

HOFFMAN ISTVÁN

*A járás helye a magyar közigazgatás rendszerében**

A közigazgatás feladatainak hatékony és polgárokhoz közeli ellátásának különböző megoldásai jelentek meg az egyes közigazgatási rendszerekben. A fenti kérdéskörnek különös fontosságot ad, hogy az egyes országok településszerkezete szükségszerűen egyenetlen, azonban valamennyi modern állam célja, hogy a különféle közszolgáltatásokhoz az állampolgárok egyenlő eséllyel jussanak hozzá, s hogy a közigazgatás valamennyi településen nagyjából azonos színvonalon és módon működjön. Ezért a településszerkezeti egyenlőtlenségek kezelésére különféle megoldásokat dolgoztak ki. Ezek közül az egyik megoldást a területi és a települési szint közötti közvetítő szint, azaz egy alsó középszintű egység jelentette, amely számos ország jogrendszerében megjelenik valamilyen módon. Ez az állítás igaz Magyarországra is, ahol történetileg – s a 2012–2013-ban hatályba lépő új szabályozás alapján is – a járás látta el ezt a feladatot.

Tanulmányomban röviden össze kívánom foglalni az alsó középszintű egységeknek az egyes közigazgatási rendszerekben való megjelenésének, valamint a járások és más, alsó középszintű jellegű egységek hazai szabályozási és elméleti történetének főbb kérdéseit.

Az alsó középszint az egyes államok közigazgatási rendszereiben

Az alsó középszintű egységek a legtöbb modern államban megjelennek, mint a te-

* A Közigazgatási Akadémia konferenciasorozat keretén belül, február 23-án az NKE-n megrendezett *Helyi önkormányzatok 2012* című konferencián elhangzott előadás közlésre szánt változata.

ületi és a települési igazgatási szint közötti közvetítő egységek. Az egyes államok részletes szabályozásainak áttekintése jelentősen meghaladná e tanulmány kereteit,¹ így e körben csak a fontosabb modelleket tekintem át. Csoportosításom alapját az *alsó középszintű egység közigazgatási jogállása* jelenti, azaz, hogy ezek az egységek csak az államigazgatási szervezetrendszer végrehajtási kirendeltségei, vagy pedig az önkormányzati igazgatás szervei is megjelennek azokban. Így két fő modell vázolható fel: az államigazgatási és az önkormányzati alsó középszint modellje. A két fő modellen belüli altípusok mellett röviden szólok azokról a megoldásokról is, amelyek a térszerkezeti egyenetlenségek kezelését más eszközökkel – elsősorban a települések összevonásával – kívánták rendezni.

Államigazgatási alsó középszint

Ebbe a modellbe azon államok közigazgatási rendszerei sorolhatók, ahol a területi közigazgatási szint és a települési közigazgatási szint között létrejövő egységek *a központi és a területi államigazgatás kirendeltségeinek tekinthetők*, azokban nem működik önkormányzati jellegű szervezet. Azaz: ezekben az országokban a járás az államigazgatás meghosszabbított karja, amelyen keresztül az egyes polgárokkal érintkezik. A fenti szabályozás indoka, hogy az államigazgatási szervezetrendszer települési szintig történő kiépítése jellemzően túlzottan költséges lenne, így az elsőfokú, általános államigazgatási hatóságokat a településeknél nagyobb, de a területi egységeknél kisebb szinten szervezték meg. A következőkben egyes országok példáin keresztül mutatom be e modell fő elemeit.

¹ A járási szintnek az európai államokra kiterjedő nemzetközi összehasonlító vizsgálatát illetően lásd részletelesen: SZABÓ Pál: *Járások Európában – európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokról* = „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...”, szerk. CSITE András–OLÁH Miklós, Budapest, Hétfá Elemző Központ, 2011. május, 113–169. p.

Államigazgatási jellegű alsó középszintű egységnek tekinthetjük a tartományi államigazgatást az egyes települések lakói felé közvetítő *osztrák járásokat* (körzeteket – *Bezirk*). Ausztriában a föderális államfelépítésre figyelemmel a regionális egységnyi tartományok önálló államisággal rendelkeznek, így egy egyszintű önkormányzati rendszer alakult ki. A tartományi államigazgatás nem épült ki a településekig, azt az egyes polgárok felé általános hatáskörű, elsőfokú államigazgatási szintként a *járásai hivatalok* (*Bezirkshauptmannschaft*) közvetítik. Kivételesen a tartományi államigazgatás feladatait önkormányzati egységek is elláthatják: így a nagyobb, legalább 20 000 lakossal rendelkező, külön normatív aktusban kijelölt *járásai jogú városok* (*Stadt mit eigenem Statut*) önkormányzatai egyszerre látják el a települési önkormányzat és a járási hivatal feladatait.²

Szlovákiában a 79 *járs* (*okres*) szintén az államigazgatás elsőfokú egysége, amely közvetlenül érintkezik a településekkel. A járásokban csak dekoncentrált szerveknek tekinthető egységek működnek.³ *Szlovéniában* hasonló szerepkört töltenek be az *upravne enote* elnevezésű, a magyar járásokkal párhuzamba állítható egységek.

Önkormányzati jellegű alsó középszintű egységek

A másik modellt azok a megoldások jelentik, amelyek az alsó középszinten vagy egy önálló önkormányzati egységet, vagy valamilyen, az önkormányzati igazgatás körébe tartozó szervet hoznak létre. Arra figyelemmel, hogy ez az önkormányzati jellegű szerv egy önálló önkormányzati egység, a modellen belül elkülöníthetjük az *alsó középszintű önkormányzatok*, valamint a *társulásos alsó középszint típusait*.

Alsó középszintű önkormányzat. Egyes, jellemzően nagyobb területű európai államok-

ban a települési szint felett, de a területi szintűnek tekinthető egységek alatt *egy önálló önkormányzati szintet alakítottak ki*. Ezen modell mintaalkotó államának az *Egyesült Királyságot* tekinthetjük, amelyben az alapvető, jellemzően infrastrukturális közszolgáltatási feladatokért a *jársok* (körzetek – *district*), illetve a nagyobb, *járásai jogú* (*borough*) és *megyei jogú városok* (*unitary authorities*) felelősek. A brit közigazgatási rendszerben egészen az 1990-es évek végéig – a kormányzat munkaspárti önkormányzati reformtörvényeinek elfogadásáig, illetve a reformfolyamat részét képező, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához történő csatlakozásig – ezeket az egységeket tekintették az alapfokú önkormányzatoknak, s nem vagy csak erős korlátozásokkal ismerték el a települések önkormányzatiságát.⁴ Bár a 20. század végének és 21. század elejének brit jogalkotása elismerte a települések önkormányzatiságát (*parish and town councils*),⁵ azonban ez a közjogi változás nem érintette a járások széles feladat- és hatásköreit. *Skóciában* az 1996-os önkormányzati reform egyszintű, a nagyobb magyar járásokkal összemérhető nagyságú egységekből (*unitary authorities*) felépülő – azonban mind a járások, mind az angliai megyék (grófságok – *county*) feladatait ellátó – önkormányzati rendszert épített ki.⁶

Szintén önálló járási önkormányzati szintet alakítottak ki *Lengyelországban* az 1998-as önkormányzati reform kapcsán. A jelentős mértékben összevont *települések* (*gmina*) és a regionális egységnek tekinthető 16 *vajdaság* (*województwo*) között a 379 *járs* (*powiat*) és járási jogú város közvetít. A lengyel rendszerben a járások – a brit rendszerrel ellen-

⁴ David MITCHELL-GEARS: *Großbritannien = Kommunalpolitik in Europa*, hrsg. Hans-Georg Wehling, Stuttgart–Berlin–Köln, Verlag W. Kohlhammer, 1994, 142–143. p.

⁵ Andrew ARDEN–Christopher BAKER–Jonathan MANNING: *Local Government Constitutional and Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell, 2008, 17–18. p.

⁶ Michael CHISHOLM: *Structural reform of British local government. Rhetoric and Reality*, Manchester, Manchester University Press, 2000, 27–28. p.

² Bernard RASCHAUER: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3., vollständig überarbeitete auflage, Wien–New York, Springer, 2009, 112–113. p.

³ *Verejná správa na Slovensku*, ed. Viktor NIŽNANSKÝ, Bratislava, Úrad vlády Slovenskej republiky, 2005, 52. p.

tétben – elsősorban olyan közszolgáltatások ellátásáért felelősek, amelyek biztosítására a települések önmagukban nem képesek, azonban nem indokolt a vajdaságra telepíteni ellátásukat (alsó középszintű közszolgáltatások).⁷ A járásokban a választott önkormányzati testület mellett államigazgatási szervek is működnek.

Járási szintű önkormányzatoknak tekinthetjük az olykor magyar megyényi orosz *rajonokat* (*район*), amelyek jellemzően középfokú közszolgáltatásokat nyújtanak, s amelyekben önálló önkormányzati testületek működnek.⁸

Társulásos jellegű alsó középszintű egységek. Más országokban az alsó középszinten nem alakítottak ki önálló önkormányzati szintet, azonban az önkormányzati feladatok megfelelő hatékonyságú ellátása érdekében különböző, jellemzően kötelező társulásokat hoztak létre. Ezek közé a szabályozások közé sorolható a németországi Rajna-vidék-Pfalz tartomány megoldása, ahol az alapszolgáltatások ellátása érdekében a kisebb magyar járással összemérhető *kötelező társulásokat* (községzövetségeket – *Gemeindeverband*) hoztak létre az 1970-es évektől.⁹ Jelenleg a községzövetségek egyfajta átmenetet képeznek a társulás és az önálló önkormányzati szint között, ugyanis immáron a községzövetség vezetőjét közvetlenül választják az együttműködésben résztvevő települések lakosai.

A Rajna-vidéki–pfalzi szabályozás számára a mintát a II. világháborút követően gyors ütemben kiépülő francia szabályozás jelentette, ahol azonban – a rendkívül eltérő településszerkezetre is figyelemmel – nem egységes, hanem egy sokszínű alsó középszintű önkormányzati társulási modell alakult ki. Így eltérő típusú társulási formát létesítettek a vidéki, a kisvárosias, a középvárosias egységeknek és a nagyvárosi agglomerációknak.¹⁰ Ezek az együttműködések – figyelemmel arra, hogy a humán közszolgáltatások tekintetében már az alapszolgáltatások szervezése is az alsó középszintű területi (a megyei – *département*) önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozik – elsősorban az infrastrukturális közszolgáltatások szervezésében játszanak jelentős szerepet.¹¹ Ezek az együttműködések – hasonlóan a Rajna-vidéki–pfalzi megoldáshoz – részben kötelező jellegűek, így egyfajta átmeneti jellegű alsó középszintű megoldásként tekinthetünk ezekre.

A társulásos jellegű alsó középszintű egységek körébe sorolható a *jelenleg (még) hatályos magyar szabályozás* is, amely az alapfokú szolgáltatási hiányosságok kezelése és egyes középfokú ellátások hatékony és polgárközelibb ellátása érdekében lehetővé tette a települési önkormányzatoknak, hogy önkéntes alapon kistérségi társulásokat hozzanak létre. A magyar szabályozásban azonban az önkéntes önkormányzati társulások mellett mindvégig jelen volt az államigazgatási szervezetre is a városi (körzeti) szinten működő területi államigazgatási és rendvédelmi szervek révén.

⁷ Marhusz KULESZA: *Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in the CEE Countries: The Polish Experience = Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, ed. PÉTERI Gábor, Budapest, Open Society Institute, 2002, 9. p. és JÓZSA Zoltán: *A lengyel regionális reform = Regionális reformok Európában*, szerk. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona, Budapest, BM IDEA–TÖOSZ, 2005, 205. p.

⁸ William E. BUTLER: *Russian Law*, 3rd edition, Oxford, Oxford University Press, 2009, 376. p. és RIXER Ádám: *Az orosz helyi önkormányzatok főbb jellegzetességei = 20 éves a magyar önkormányzati rendszer*, szerk. FÁBIÁN Adrián, Pécs, A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, 2011, 298–299. p.

⁹ *Allgemeines Verwaltungsrecht* (hrsg. Hans-Uwe von ERICHSEN), 10., neubearbeitet Auflage, Berlin–New York, Walter de Gruyter, 1995, 734–735. p.

¹⁰ HOFFMAN István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009, 69–71. p.

¹¹ Jean-Claude THOENING: *Modernizing Sub-National Government in France: Institutional Creativity and Systemic Stability. In State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*, ed. Vincent HOFFMANN-MARTINOT–Helmut WOLLMANN, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, 41–42. p.

*A térszerkezeti egyenlenségek kezelése
alsó középszintű egységek
kialakítása nélkül:
a települések összevonása*

A települések eltérő nagyságának problémáját ez a modell úgy kísérli meg kezelni, hogy szükség esetén a kisebb települések bizonyos mértékű összevonásával olyan méretű egységeket hoz létre, amely az adott önkormányzati rendszerben alapszintűként meghatározott feladatok ellátására önmagában képes. A fenti modellt alkalmazó államokban a települési önkormányzatok számának csökkentésével felszámolták „az egy település – egy önkormányzat” elvét. Ebbe a körbe sorolhatók a *skandináv államok önkormányzati rendszerei*, ahol a települési önkormányzatok alapszolgáltatásait viszonylag széles körben határozta meg a törvényhozás.¹² Ezzel egyidejűleg arra törekedtek, hogy olyan méretű települési önkormányzati egységeket alakítsanak ki, amelyek e széles körben meghatározott feladatok *mindegyikét* képesek megfelelően ellátni. Erre figyelemmel a skandináv államokban a *települési önkormányzatok számának radikális csökkentésére* került sor az 1960-as évektől kezdődően napjainkig. Svédországban – több lépcsőben – az 1944-es közel 2000 települési önkormányzatot mára 290 helyi egységbe vonták össze,¹³ Norvégiában mára már csak 430, a legkevésbé radikális összevonást elvégző Finnországban pedig 446 települési szintű önkormányzat működik.¹⁴

¹² Így például Svédországban valamennyi személyes jellelű szociális szolgáltatás – ide értve a bentlakásos szociális szolgáltatásokat is – nyújtásáért a települési önkormányzatok a felelősek. A megyei önkormányzatok így szociális feladat- és hatáskörökkel egyáltalán nem rendelkeznek. Lásd a svédországi szociális szolgáltatásokról szóló 2001. évi 453. törvényt (SFS 2001:453).

¹³ Az összevonás első két szakaszának tekintetében lásd Stig STRÖNHOLM: *An Introduction to Swedish Law*, Deventer–Boston–Antwerpen–Frankfurt, Kluwer, 1981, 91. p.

¹⁴ A finn önkormányzati összevonás tekintetében lásd BORDÁS Mária: *Finnország közigazgatása = Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*, szerk. LŐRINCZ Lajos, Budapest, Unió Kiadó, 2006, 125. p., valamint Jaakko OUTILA: *The Finnish Legal System*, Helsinki, Finnish Lawyers Publishing Company, 1985, 73. p.

A települések számának legnagyobb mértékű csökkentésére Dániában került sor, ahol a 2007-es önkormányzati reform során a települési önkormányzatok – már több ízben csökkentett – 271-es számát 98-ra redukálták.¹⁵

Hasonló megoldást alkalmaztak Szerbiában is, ahol egy egyszintű önkormányzati rendszert alakítottak ki, mivel a *kerületek (okruzi)* csak államigazgatási egységek, amelyek nem rendelkeznek választott önkormányzati testülettel. A községösszevonások révén kialakított 122 *község (opštine)* és 23 *város (gradovi)* már kellő erővel rendelkezik ahhoz, hogy ellássák mind az alap-, mind a középfokú szolgáltatási feladatokat.¹⁶

A fenti középszinteken túl említést kell tennünk arról a lehetőségéről is, amikor a 1059/2003/EK rendeletben meghatározott NUTS-rendszer alsó középszintnek megfelelő LAU 1 (korábban NUTS 4) szintjén hoztak létre tisztán *statisztikai (számbavételi) célokat szolgáló egységeket*. Mivel ezek nem tekinthetők közigazgatási jellegű egységnek, ezért – figyelemmel e cikk terjedelmi korlátaira – részletes bemutatásukat mellőzöm.

A különböző európai országok eltérő szervezeti jogi eszközökkel kívántak válaszolni a térszerkezeti kihívásokra, s ily módon eltérően viszonyultak az alsó középszintű egységek kérdéséhez is. A főbb európai modellek – s ehhez kapcsolódóan bizonyos országok – szabályozási kereteinek rövid felvillantását követően a következőkben az alsó középszint magyarországi szabályozásának és az ahhoz kapcsolódó, a közigazgatás-tudományban kialakult elméleti megközelítéseknek rövid áttekintésével kí-

¹⁵ Jens BLOM-HANSEN–Anne HEEGER: *Denmark: Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare State = The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, ed. John LOUGHLIN–Frank HENDRIKS–Anders LIDSTRÖM, Oxford, Oxford University Press, 2011, 224–225. p.

¹⁶ Tony LEVITAS: *The Effects of the Suspension of Serbia's Law on Local Government Finance on the Revenue and Expenditure Behavior of Local Governments: 2007–2009*, IDG Working Paper, 5/2010, 10. p.

vánom felvázolni a járás helyzetével kapcsolatos főbb kérdéseket.

A járás, mint alsó középszintű közigazgatási egység a magyar közigazgatási jogban és közigazgatás-tudományban¹⁷

A magyar jogban a települések és a területi igazgatás szervei közötti, alsó középszintű egységek több mint 700 éves múltra tekinthetnek vissza, azonban helyük és szerepük számtalanszor változott a magyar történelem folyamán. Szintén számos elképzelés fogalmazódott meg szerepükkel, annak lehetséges átalakításaival összefüggésben a különböző, közigazgatással foglalkozó tudományokban. A következőkben ezeket tekintem át vázlatosan.

A rendi állam járása

Az államalapítás során Szent István király az állami közigazgatást csak a középszintig, a királyi vármegyékig építette ki. A vármegyéknél kisebb térségek igazgatása elsősorban birtokigazgatás kereteiben zajlott.¹⁸

A királyi birtokállomány csökkenésével együtt nem volt tartható az uralkodói közvetlen földbirtokon alapuló királyi vármegyei közigazgatás. A 11–12. század patrimonialis monarchiáját, a „magánjogi uralmat” a 13. századtól kezdődően felváltotta a királyi felségjogokon alapuló igazgatás.¹⁹ Az 1267-es szertgomi serviensi közgyűlés határozatai között szerepelt, hogy megyéenként négy serviensi bírát (szolgabírárt) kell választani, akik a különböző vitás ügyekben járnak el. A kiépülő rendi állam egyik első országgyűlése, az 1290. évi rendi gyűlés is meg-

erősítette ezeket a határozatokat, amikor is az 1290: 5. tc. szintén arról rendelkezett, hogy minden megyében – tekintet nélkül annak nagyságára – négy szolgabírárt kell választani. Így kezdetben ezzel a járások száma megyéenként minden esetben azonos volt. A királyi vármegyék helyébe lépő nemesi vármegye autonómiájának keretei a 14–15. századra alakultak ki. A vármegyét a könnyebb igazgatás érdekében az 1290. évi 5. tc.-ben meghatározott négynél gyakran több *jársra* (*processus*) osztották. A vármegye túl nagy ahhoz, hogy a főispán és az alispán egymaga lássa el az összes megyei feladatot. A kialakuló területi egység megjelölése jól tükrözte annak méreteit: a járások egy meghatározott központtól egynapi járóföldre (15–20 km) levő területeket fogtak össze. A járás élén a *szolgabíró* (*judlium*) állt, akinek választására vonatkozó szabályokat elsőként az 1435: 2. tc. szabályozta részletesen.²⁰ A 17–18. században a növekvő igazgatási feladatok ellátására az addig egységes járásokat *kerületekre* (*circulus*) osztották. Ekkortól a járás élén álló szolgabíró magyar megjelölése a *főszolgabíró* lett, a kerület élén az *alszolgabíró* (*vicejudlium*) állt. A szolgabíró ellátta a vármegye által ráruházott feladatokat, ami felölelte a közigazgatás és az igazságszolgáltatás jó részét. A 18–19. századra a feudális magyar közigazgatás legfontosabb szereplőjévé vált a főszolgabíró.²¹ A főszolgabíró vált a vármegye „mindenesévé”, aki a legtöbb vármegyei feladat- és hatáskört gyakorolta, s közvetítette azt a települések felé.²² Az előzőekben is jeleztem, hogy a feudális korszakban a *járas a nemesi vármegye (önkormányzat) dekoncentrátuma* volt. Azaz, a járási rendszerbe nem tagozódtak be a vármegyétől függetlenül önkormányzatiságot – törvényhatóságot – gyakorló szabad kirá-

¹⁷ A szaklap jelentette terjedelmi korlátokra figyelemmel az áttekintés vázlatos jellegű. A járás történetével kapcsolatban lásd részletesen: HOFFMAN: *i. m.*, 85–181. p.

¹⁸ A birtokigazgatás is alapvetően állami volt, Szent István az ország földjeinek kb. hetven százalékával rendelkezett.

¹⁹ *Magyar alkotmánytörténet*, szerk. MEZEY Barna, Budapest, Osiris Kiadó, 1996, 49. p.

²⁰ TIMON Ákos: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*, Budapest, Hornyányszky Viktor Könyvkiadóhivatala, 1910, 696. p.

²¹ Ezt Eötvös József is kiemeli *A falu jegyzője* című regényében, lásd EÖTVÖS József: *A falu jegyzője*, Szekszárd, Babits Kiadó, 1996, 769. p.

²² MEZEY: *i. m.*, 130. p.

lyi városok, valamint az önkormányzatisággal rendelkező egyéb királyi városok (e körben a bányavárosok).²³

A polgári állam járása

Forradalom és szabadságharc. Az 1848-as forradalomnak nem jutott ideje az ország középszintű igazgatásának megreformálására. Az 1848-as áprilisi törvények a törvényhatóságok közül csak a városok igazgatását alakították át részletesen és teljes mértékben. A vármegyei és községi törvénycikk ideiglenes jellegű volt. Nem számolták fel a vármegyéken és szabad királyi városokon kívüli egyéb törvényhatóságokat sem. A járási igazgatást nem érintették az áprilisi törvények. A polgári forradalom Magyarországnak nem maradt ideje a helyi-területi közigazgatás reformjára, azt elsöpörte a szabadságharc, majd annak bukása.

Neoabszolutizmus. Az 1848–49-es forradalom és szabadságharc leverését követően Magyarországon egy polgári jellegű katonai diktatúra, a neoabszolutizmus rendszere jött létre. A neoabszolutizmus állama államosította a vármegyét, és 1785 után másodszor tett arra kísérletet, hogy a vármegyei helyett regionális alapú közigazgatást vezessen be Magyarországon. A neoabszolutista államszervezés jelentős vívmánya, hogy szemben a feudális járással, amelynek nem volt állandó székhelye, a Habsburg-adminisztráció a járásek központi településeit járásszékhellyé tette, és minden járási szintű állami szervet oda telepített.²⁴ A járásek élén a császári és királyi főszolgabíró állt, akit az állam nevezett ki. A bürokratikus neoabszolutista közigazgatásban a civil, megyei és járási közigazgatás elsősorban az adóügyi, igazságügyi és belügyi igazgatás ellátásáért volt felelős. A közigazgatás szervezése során a minta a napóleoni rendszer volt, az önkormányzatiságot felszámolták.

A közigazgatásban szigorú központosítást vezettek be, hierarchikus alá-fölérendeltségi viszonyokkal, kötelező utasítási rendszerrel, felelős végrehajtással.

A dualizmus időszaka: a polgári liberális állam. A kiegyezést követően először 1870–71-ben szabályozták átfogó jelleggel a vármegyei, járási és községi közigazgatást. A kiegyezés időszakában elfogadott 1870: XLII. tc.-t, s a községekről szóló 1871: XVIII. tc.-t a Szapáry Gyula akkori belügyminiszter (később miniszterelnök) nevével fémjelzett 1886-os közigazgatási reform helyezte hatályon kívül. Az 1886-os törvényalkotás²⁵ 1950-ig meghatározta a középszintű közigazgatás kereteit. Az 1886: XXI. tc. 2. §-a szerint a törvényhatóság önkormányzati feladatai mellett ellátja az állami közigazgatás közvetítését és egyéb országos, közérdekű ügyekkel foglalkozhat.²⁶ Az 1886: XXI. tc. szerint a vármegyei járásekra tagolódnak, a nagyobb járásek pedig kerületekre. *A járásekban, kerületekben önálló önkormányzat nincs, azok igazgatási egységek. A járás élén a vármegyei törvényhatósági bizottsága által választott főszolgabíró, a kerület élén a szolgabíró áll, akik a vármegyei kültisztviselők.*²⁷ A járásnak nem voltak részei, hanem azzal megegyező jogállást élveztek a községnek minősülő rendezett tanácsú városok. A rendezett tanácsú városok élén a vármegyei törvényhatósági bizottság által választott polgármester állt. Az egyes vármegyéken belül a járásek területi beosztása, székhelyük megállapítása a vármegyei hatáskörébe tartozott, azt szabályrendelettel (azaz helyi rendelettel) állapította meg. Az ország legjelentősebb városai törvényhatósági jogú városi rangot kaptak, s a vármegyékkel azonos jogállást élveztek. A törvényhatósági jogú városok élére – hasonlóan a vármegyékhez – a kormány nevezett ki

²³ TIMON: *i. m.*, 702. p.

²⁴ A járásszékhelyen volt a császári és királyi főszolgabíró hivatala, a járásbíróság, a járási adóhivatal, s a járási zsan-dárság központja. MEZEY: *i. m.*, 330. p.

²⁵ 1886: XXI. tc. a törvényhatóságokról és 1886: XXII. tc. a községekről.

²⁶ 1886: XXI. tc. 2. §.

²⁷ 1886: XXI. tc. 67. §: kültisztviselők, azaz a vármegyei székhelyén kívül dolgozó vármegyei tisztségviselők.

főispánt. Az 1886. évi XXII. törvénycikely alapján a községek – így a feladataikat önállóan ellátni nem képes kisközségek, a községi feladatok önálló ellátására képes nagyközségek, valamint a járásokkal azonos jogállású rendezett tanácsú városok – nem rendelkeztek teljes körű önkormányzatisággal, azok továbbra is a vármegyei törvényhatóság részét képezték.²⁸ Ezzel összhangban a járási jogállású rendezett tanácsú városok első emberét nem a városi polgárok, hanem a vármegyei törvényhatósági bizottság választotta, mivel a rendezett tanácsú (megyei) városok polgármestere főszolgabírói jogállást élvezett, s így a vármegye kúltisztviselője volt ő is. A rendszerben – a járásoktól élesen elválasztott rendezett tanácsú és törvényhatósági jogú városok révén – igazgatásilag élesen elkülönült a város és vonzáskörzete.²⁹

A magyar polgári államban a humán közszolgáltatásokat rendészeti oldalról közelítették meg, a közegészségügyi, szociális, gyámügyi és tűzrendészeti igazgatást az egységes, belügyi, rendészeti jellegű közigazgatás alágazataként értelmezte a korabeli közigazgatási jogtudomány.³⁰ Akárcsak a feudális államban, az 1870-es és 1886-os reform után is a főszolgabíró maradt a vármegye „mindenesé”.³¹

A főszolgabíróra az egyéb jogszabályok számos feladatot telepítettek, a közigazgatás szinte minden ágazatában, amelyek alapján megállapítható, hogy a polgári korszak magyar közigazgatásának alapvető helyi egysege nem a település, hanem a vármegye de-

koncentrált szervének minősülő és a főszolgabíró által irányított járás volt. A települések és a települési jegyzők hatósági feladatai az egyszerűbb ügyekre korlátozódtak, amelyek nem igényeltek semmilyen speciális szakismeretet. A korszak rendészeti államfelfogásának megfelelően a főszolgabíró rendőri hatáskörei kerültek előtérbe.

A Horthy-korszak állama. Az 1918–19-es forradalmak leverését követően kiépülő magyar állam a *jogfolytonosság igényével* lépett fel, így a helyi-területi közigazgatás szervezetét meghatározó jogszabályokban alapvető változásokat nem hajtottak végre. Azonban kiemelhetjük, hogy a látszólag változatlan keretek és szabályok között többirányú mozgásra került sor, amelyek jelentős részben a 20. század első felének kihívásaira voltak hivatottak válaszolni. E körben elsősorban a *közszolgáltatások körének fokozatos bővülését* kell kiemelnünk. A korszak kiépülő jóléti államainak, valamint a gazdasági világválság negatív hatásainak a kezelésére elsősorban a *humán közszolgáltatások* téren növekedtek jelentősen az állami feladatok. A közszolgáltatások bővülése mellett a Horthy-korszak államában erősödött az államhatalom *rendészeti jellege*. *A társadalmi béke fenntartása érdekében a közigazgatás kényszereszközei, rendőrhatósági jogosítványai jelentősen megnöttek.* A főszolgabírói pozíciója is stabilabbá vált a vizsgált időszakra: a főszolgabíró a vármegye törvényhatósági bizottsága életfogytiglan (azaz határozatlan időre) választotta.³²

A hagyományos főszolgabírói modell kritikái az 1930-as években

A Magyar-iskola új járási felfogása. A hagyományos, rendészeti szemléletű főszolgabírói modellel szemben elsősorban *Magyar Zoltán és tanítványai* fogalmazták meg fenntartásaikat. A fennálló helyzetnek az akkori közigazgatás-tudomány modern (elsősorban az angolszász, s különösen az amerikai területeken kialakult, s jelentős befolyásra

²⁸ TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közigazgatása*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932, 511. p.

²⁹ ERDEI Ferenc: *A magyar város*, Budapest, Athenaeum, 1939, 233–234. p.

³⁰ E tekintetben lásd a *Közigazgatási jogszabályok gyűjteményének tartalomjegyzékét*, *Közigazgatási jogszabályok gyűjteménye*, Stádium Sajtóvállalat és Kiadó Részvénytársaság, Budapest, 1935, XXII–XXIII. p.

³¹ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban. A magyar közigazgatás szervezete és jogi rendje*, Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1942, 282. p. és WALLON Dezső: *Magyar állami számvitel kézikönyve*, Budapest, Athenaeum, 1916, 87. p.

³² TOMCSÁNYI: *i. m.*, 511. p.

szert tett scientific management) eszközeivel történő elemzését követően fogalmazták meg javaslatukat. Magyary és köre, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet munkatársai építkeztek a falukutatók mozgalmának eredményeire, s maguk is kiemelkedő szerepet szántak a közigazgatást meghatározó társadalmi – gazdasági – környezeti feltételek és körülmények pontos felmérésének. Munkájuk során jelentős mennyiségű empirikus tevékenységet folytattak, Magyary Zoltán a módszerrel kapcsolatban maga is kiemeli, hogy „a közigazgatásról nem is lehet másként általános véleményt nyilvánítani, mint induktíve”.³³ Az empirikus vizsgálatokra – amelyeket elsősorban a tatai „mintajárásban” végeztek – is figyelemmel a Magyary-iskola a *járás*t tekintette a magyar közigazgatás alapegységének. A járással, s a községi önkormányzatisággal szemben azonban számos kifogást fogalmaztak meg. Magyary és Kiss elemzésüket követően egy egységes, integrált modellt vázoltak fel, amelyben érvényesül a szakigazgatás és az önkormányzatiság egysége. A két világháború közötti időszakban álláspontjuk szerint mindinkább formálissá, rendszertibbé váló, s kizárólag a jogszerűséget szem előtt tartó közigazgatással szemben egy erős önkormányzatisággal bíró rendszert képzeltek el. Álláspontjuk szerint az erős önkormányzatiság biztosíthatja azt, hogy a közigazgatás ne rétegeérdekek képviselőjeként, hanem a társadalom rétegei felett állóan valamennyi érdeket integráltan megjelenítse. Magyary és Kiss a helyhatóság és önkormányzat hivatását abban látta, hogy az elsősorban az államigazgatás felelőssége körébe tartozó, ágazati tagoltságú szakigazgatással szemben az embereket szakszerűen képviselje. A koncepció kialakítása során azonban a területi önkormányzatiság mellett – részben a magyar területi közigazgatás akkori jelentős

diszfunkciói miatt – a testületi (korporativista) önkormányzati modellre is építkezni kívántak.

A városmegyei koncepció. A Magyary-iskola az angolszász közigazgatási tudomány által befolyásolt kistérségi modelljének kialakításával párhuzamosan a népi írók és a falukutatók eredményeiből kiindulva vizsgálta a magyar közigazgatás reformjának lehetőségeit a jogász végzettségű, azonban szociológusként is kiemelkedő jelentőségű munkásságot végző Erdei Ferenc, aki vizsgálatai eredményeként a *városmegyei modellt* vázolta fel. Erdei a tanyás mezővárosok igazgatási egységének elemzésével, valamint az urbanizált környezet fejlődési lehetőségeinek vizsgálatával arra a következtetésre jutott, hogy a magyar közigazgatás fejlődést hátráltató legfontosabb rákfeneje a város és vonzáskörzetének igazgatási elválasztása, a törvényhatóságok, a járások és a megyei városok elkülönültsége. Megfogalmazza, hogy a kérdés úgy oldható meg, ha a hagyományos törvényhatósági szervezetet felszámolva új közigazgatási rendszert alakítanak ki, amelyben a városok, városokká fejleszhető – Erdei szerint nyolcvan³⁴ – település köré szerveznék ezeket az önkormányzatisággal is rendelkező egységeket. Ezek a városi központú közigazgatási egységek lennének Magyarország területi beosztásának alapjai.

A „népi demokrácia” állama (1945–1949/50)

A II. világháborúban elszenvedett vereség maga alá temette a magyar polgári közigazgatást is. 1945 után néhány változással továbbra is hatályban maradtak a polgári korszak jogszabályai. A dolgozat vizsgálati körét érintő legjelentősebb változás az volt, hogy a járás első emberét 1945 után nem főszolgabírónak, hanem járási főjegyzőnek nevezték. Szintén jelentős módosulás volt az ország rendszeti igazgatásában a csendőrség felszámolása 1945-ben, és a polgári

³³ MAGYARY Zoltán–KISS István: *A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról*, Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1939, 11. p.

³⁴ ERDEI: *i. m.*, 233. p.

korszak rendőrsége (városokban) és csendőrsége (járásokban) helyett az *egységes államrendőrség* megteremtése. A közigazgatás átalakítására több átfogó reformtervezet született. Ezek közül a legjelentősebb az Erdei-féle városmezei koncepción alapuló *Erdei-Bibó-féle terv* volt. A kommunista diktatúra kiépüléséig nem volt lényeges változás sem az ország területi beosztásában, sem a közigazgatási jogszabályokban, s Budapest kivételével nem került sor helyhatósági választásokra sem.

*A kommunista diktatúra időszaka
(1949/50–1989/90)
– járási tanács, járási hivatal
és városkörnyékiség*

Járási tanács. Az 1949-es sztálini típusú alkotmány elfogadását követően került sor a helyi-területi közigazgatás átfogó reformjára. Az 1949: XX. tv. szerint az *állambatalom helyi szervei* a megyei tanács, a járási tanács, a városi tanács, a községi tanács, a városi kerületi tanács. Az I. Tt. főszabály szerint a városokat is a járási tanács alá rendelte, azonban felhatalmazást adott a Minisztertanácsnak arra, hogy egyes városokat kivegyjen a megyei vagy járási tanács működési köre alól. A felhatalmazás alapján kiadott 196/1950. (VII. 25.) MT. sz. rendelet a 18 megyeszékhely várost és 6 nagyobb várost járási jogokkal ruházta fel.³⁵ A tanácsok egymással alá-fölérendeltségi viszonyban álltak. A Tt. legjelentősebb újítása volt, hogy az addig a vármegye igazgatási egységeként működő járásban népképviselési alapon szervezett állami szervet, *járás tanácsot* hozott létre.

A Nagy Imre első miniszterelnöksége alatt elfogadott, a tanácsokról szóló 1954: X. tv. (továbbiakban: II. Tt.) megalkotása nem hozott jelentős változást a rendszerben, csak bizonyos korrekciókra került sor. Ezek kö-

zül az egyik legjelentősebb az volt, hogy az új törvény *a városokat kiemelte a járások – nagyobb és jelentősebb városok esetén a megyék – illetékességi köréből, s azokat a járási, illetve megyei jogú város kategóriába sorolta be*, ezzel visszatért a magyar közigazgatás hagyományos megközelítéséhez, amely a városokat a járásoktól elkülönült egységként kezelte.

Járási hivatal és a mellette megjelenő városkörnyékiség. A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény, a harmadik tanács törvény (III. Tt.) a járásokban felszámolta a képviselői szervet, a járási tanácsot, azonban a járás mint területi egység fennmaradt. A polgári korszakhoz hasonlóan *a járás a megye igazgatási körzete lett.* A járási tanács helyébe a járási hivatal lépett. A járási hivatal a megyei tanács VB egységes, önálló hatáskörű szakigazgatási szervének minősült. A járási hivatal jogállása és a megyei tanács VB szakigazgatási szerveihez való viszonya speciális volt. A járási hivatal maga is a megyei tanács VB önálló hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szerve volt, de a megyeszékhelyen levő más megyei tanácsi szakigazgatási szervek a járási hivatal szakigazgatási szervei tekintetében irányítási jogokat gyakoroltak. Ez az irányítás hierarchián kívülinek tekinthető, hiszen az irányítási viszonyban levő két szerv azonos hierarchikus pozícióban volt.³⁶

A harmadik tanács törvény másik jelentős, a járási rendszert érintő újítását a *városkörnyékiség* tételes jogi intézményesítése jelentette. Míg a korábbi tanács törvények alapján az egyes települési (a II. Tt. óta helyi) tanácsok ellátási kötelezettsége alapvetően a saját közigazgatási területre terjedt ki, addig a III. Tt. 66. § (2) bekezdése lehetővé tette, hogy egyes községek esetében a járási hivatalok feladat- és hatásköreit ne a megye dekoncentrátumává váló – azaz önálló népképviselési szervvel (tanáccsal) nem rendelkező – járási hivatal, hanem a városi tanács

³⁵ 196/1950. (VII. 21.) MT. sz. r. 1. § (3) bek. „A megyék székhelyei, továbbá Baja, Nagykanizsa, Sopron és Szeged városok, valamint átmenetileg Karcag és Kisújszállás városok közvetlenül a megyei tanácshoz tartoznak. Ezeknek a városoknak tanácsai a járási tanácsokkal esnek egy tekintet alá (T. 3. §).”

³⁶ *Államigazgatási jog. Általános rész*, szerk. BERÉNYI Sándor, Budapest, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, 1975, 46–47. p.

végrehajtó bizottságának (VB) titkára és a VB szakigazgatási szervei gyakorolják (városkörnyéki község).³⁷ A fenti módosítás révén egyes, külön rendelkezésben kijelölt városi tanácsok és szakigazgatási szervei a saját közigazgatási területükön túlnyúlóan, más települések tekintetében is közszolgáltatási és hatósági jogköröket gyakoroltak. A városkörnyék kialakítását lehetővé tevő szabályozás megjelenésétől 1983-ig (a járáások megszüntetéséig) folyamatosan bővült a városkörnyéki községek köre.

A városkörnyéki szabályozás alapjául szolgáló elméleti modellek közül ki kell emelni Madarász Tibor *Városigazgatás és urbanizáció* című monográfiáját, valamint – Madarász kutatásaira is építve – az urbanizáció közigazgatás- és közszolgáltatás-szervezési hatásainak vizsgálatával összefüggésben Berényi Sándor vezetésével széles körű hazai³⁸ és nemzetközi összehasonlító³⁹ vizsgálatokat.

Madarász modelljében a II. Tt. járási feladatainak egészét a városi tanácsokra kívánta telepíteni. Kiemelte, hogy az urbanizáció előrehaladása folytán a város és környéke egységet alkotnak gazdaságilag és társadalmilag is, s ezért kifejezetten káros a korábbi magyar közigazgatási rendszerekben – így a monográfia megalkotásakor is hatályos 1954. évi X. törvényben – rögzített adminisztratív elválasztásuk. Madarász azonban – az egységes államigazgatás koncepciója ellenére is – kiemelte, hogy a városigazgatási feladatok egy szűkebb és egy tágabb körre bonthatók. A szűkebb körbe sorolta a váro-

sok által ellátott közszolgáltatási jellegű feladatokat, míg ezektől élesen elkülönítette a városok államigazgatási (hatósági) feladatait, amelyek véleménye szerint csak a városigazgatás tágabb fogalmába vonhatók.⁴⁰

A városkörnyéki rendszert elemző korabeli szakmai és tudományos munkák általában a rendszer előnyeként azt emelték ki, hogy a korábbi merev, a megye (járás) és a település közötti alá-fölérendeltségi viszonyrendszert alapvetően egy mellérendeltségihez közelebb álló viszony váltotta fel,⁴¹ ezek az egységek hatékonyan képesek ellátni az alsó középfokú közszolgáltatásokat,⁴² valamint hozzájárulnak az egyszerűbb, kétszintű igazgatás bevezetéséhez a középírányító megye tehermentesítésével.⁴³ A városkörnyékek a szolgáltatási feladatok mellett a területfejlesztési jellegű feladatokért is felelősek voltak a 24/1976. (TK. 23.) ÉVM-MTTH együttes közleményre figyelemmel.

Járás helyett városkörnyék. A városkörnyékiség fokozatos kiterjedésével szűkült a megyei tanácsok szakigazgatási szervein keresztül irányított községek és nagyközségek köre, míg végül 1983. december 31-vel megszűntek a járási hivatalok, s valamennyi község városkörnyékiévé vált.⁴⁴ A fenti reformot a szakirodalom általában üdvözölte, bár egyes szerzők – még a módosítás előkészítése során – jelezték, hogy a járást a megye és a település közötti fontos közvetítő szinten tartják.⁴⁵ Az 1984. január 1-jétől működő szabályozás alapján az egyes, jellemzően alsó középfokú közszolgáltatások nyújtásáért, valamint bizonyos államigazgatási hatáskörök gyakorlásáért valamennyi község tekinteté-

³⁷ Lásd az 1971. évi I. törvény 66. § (2) bek.: „Városkörnyéki község tekintetében a járási hivatalt vagy annak elnökét megillető hatáskört a városi tanács végrehajtó bizottságának titkára, illetőleg szakigazgatási szervei gyakorolják.”

³⁸ BERÉNYI Sándor: *Az urbanizáció hatása az államigazgatásra. Tervtanulmány*, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete, 1975.

³⁹ *A városi tanácsok az európai KGST-országokban*, szerk. BERÉNYI Sándor–SZALAI Éva, Budapest, ELTE 1978. és *Az urbanizáció hatása a közigazgatásra az európai KGST államokban*, szerk. BERÉNYI Sándor, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1978.

⁴⁰ MADARÁSZ Tibor: *Városigazgatás és urbanizáció*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1971, 56–63. p.

⁴¹ FÜRCHT Pál: *Városkörnyéki kapcsolatok*, Állam és Igazgatás, 5(1983), 388. p.

⁴² VARGA György: *A város és környéke ellátási együttműködése*, Állam és Igazgatás, 7(1982), 729. p.

⁴³ FÜRCHT: *i. m.*, 395. p.

⁴⁴ Lásd 1983. évi 26. tvr. és 50/1983. (XII. 28.) MT. rendelet.

⁴⁵ UTTÓ György: *A járási hivatalok új szervezete és tevékenysége*, Állam és Igazgatás, 4(1982), 333. p.

ben a kijelölt városi tanács vált felelőssé. Így a magyar térszerkezeti egyenetlenségek egyik fő korrekciós eszközévé az a modell vált, amelyben a városi önkormányzat a vonzáskörzetre kiterjedő illetékességgel lát el közszolgáltatási és államigazgatási feladatokat. A városkörnyékiséget azonban már a tanácsrendszer idején kezdték felszámolni: a városkörnyéki községek államigazgatási hatósági munkájának irányításával kapcsolatos feladatokat a kétszintű (település – megye) helyi igazgatási modellre való átállás jegyében az 1987: 21. tvr. az ország 14 megyéje tekintetében megszüntette. Ezt követően a városkörnyéki feladatellátás alapvetően a közszolgáltatások körében maradt meg, s *megszűnt az államigazgatási feladatokat ellátó alsó középszintű egység.*

Az önkormányzati rendszer kiépülése és a rendszer korrekciói – az alsó középszint felszámolása és újra megjelenése

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény az 1987. évi 21. törvényerejű rendelettel megkezdett folyamat befejezve teljes egészében megszüntette a városkörnyékiséget, s *egy tisztán kétszintű (települési és megyei) önkormányzati rendszert* alakított ki. Bár az új rendszerben formálisan nem jelentek meg a városkörnyékek, azonban a nagyobb vagy magasabb szintű önkormányzatok feladatainak átvállalását megengedő szabályozással⁴⁶ az Ötv. lehetővé tette azt, hogy a korábbi városkörnyéki – középfokú jellegű, s ennél fogva a megyei önkormányzatok hatáskörébe tartozó – közszolgáltatási feladatok ellátását a városok a továbbiakban is ellássák.

A településközpontú, az egyes települések közötti differenciálást csak mérsékelten alkalmazó modell hiányosságai és diszfunkciói már az 1990-es évek első felében nyilvánvalóvá váltak, ezért egyfajta kiütkezéses indult meg. Ennek első lépéseként az 1994-es Ötv.-korrekció kisebb mértékben megerősítette a középszintű, megyei önkormányzatokat. A fenti módosítások azonban nem számolták fel a magyar önkormányzati – és ahhoz igazodóan a közszolgáltatási – rendszer fragmentációját, ezért az 1990-es évek második felében több elméleti és tényleges jogi megoldás kezdődött körvonalazódni.

Az egyik megoldást az *önkéntes jellegű térségi társulások ösztönzése* jelentette. Ezek kialakítása irányába az első lépést a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény jelentette, amely lehetővé tette a területfejlesztési társulások, valamint azokon belül külön nevesítve a kistérségi és a városkörnyéki társulások kialakítását. A fentiekén túl az éves költségvetési törvényekben többlettámogatásokat biztosítottak bizonyos közszolgáltatások társulásos ellátásához. Miután a kötelező kistérségi társulás bevezetését célzó törvényjavaslat az Országgyűlésben nem kapta meg a szükséges, minősített többséget, egy *pénzügyi eszközökkel ösztönzött önkéntes, kistérségi szinten szervezett társulási rendszert hoztak létre.*⁴⁷ Ez a rendszer elsősorban a *közszolgáltatások* körében tett szert nagyobb jelentőségre.

A magyar jogi szabályozásban az 1990-es években ezzel párhuzamosan egy másik modell is megjelent, amely nem a társult feladatellátásra, hanem a körzetközponti feladatokat ellátó települések – elsősorban a városok – saját illetékességi területen átnyúló, azaz a körzetre kiterjedő feladatellátására összpontosított. Bár a közszolgáltatások körében a differenciált feladat- és hatáskör-tele-

⁴⁶ Ezen feladatok az önkormányzati feladatok rendszerében egy speciális csoportot képeznek, amelyek mind az önként vállalt, mind a kötelező feladatok jellemzőivel rendelkeznek: önként átvállalt feladatok. E feladattípus értelmezése tekintetében lásd részletesen: HOFFMAN István: *Az önként átvállalt feladatok szerepe a magyar önkormányzati rendszerben*, Közjogi Szemle, 2(2011), 37–44. p.

⁴⁷ HOFFMAN: *i. m.*, 178–179. p.

pítésen alapuló megoldás a szociális törvény mellett csak a – szintén a szociális ellátórendszer részét képező – gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben meghatározott gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások körében jelent meg,⁴⁸ azonban 1997 óta az önkormányzatok szervei és tisztségviselői által ellátott átruházott államigazgatási hatáskörök gyakorlása körében ez egyre nagyobb szerepre tett szert. Elsőként az építési igazgatás és a gyámhivatalok, majd az okmányirodák, egyes közszolgáltatások működési engedélyezése, valamint bizonyos környezetvédelmi államigazgatási hatósági ügyekben jártak el a kijelölt települési – városi – önkormányzatok jegyzői, valamint polgármesteri hivatali ügyintézői a városon kívül a kijelölt egyéb településekre kiterjedő illetékességgel is.

Mindezekre figyelemmel az Ötv. eredeti, alapjogias és településközpontú koncepciójának diszfunkcióira adott válaszként az 1990-es évek végétől a magyar tételes jogban – ha korlátozott körben is – két válasz jelent meg: a térszerkezeti egyenlenségek *társulásos*, valamint differenciált feladat- és hatáskör-telepítésen alapuló *városkörnyéki korrekciója*.

Az újjászülető járás körvonalazódó képe

A járási rendszer újjáalakítása a kormányzat közigazgatási reformterveinek egyik központi eleme. A járás mint területi szint intézményesülése nemcsak a közigazgatási jogi szabályokban, hanem más hatalmi ágak tekintetében is tetten érhető, elég, ha e körben a bírósági szervezetrendszerben a helyi bírósá-

ságok megváltozott elnevezésére (járásbíró-ság) gondolunk.

A közigazgatási jogi szabályokkal kapcsolatban jelezni kell, hogy Magyarország helyi önkormányzatairól szóló – 2012 és 2014 között, több lépcsőben hatályba lépő – 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.v.) – a társadalmi vitára bocsátott tervezetével ellentétben – nem tartalmaz a kötelező társulásokra – ezen belül a kötelező járási társulásokra – vonatkozó szabályokat. Ennek az egyik oka az lehet, hogy a kérdést egy, az Országgyűlés elé később benyújtandó törvényben kívánják szabályozni. Mindenesetre a Möt.v. és azzal összefüggő módosítások 2013. január 1-jével hatályon kívül helyezik a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvényt. Így 2013-ig vagy eltűnnek az alsó középszintű, társulásos önkormányzati együttműködések vagy egy új, a járási alapokon nyugvó – önkéntes vagy kötelező – társulásos rendszer fogja azt felváltani.

A mérhetőkonysági kérdések kezelésében azonban jelentős szerephez jut 2012-től egy eddig csak mérsékelten alkalmazott eszköz: a korábban helyi közszolgáltatások helyi közügyből országos közügyvé minősítése és a fenti ellátások megszervezésének államigazgatási hatáskörbe utalása.⁴⁹ Figyelemmel az átvett és átveendő intézmények jelentős számára, az ellátórendszer rugalmas és hatékony igazgatása iránti igényre, azt kell kiemelnünk, hogy ezen feladatok meg-

⁴⁸ RÁCZ Katalin: *Szociális feladatellátás a kistépüléseken és a többcélú kistérségi társulásokban = Függőben. Közszolgáltatás-szervezés a kistépülések világában*, szerk. KOVÁCS Katalin-SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit, Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 2008, 184–185. p.

⁴⁹ Ez tükröződik a megyei önkormányzatok által ellátott középfokú közszolgáltatások államigazgatási megszervezését előíró, a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvényben. Ehhez hasonló folyamatot figyelhetünk meg a közoktatási közszolgáltatások területén is, amelyet jól mutat a Möt.v. 13. § (1) bekezdés 6. pontja, amely ezen szolgáltatások közül csak az óvodai nevelést sorolja fel az önkormányzati feladatok tekintetében, valamint a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 74. § (1) bekezdése alapján az óvodák kivételével a köznevelési intézmények főszabály szerinti fenntartója az állam(igazgatás).

felelő ellátására a megyei szintű szervezetrendszer megfelelő helyi közreműködés nélkül önmagában nem képes. Így ezek a változások is indokolhatják, hogy a megyei szint alatt, de a települési szint felett egy új, közvetítő szint jöjjön létre.

A Mötv. a közszolgáltatásokkal kapcsolatos változtatásokhoz hasonló megoldást alkalmaz az átruházott államigazgatási feladatok terén: míg korábban a városkörnyéki megközelítés ezen a területen volt jellemző, addig – figyelemmel a 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatban foglaltakra – a települési önkormányzatok polgármesteri hivatalainak (amilyen például a városi gyámhivatal) ügyintézői nem láthatnak el államigazgatási hatósági hatásköröket,⁵⁰ s várhatóan a jegyzők által ellátott feladatok jelentős része is a 2012–2013 folyamán kiépülő járási hivatalokhoz kerül át. A kormány által benyújtott Ötv. javaslat (T/4864. számú törvényjavaslat) még ennél is tovább ment volna: a 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatban megfogalmazott teljes szervezeti elválasztás alapján állva még a települési önkormányzatok jegyzőinek sem biztosította volna az átruházott államigazgatási hatáskörben való eljárás lehetőségét.⁵¹ A számos, a települési önkormányzatok szerveitől és tisztségviselőitől az államigazgatási szervekhez kerülő, államigazgatási hatósági feladatok ellátása szintén indokoltá teszi egy közvetítő szint kialakítását.

Mindezekkel összhangban a kormány társadalmi egyeztetésre bocsátotta Magyaror-

szág járási lehatárolásáról szóló koncepcióját, amely 168 vidéki és 7 budapesti járás létesítésével számol. A fenti rendelkezések a korábbi magyar járási rendszeren és az azt követő kistérségi beosztáson alapuló modell körvonalait rajzolják meg. Így azt lehet mondani, hogy a járási rendszer újonnan történő kiépítése nem tér el jelentősen a történeti hagyományainkban gyökerező előképektől. Az új rendszer azonban annyiban más, mint a korábbi járáások, hogy annak immáron részesei a városok is, így érvényesül a vonzáskörzet és a központ igazgatás egységének követelménye.

A társadalmi egyeztetésre bocsátott anyagból az is egyértelmű, hogy a járás várhatóan *elsődlegesen államigazgatási egység lesz*, azaz elsősorban az államigazgatás megnövekedő feladatainak hatékony ellátását szolgálhatja. Az eddig nyilvánosságra hozott anyagokból nem állapítható meg egyértelműen, hogy járási szinten fognak-e önkormányzati jellegű szervezetek – elsősorban társulások – működni. Ezek kialakításának lehetőségét a hatályos, illetve a 2011-ben elfogadott és 2014-ig több lépcsőben hatályba lépő közigazgatási szervezeti szabályok nem zárják ki. Az mindenestre a már megjelent anyagokból is egyértelműnek tekinthető, hogy a fenti önkormányzati együttműködések intézményesítése mellett is az újjászülető járás – a magyar történeti hagyományokhoz kapcsolódóan – elsősorban a központi és területi igazgatásnak az állampolgárokkal közvetlenül érintkező „mindenese” lesz.

⁵⁰ Lásd a 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 18. § (1) bek.

⁵¹ Lásd a helyi önkormányzatokról szóló T/4864. számú törvényjavaslat 17. § (1) bek.

A járás helye a magyar közigazgatás rendszerében

A magyar közigazgatás 2010 óta folyamatosan zajló átalakulásnak egyik fontos eleme az önkormányzati igazgatás és a területi államigazgatás szervezeti kereteinek újradefiniálása. Ennek egyik központi eleme a magyar közjogban jelentős hagyományokkal rendelkező, a települési és a területi (megyei) közigazgatási szint között közvetítő, alsó középszint ismételt kialakítása. A tanulmány célja, hogy röviden áttekintse, ez a közvetítő szint milyen főbb keretek között és módon jelenik meg egyes európai államok közigazgatási jogaiban, majd röviden felvázolja az alsó középszintű egységek magyarországi szerepének változásait, valamint az azokkal kapcsolatos, a közigazgatás-tudományban kialakult főbb nézeteket. Ennek keretében a járásnak a rendi igazgatásban történő kialakulását, feladatait, majd ezt követően megvizsgálja a polgári korszakban bekövetkezett szerepváltozásait. A jogszabályi rendelkezéseken túl kitér a hagyományos járással szemben az 1930-as években megfogalmazott főbb kritikai és továbbfejlesztési javaslatok vázlatos áttekintésére. A járási szerepkör változásai között részletesen elemzi az 1945-öt követő jogszabályi módosulásokat, valamint a járási gondolat mellett a városkörnyékiség eszméjének kialakulását és intézményesülését. Az elemzés kitér arra is, hogy miként szűnt meg 1987 és 1990 között a közvetítő alsó középszint, s hogy miként fogalmazódtak meg az ennek szükségességével kapcsolatos nézetek, s milyen korrekciós eszközökkel tért vissza részlegesen ez a szint a jelenlegi magyar közigazgatási rendszerbe. A vizsgálat zárásaként az eddig nyilvánosságra hozott kormányzati döntés-előkészítő anyagok alapján felvillantja a járási szint újjászületésének körvonalazódó kereteit.