendeltségei sem fognak maradéktalanul a járási szakigaz-

[57] Járr2. 6. § (2) bek.
[58] Szoboszlai: A középszintű (járási-városi) területi igazgatás…, i.m. 59.

gatási szervek közé beépülni. Mindez pedig azt jelenti, hogy a 2010 óta zajló átalakítások az ügyfelek számára igazán átütő eredményekkel egyelőre nem szolgálnak, hiszen a feladat- és szervezetrendszer heterogenitásán csak árnyalni tudtak, de azt nem tudták felszámolni.

A járások bevezetésének kétségtelenül van egy tovagyűrűző hatása, aminek jeleit már most megtapasztalhatjuk. Amellett ugyanis, hogy az államigazgatás működési keretéül szolgálnak, a rendészeti (rendőrség), a védelmi igazgatás (katasztrófavédelem, védelmi bizottságok), valamint az intézményfenntartás (tankerületek) újjáalakításánál is figyelembe vette őket a jogalkotó.

Téves lenne automatikusan azonosítani a 2013-tól felállításra kerülő járásokat a korabeli járásokkal, miután a magyar állam- és közigazgatás időközben jelentősen átalakult. A közigazgatás, mint a társadalom legnagyobb professzionális szakigazgatási rendszere, alapvetően hely- és korfüggő. Ugyanakkor több, korszakokon átívelő hasonlóság is felfedezhető:

1) a járások alapvető rendeltetése államigazgatási feladatok ellátása (mindkét történeti időszakban és 2013-tól is így van),
2) a járásokban önkormányzat nem működik (a tanácsigazgatásban népképviseleti elven szervezett tanácstestületet állítottak fel, ami ezzel nem azonos),
3) több igazgatási terület feladatait látják el,
4) hierarchikus kapcsolatban állnak a megyei szinttel (valamennyi időszakra igaz),
5) a járási hivatalok belső felépítése tagolt, különböző szakigazgatási ágak képviseltetik magukat (a dualizmusban ezt a főszolgabíró mellé beosztott személyek látták el, a tanácsigazgatásban az ún. ágazati szakigazgatási szervek, 2013-tól a törzshivatal mellett működő ágazati szakigazgatási szervek),
6) további kirendeltségekkel bírnak (mind a dualizmusban, mind a tanácsigazgatásban, mind pedig 2013 után igaz megállapítás).