

BALÁS ENDRE

## *A jegyzői államigazgatási feladatkörök újradefiniálása a járási kormányhivatalok kialakítását követően*

A kormány 2010. szeptemberében jelentette be, hogy 2013-tól – a területi közigazgatás hatékony, költségtakarékos és ügyfélközpontú megszervezése, illetve a mainál alacsonyabb társadalmi költséggel működő államigazgatás kialakítása érdekében – feléleszti az 1984. január 1-jével megszüntetett járási rendszert. A kormányzati szándék az 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatban (a továbbiakban: Kormányhatározat) öltött jogi formát. A Kormányhatározat alapján 2013. január 1-jétől felállnak a – megyei kormányhivatalok kirendeltségeként működő – *járási kormányhivatalok* mint az államszervezet legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységei. A járási kormányhivatalok általános elsőfokú államigazgatási hatósági jogkör gyakorlására jönnek létre, a kormány ugyanis szervezeti szinten is szét kívánja választani az önkormányzati és az államigazgatási feladatok ellátását. Mivel az általános elsőfokú államigazgatási hatásköröket jelenleg a jegyzők gyakorolják, a kormányzat szerint a jegyzők hatáskörébe tartozó *államigazgatási ügyek zöme* a járási kormányhivatalhoz fog kerülni.

Jelen tanulmányban arra próbálunk választ adni, hogy mely jegyzői feladatköröket lenne célszerű a járási kormányhivatalhoz telepíteni. A kérdés megválaszolásához elsőként bemutatjuk az önkormányzatokra vonatkozó új jogszabályok – az Alaptörvény és Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény – vonatkozó rendelkezéseit, majd tisztázzuk azt, hogy mit is értünk egyáltalán a feladat-, illetve a hatáskör fogalma

alatt, mit jelent az önkormányzati és mit az államigazgatási hatósági ügy. Ezt követően vetünk egy pillantást a kialakítandó járási tervezett területére, és végül megvizsgáljuk a helyi önkormányzati szervek jelenleg hatályos hatásköri jegyzékét abból a szempontból, hogy melyek azok a feladatkörök, amelyeket valóban érdemes járási szinten ellátni, és melyek azok, amelyeket továbbra is a jegyzőknél kellene hagyni. A dolgozatban csupán a *hatósági hatáskörök* telepítésével foglalkozunk, nem érintjük az egyes *közszolgáltatások* telepítésének rendkívül szerteágazó kérdéskörét.

### *A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás változása 2012–2013-ban*

2012. január 1-jén lépett hatályba Magyarország Alaptörvénye.<sup>1</sup> Az Alaptörvény a járásról mint közigazgatási egységről nem rendelkezik, az F) cikk (2) bekezdése alapján Magyarország területe a jövőben is megyékre, városokra és községekre tagozódik. Az Alaptörvény a korábbi szabályoktól eltérően azonban nem tartalmaz a jegyzői hatáskörökre vonatkozó rendelkezéseket. A 2012. január 1-jétől hatálytalan Alkotmány<sup>2</sup> 44/B. § (4) bekezdése értelmében törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthatott meg a *jegyzőnek*, és kivételesen a képviselő-testület hivatala ügyintézőjének is. A 44/B. § (3) bekezdés alapján a *polgármesterre* törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet *kivételesen* államigazgatási feladatokat és hatásköröket ruházhatott. Ezt a fajta hatáskör-telepítést erősítette meg a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 7. § (1) bekezdése. Ezzel szemben az Alaptörvény 34. cikkének (3) bekezdése csupán a polgármester államigazgatási feladat- és hatásköreiről tesz említést, a jegyzőről és a hivatal ügyintézőjé-

<sup>1</sup> Magyarország Alaptörvénye a 2011. április 25-én megjelent 43. számú *Magyar Közlönyben* került kihirdetésre.

<sup>2</sup> 1949. évi XX. törvény

ről már nem esik szó. A 2013. január 1-jétől hatályos Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: új Ötv.) 18. § (1), illetve 81. § (3) bekezdése viszont már utal arra, hogy a jegyzőnek is lehetnek államigazgatási ügyei.

Mivel az Alkotmány január elsején hatályát veszítette, és az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezéseket a jegyző államigazgatási feladataival kapcsolatban, Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezéseinek<sup>3</sup> 28. cikk (2) bekezdése alapján az Alkotmány 2011. december 31-én hatályos 44/B. § (4) bekezdését 2012. december 31-ig alkalmazni kell, 2011. december 31-ét követően pedig – az új Ötv. hivatkozott rendelkezésével összhangban – törvény vagy törvényi felhatalmazás alapján kormányrendelet államigazgatási feladat- és hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek. Ebből tehát arra következtethetünk, hogy a jogalkotó 2013-tól is kíván államigazgatási hatásköröket telepíteni a jegyzőhöz.

Az Alaptörvényhez hasonlóan az új Ötv. sem tartalmaz rendelkezéseket a járásokról. Ennek oka az, hogy a járást a jogalkotó nem önkormányzati igazgatási, hanem államigazgatási kategóriának szánta. A járásokkal kapcsolatban az új Ötv. csupán arról rendelkezik, hogy megkülönbözteti a városi és a járási jogú városi jogállást (többletfeladatokat bízva ez utóbbira), továbbá előírja, hogy közös önkormányzati hivatalt csak egy járáson belül található önkormányzatok hozhatnak létre.

Jelenleg tehát az egyetlen járással mint államigazgatási egységgel foglalkozó jogszabály a bevezetőben már hivatkozott Kormányhatározat. Azonban ez sem szól arról, hogy pontosan milyen államigazgatási hatásköröket gyakorolnak majd a járások. Szóhasználatából arra következtethetünk, hogy a kormány a *dekoncentrált járásmodell* kialakítása mellett döntött, mégpedig oly módon, hogy a járási kormányhivatal a kor-

mányhivatalok szakigazgatási szervei kirendeltségeinek hatáskörei mellett ellátja majd a jegyzőkhöz telepített hatásköröket is. Ezt erősítik meg a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012. január 10-én társadalmi egyeztetésre bocsátott elképzelései is.<sup>4</sup> A járások kialakításának koncepciója szerint a járási kormányhivatalok legfontosabb feladata a megyeinél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatok ellátása lesz.<sup>5</sup> Ennek megfelelően – a koncepció megalkotója szerint – a járási kormányhivatalokhoz kerülnek:

- a jegyző – kivételesen a polgármester, illetve a polgármesteri hivatal ügyintézője – hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyek;
- a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei kistérségi kirendeltségeinek, ügyfélszolgálatainak, irodáinak feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek.

Azonban, amint a fentiekből látható, az új Ötv. alapján maradnak államigazgatási ügyek a polgármesternél és a jegyzőnél, tehát a koncepcióval ellentétben bizonyosan nem fog minden államigazgatási ügy a járási kormányhivatalhoz kerülni. A kérdés csak az, hogy melyek maradnak helyben, és melyek kerülnek át járási szintre. E kérdéssel kapcsolatban fogalmaz meg szempontokat e tanulmány.

### *Feladatkör–hatáskör, államigazgatási ügy– önkormányzati hatósági ügy*

A kérdés megválaszolása előtt azonban tisztáznunk kell néhány fogalmi kategóriát. A *feladatkör–hatáskör fogalompár* a hétköznapi szóhasználatban gyakran összemosódik. Nem bocsátkozunk jogdogmatikai fej-

<sup>3</sup> Kihirdetve a *Magyar Közlöny* 2011. december 31-én megjelent 2011. évi 166. számában.

<sup>4</sup> Kormányportál (2012): „Megkezdődött a kormányhivatalok járási kormányhivatalainak kialakításáról szóló társadalmi egyeztetés.” 2012. január 10. = [www.kormany.hu](http://www.kormany.hu)

<sup>5</sup> Kormányportál (2012): „A modern kori járások és a járási kormányhivatalok kialakítása.” = [www.kormany.hu](http://www.kormany.hu)

tegetésekbe e fogalmak tisztázásakor, pontos definiálásuk azonban elengedhetetlen a hatásköri jegyzék vizsgálatához. *Feladatkör* alatt a szakirodalom a szerv rendszeresen ellátandó feladatainak összességét, funkcióit, illetve azon tevékenységeit érti, amelyre a szervet létrehozták. A *hatáskör* pedig a szerv rendelkezésére álló, a feladat ellátásához szükséges eljárási és döntési jogokat és kötelezettségeket jelenti.<sup>6</sup> A feladatkör és a hatáskör tehát cél-eszköz viszonyban vannak egymással. A feladat a szerv célját, a hatáskör pedig a szerv céljai eléréséhez rendelkezésre álló jogi eszközök összességét jelenti. Míg minden hatáskör egy bizonyos feladathoz kapcsolódik, elképzelhető olyan feladat, amely mögött nincs hatáskör. Egy feladat ellátásában több szerv is részt vehet, míg egy hatáskört csak egy meghatározott szerv gyakorolhat (ellenkező esetben hatásköri összeütközésre kerülhet sor). E fogalomkörhöz kapcsolódik a *hatósági hatáskör* fogalma is, amely a szerv feljogosítottságát jelenti joghatás kiváltására alkalmas egyedi közhatalmi aktus kibocsátására.<sup>7</sup>

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 12. § (2) bekezdése alapján *közigazgatási hatósági ügy* „minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez, a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés, ha a törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztviselési vagy más szervezeti tagsághoz köti”. A Ket. a *közigazgatási hatóságok* között megemlíti a helyi önkormányzat képviselő-testületét, a polgármestert, a jegyzőt és a képviselő-testület hivatalának ügyintézőjét.

Az önkormányzati szervnek tekinthető közigazgatási hatóságokhoz telepített hatósági ügyekben belül szokás megkülönböztetni egymástól az önkormányzati és az államigazgatási hatósági ügyeket. Az új Ötv. – a korábbihoz hasonlóan – nem határozza meg az önkormányzati hatósági ügy fogalmát. Ha egyedi hatósági ügyben a képviselő-testület (vagy átruházott hatáskörben annak valamely szerve) rendelkezik döntési jogkörrel, *önkormányzati hatósági ügyről* szokás beszélni, míg ha a jegyző jogosult eljárni egy ügyben, *államigazgatási hatósági ügyet* említ a szakirodalom.<sup>8</sup> (Megjegyezzük, hogy a korábbi szabályozástól eltérően az új Ötv. alapján 2013. január 1-jétől a jegyző is eljárhat majd átruházott hatáskörben önkormányzati hatósági ügyben.) *Önkormányzati hatósági ügyekben* a képviselő-testület törvény vagy önkormányzati rendelet alapján az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, és eljárására a Ket. szabályai az irányadók. Ide tartozik például az átmeneti segély, a temetési segély, a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás megállapítása vagy például a közterület-használati engedély kiadása. Ha az ügyben a szerv átruházott hatáskörben jár el, a döntés ellen a hatáskör eredeti címzettjéhez lehet fellebbezéssel élni, ha az eredeti címzett jár el, fellebbezésnek nincs helye, a döntés felülvizsgálata jogszabálysértésre hivatkozással a bíróságtól kérhető.

A polgármester helyzete speciális, feladatai túlnyomórészt az önkormányzat működéséhez kapcsolódnak, a képviselő-testület által ráruházott hatáskörben mint önkormányzati hatóság jár el. Törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendeletben előírt esetekben azonban honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben részt vesz az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában.<sup>9</sup> E feladatok ellátása során

<sup>6</sup> *A helyi önkormányzatok*, szerk. FOGARASI József, Budapest, HVG-ORAC, 2010, 101. p.

<sup>7</sup> *Uo.*

<sup>8</sup> *A helyi önkormányzatok*, i. m., 111. p.

<sup>9</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 7. § (2) bekezdése.

a képviselő-testülettől függetlenül mint önálló közigazgatási szerv jár el, ezek az ügyek ugyanis nem önkormányzati, hanem államigazgatási hatósági ügyek. Államigazgatási hatósági ügyben hozott döntéssel szemben – fő szabály szerint – a kormányhivatalnál lehet fellebbezéssel élni.

A fenti felosztás nem tartalmi, hanem formai szempontból határolja el egymástól az önkormányzati és az államigazgatási hatósági ügyeket. E felosztás alapján a normatív lakásfenntartási támogatás megállapítása például 2011. december 31-ig önkormányzati, 2012. január 1-jétől pedig államigazgatási hatósági ügynek minősül, ugyanis az ellátás megállapítása a képviselő-testület hatásköréből jegyzői hatáskörbe került.<sup>10</sup> A feladatkörök újradefiniálásához fenti elhatárolás tehát nem ad fogódzót, a jogalkotónak kell találnia olyan szempontokat, amelyek alapján meg tudja állapítani egy bizonyos hatósági ügyről, hogy azt a jegyzőhöz vagy a járási kormányhivatalhoz telepíti-e. Mielőtt megpróbálunk választolni erre a kérdésre, nézzük meg, hogy egy járási kormányhivatal illetékességi területe mekkora népességre, hány településre, illetve milyen földrajzi távolságokra fog kiterjedni 2013. január 1-jétől!

### *A járáskörök illetékességi területei*

A járáskörök kialakítására vonatkozó – már hivatkozott – koncepció mellékletét képezi a települések járásonkénti beosztását ábrázoló térkép. Mielőtt a hatásköri jegyzék vizsgálatába kezdünk, érdemes erre is vetnünk egy pillantást, ugyanis nagyban meghatározza a járáskörhöz telepíthető feladatok körét az, hogy milyen földrajzi léptékben működik majd egy járási kormányhivatal. A szakminisztérium a járáskörök létrehozásához szükséges politikai konszenzus megteremtése érdekében kénytelen volt feladni azt a korábban legmagasabb szinten kép-

viselt koncepcióját, amely szerint a járáskörök száma a koncepcióban meghatározott 175-nél sem több, sem kevesebb nem lehet. A vidéki járáskörök számát – a jelen tanulmány elkészítésekor ismert legutolsó nyilatkozat szerint – 170-ben jelölte meg a minisztérium államtitkára, a budapesti körzetek számáról ekkor még nem döntöttek.<sup>11</sup>

A koncepció szerint az ország területe 168 járáskörre, Budapest pedig 7 körzetre tagolódna. Ez a szám nagyjából megfelel a 175 kistérség számának. A járáskörök jelenleg meghúzott határaiban még lehetnek változások, de a járáskörök száma – a szakminiszter kijelentései szerint – már nem változhat. Voltak korábban olyan kormányzati elképzelések is, amelyek szerint az országgyűlési választások egyéni választókerületeinek határát is a járáshatárokkal megegyezően húzták volna meg, ezt a megoldást azonban elvetették. Amint az alábbiakból majd látható lesz, ez az elképzelés nem rendelkezett semmiféle realitással, hiszen míg a járáskörök esetében nem szükséges, hogy a lakosság szám közel azonos legyen, addig az egyéni választókerületeknél alapkövetelmény, hogy ne legyen nagy – 10%-ot meghaladó – eltérés az egyes választókerületek lakosság számában.

Ha az ország népességének számát elosztjuk a járáskörök számával, akkor egy járáskörre átlagosan 57 000 lakos jut.<sup>12</sup> Ha csak a vidéki járáskörök átlagos lakosság számát vizsgáljuk – vagyis nem vesszük figyelembe a fővárosi körzeteket és a megyeszékhely-központú járáskörök lakosságát –, akkor egy járáskör átlagos lakosság száma 40 000 fő. Az egyes járáskörök lélekszáma azonban rendkívül nagy – néhol huszonötösörös – szórást mutat. A budapesti körzetek lakosság száma átlagosan 252 000 fő. A legnagyobb Budapes-

<sup>11</sup> Jarasok.com (2012): KIM: „mintegy 170 járás lesz vidéken 2013-tól.” 2012. március 7. = <http://jarasok.com/jarasi-hirek/kim-mintegy-170-jaras-lesz-videken-2013-tol.html>

<sup>12</sup> A tanulmányban szereplő, lakosság számmal kapcsolatos adatok forrása a Központi Statisztikai Hivatal által kiadott *Magyar Köztársaság helyiségnévkönyve 2011. január 1.* című kiadvány.

<sup>10</sup> A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv. § (3) bekezdés.

ten kívüli járás a miskolci, 255 000 lakossal, de a szegedi és a debreceni járások lakosság-száma is meghaladja a 200 000 főt. A megyeszékhelyek, illetve a megyei jogú városok központjával létrejövő járások lélekszáma egyébként általában 100 000 fő körül mozog, de ettől a Budapest környéki járások lélekszáma sem sokkal marad el, általában 70-80 000 fő, sőt az érdi és a szigetszentmiklósi meghaladja a 100 000 főt, a gödöllői járáshoz pedig a tervezet szerint 178 000 lakos tartozna. Tizennyolc járás lélekszáma ezzel szemben nem éri el a 20 000 főt, közülük hét járás kevesebb, mint 15 000 lakossal rendelkezik.<sup>13</sup> A két legkisebb, a Heves megyei bélapátfalvi és a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei gönci járás lélekszáma pedig nem éri el a 10 000-t.

Azonban nem csupán a járások lakosság-számában, hanem településszámában is igen nagy eltérések tapasztalhatók. A hajdúböszörményi járáshoz mindössze kettő, a hajdúhadházi járáshoz három, a hódmezővásárhelyi, a csongrádi, a gyulai, a debreceni és a jánoshalmi járásokhoz pedig csupán négy település tartozik. Fentiekkel ellentétben tíz járásban több, mint negyven település található.<sup>14</sup> Ebből a szempontból a legnagyobbak a zalaegerszegi (hetvenhat település) és a kaposvári (hetvenkilenc település) székhelyű járások.

Annak, hogy mennyi lakos, illetve mennyi település tartozik egy járáshoz csupán munkaszervezési vetületei vannak, a nagyobb lakosság-szám nyilván több ügyintézőt feltételez. Igazgatásszervezési szempontból inkább annak lesz jelentősége, hogy a járás lakossága milyen egyszerűen tudja elérni a járási kormányhivatalt. E dolgozat kéréseit már meghaladja annak vizsgálata, hogy az egyes járásszékhelyek mennyi idő alatt ér-

hetők el gépkocsival vagy tömegközlekedéssel a járáshoz tartozó településekről, az azonban látható, hogy az egyik legnagyobb illetékességi területű járás a kaposvári,<sup>15</sup> melynek területe például legalább ötször akkora, mint a hajdúhadházi járásé. A kaposvári mellett az illetékességi terület méretében a legnagyobbak közé tartozik a ceglédi és a miskolci járás, míg a legkisebbek a bélápátfalvi, a záhonyi, a tokaji és a bólyi járások.

A Kormányhatározat célul tűzte ki azt is, hogy a járásszékhely a járáshoz tartozó településektől lehetőleg ne legyen messzebb 30 km-nél. Ezt a célkitűzést nyolcvankét település esetén nem sikerült teljesíteni. Közúton negyvenegy település 31–35 km közötti, huszonöt település 36–40 km közötti, tizenkettő 41–45 km közötti, négy település pedig 46 km-nél nagyobb távolságban van a járásszékhely településtől. Legnagyobb a távolság közúton Gyomaendrőd és Bucsa (65 km), valamint Gyomaendrőd és Kertészsziget (51 km) között.

A vitaanyaggal kapcsolatban több mint hatszáz módosító javaslat érkezett az önkormányzatok részéről. Ezek több mint fele arra irányul, hogy a település más járáshoz tartozzon, harmada pedig a járásszékhely módosítását kezdeményezi.<sup>16</sup> Vannak, akik önálló járást alakítanának, mint például a Balatonföldvár környéki önkormányzatok, Budaörs és három további település, Veresegyház és további kilenc település, illetve az esztergomi járáshoz csatolt dorogi kistérség is.<sup>17</sup> A járási jogú városi címnek a későbbiekben nem csupán azért lesz jelentősége, mert

<sup>13</sup> Ide tartozik: Kistelek, Kiszér, Jánoshalma, Bácsalmás, Pannonhalma, Sümeg, Tab, Zalaszentgrót, Letenye, Szentlőrinc, Enying, Csenger, Vasvár, Bóly, Sellye, Szob, Tokaj, Bélapátfalva, Gönc.

<sup>14</sup> Ezek a következők: Encs, Lenti, Szigetvár, Komló, Ede-lény, Nagykanizsa, Siklós, Fehérgyarmat, Kaposvár, Zalaegerszeg.

<sup>15</sup> Legészakabban fekvő települése a legdélibbttől, illetve legkeletibben fekvő települése a legnyugatibbtól 55 km-re van.

<sup>16</sup> Kormányportál (2012): „Több mint 600 javaslat a kormányhivatalok járási kormányhivatalainak kialakításáról szóló társadalmi egyeztetés során.” 2012. január 30. = <http://www.kormany.hu>

<sup>17</sup> Somogyi Hírlap Online (2012): „Járásk: szembe megy Navracicsal a kistérségi népakarat.” 2012. január 22. = <http://www.sonline.hu/somogy/kozelet/jarasok-szembe-megy-navracicsal-a-kistersegi-nepakarat-423642>



a településen járási kormányhivatal fog működni, hanem azért is, mert a járási jogú városok polgármesterei – a kormányzati elképzelések szerint – automatikusan tagjai lesznek a terület- és vidékfejlesztési források elosztása felett őrködő megyei közgyűléseknek.<sup>18</sup>

A jegyzői hatáskörből a járási kormányhivatal hatáskörébe kerülő ügyekben a közigazgatás távolabb kerül a járásszékhelyen (illetve, ha járási alközpontok is kialakításra kerülnek, a járási alközpontokon<sup>19</sup>) kívül élő állampolgároktól. Ez mintegy négy és félmillió állampolgárt érinthet – a lakóhely és a járásszékhely távolságának függvényében – kisebb vagy nagyobb mértékben hátrányosan.

A járási rendszer kialakításával párhuzamosan, 2013. január 1-jén lép hatályba az új Ötv. azon rendelkezése, amely alapján a 2000 fős lakosságszámot el nem érő önkormányzatoknak olyan közös önkormányzati hivatalokat kell kialakítaniuk, amelyek illetékességi területének lakosság száma meghaladja a 2000 főt. Ez a körjegyzőségek koncentrálódását fogja előidézni, vagyis a 2013. elején felálló *közös önkormányzati hivatalok* sok helyen a jelenlegi körjegyzőségeknél nagyobb illetékességi területen fogják ellátni a feladataikat. Ezzel kapcsolatban megjegyezzük, hogy jelenleg 587 db 2500 főnél kisebb lakosság számú település tart fenn önálló polgármesteri hivaltalt, ami méretgazdaságossági szempontból egyáltalán nem tekinthető optimálisnak.

### *A jegyzői feladatkörök újratelepítésének egy lehetséges alternatívája*

Miután tisztáztunk néhány alapvető fogalmat és megismertük a járási struktúra tervezett szerkezetét, vizsgáljuk meg, hogy a települési jegyzők mely feladatai telepíthetők át a járási kormányhivatalokhoz. Jelen dolgozat írásakor még nem döntött, hogy a járási kormányhivatalok vezetői politikai vagy szakmai alapon kerülnek-e kinevezésre. Álláspontunk szerint az új rendszer kialakításának csak akkor van értelme, ha a járási kormányhivatal vezetője közigazgatási szakember lesz, ezért az alábbi megállapítások erre a lehetőségre vonatkoznak. Abban az esetben, ha a hivatalvezető politikai alapon kerül kinevezésre, államigazgatási feladatkör telepítését a járási kormányhivatalhoz nem javasoljuk.<sup>20</sup>

A települési jegyzők feladatainak újratelepítéséhez először is meg kell ismerkednünk a helyi önkormányzatok – több mint 1400 oldalas – hatásköri jegyzékével,<sup>21</sup> amely tartalmazza a jegyzők, főjegyzők, képviselőtestületek, közgyűlések, polgármesterek és megyei közgyűlési elnökök, azaz a teljes önkormányzati szféra feladatait és hatásköreit. Mivel elemzésünk tárgya csupán a jegyzői feladatkörökre terjed ki, az egyéb felsorolt szervek feladat- és hatásköreit figyelmen kívül hagyhatjuk. Az így megmaradó 3600 jegyzői feladat- és hatáskörnek azonban nem mindegyike tekinthető önálló feladatkörnek. A hatásköri jegyzék ugyanis külön sorban tartalmazza az egyes *feladatkörök* gyakorlásához szükséges minden egyes *részhatáskört*. A hatásköri jegyzék az egyes fel-

<sup>18</sup> Világgazdaság Online (2011): „A járáások és a kormány dönthetnek.” 2011. augusztus 14. = <http://www.vg.hu/gazdasag/onkormanyzatok/a-jarasok-es-a-kormany-donthetnek-356359>

<sup>19</sup> Megjegyezzük, hogy a Kormányhatározat rögzíti azt a követelményt, hogy a meglévő ügyintézési helyszíneket lehetőség szerint fenn kell tartani. Ez jelentheti azt is, hogy a jelenleg működő okmányirodák egyfajta járási alközpontként működhetnek tovább, sőt ismeretesek olyan szándékok is, hogy azokon a mikrotérési vonzáskörzettel bíró településeken, amelyek távolabb esnek a járásszékhelytől, de okmányirodát jelenleg nem tartanak fenn, kormányablakok nyílnának.

<sup>20</sup> A politikai szempontú kinevezést elsősorban azért nem tartjuk elfogadható megoldásnak, mert a járási hivatalok által intézendő nagyszámú közigazgatási ügy intézése során kizárólag szakmai szempontok érvényesülhetnek, politikai mérlegelésnek nem lehet helye.

<sup>21</sup> Az ismert kormányzati szándékok szerint – a megyei szinthez hasonlóan – a járási kormányhivatalokba fognak integrálódni a kormányhivatalokba már szervezeti-leg beépített, dekoncentrált szervek megyei szintnél alacsonyabb szintű kirendeltségei. E szervek feladatainak vizsgálata jelen dolgozatnak nem tárgya.

adatokon belül külön nevesíti a következőket: „eljárást megszünteti”, „ellátást megállapítja”, „nyilvántartást vezet”, „tanút hallgat meg”, „megkeres”, „tájékoztat”, „nyilatkozatot kér”, „felügyeletet lát el”, „ellenőríz”, „engedélyt visszavon”, „engedélyt módosít”, „adatvédelemről gondoskodik”, „adatot bejegyez”, „adatot töröl”, „adatot módosít”, „határozatot végrehajt”. A jegyző szabálysértési feladatköre például annak megfelelően 122 részhatáskört foglal magában, a szabálysértési ügyintézés azonban csupán egy *feladatnak* tekinthető. Több államigazgatási hatósági ügy kapcsán a jegyzőnek csupán közzétételi, továbbítási, tájékoztatási, kezdeményezési vagy értesítési kötelezettsége van. Ezek általában egy tágabb feladatkörhöz kapcsolódnak, amelynek azonban nem a jegyző a címzettje. Sok esetben az igazolás vagy a hatósági bizonyítvány kiállítása tartozik csupán a jegyző feladatkörébe. Ezeket a feladatokat szintén nem vettük figyelembe.

A hatásköri jegyzéken belül külön fejezet foglalkozik a Ket. alkalmazásával és a gazdálkodással kapcsolatos feladatokkal (pl. ellenjegyzés, utalványozás, kötelezettségvállalás, nyilvánosság, átláthatóság, belső ellenőrzés, kockázatelemzés stb.), a közérdekű adatokkal, adatvédelemmel kapcsolatos feladatokkal, az elektronikus információszabadság biztosításával, az iratkezeléssel, a statisztikai adatszolgáltatással vagy például a munkáltatói jogok gyakorlásával, továbbá a képviselő-testülethez, a döntés-előkészítéshez, végrehajtáshoz, az önkormányzat működéséhez kapcsolódó feladatokkal. Ezek a jogalkalmazáshoz és a szervezet vezetéséhez kapcsolódó olyan általános jellegű feladatok, amelyek szintén nem tekinthetők önálló államigazgatási feladatköröknek. A hatásköri jegyzék áttekintése során ezért ezeket sem vettük figyelembe.

A fentiek szerint elvégzett szűrést követően igyekeztünk arra törekedni, hogy minden önálló államigazgatási feladatkör megmaradjon, de az egy feladatkörhöz tartozó egyes részhatások ne legyenek külön figyelembe véve. (Így például a telepengedé-

lyezéssel kapcsolatos feladatokat és hatásköröket egy feladatként kezeltük.) Így 200 körüli önálló jegyzői államigazgatási hatósági feladat maradt, ezek újratelepítési lehetőségeit vizsgáltuk meg. Igyekeztünk olyan *objektív szempontokat* találni, amelyek alapján eldönthető, hogy egy feladatot továbbra is a jegyző lásson el vagy a járási kormányhivatal. Az egyes szempontokat 1-től 5-ig pontoztuk. E szempontok a következők voltak:

- az adott ügy tipikusan milyen jellemző ügyfélcsoportot érint, a csoport mennyire mobil, milyen mértékben képes alkalmazni korszerű távközlési eszközöket<sup>22</sup> (1 – nagyon mobil, 5 – nem mobil);
- jellemzően szükséges-e az adott ügyben helyszíni szemle tartása (1 – soha nem szükséges, 5 – minden eljárásban szükséges);
- szükséges-e az eljárás során az ügyfél személyes megjelenése (1 – soha nem szükséges, 5 – minden eljárásban szükséges);
- a jegyző praxisában milyen volumenben fordul elő az adott ügy<sup>23</sup> (1 – évente néhányszor fordul elő, 5 – heti rendszerességgel fordul elő);
- milyen szintű szakértelmet igényel az ügy<sup>24</sup> (1 – bonyolult megítélésű, magas szakértelmet igénylő ügyek, 5 – egyszerű megítélésű ügyek).

Az egyes ügyek így legalább öt, legfeljebb huszonöt pontot szerezhettek. A járáások illetékességi területeinek ismeretében azokat az ügyeket, amelyek 16-nál alacsonyabb pontszámot értek el a járási kormányhivatalok

<sup>22</sup> Például a kereskedelmi ügyintézés vállalkozókat érint, akik mobilak és feltehetően képesek a korszerű informatikai eszközök kezelésére, míg a szociális segélyezés hátrányos helyzetű, aluliskolázott, nem mobil csoportot érint.

<sup>23</sup> Ebből a szempontból az ügyintézés *társadalmi költségeinek* vizsgálata indokolt, vagyis az, hogy mi olcsóbb, ha az ügyintézés helyben marad vagy ha az ügyfélnek az ügyintézéshez a járási központba kell utaznia.

<sup>24</sup> Napjainkban az államigazgatási ügyek egyre specializáltabbak, az ügyintézőknek igen nehéz nyomon követni a gyorsan változó jogszabályi környezetet.

feladatkörébe, amelyek pedig 16 vagy annál több pontot értek el, a jegyző hatáskörébe soroltuk. (A jelenleg körzetközponti jegyzői hatáskörbe tartozó államigazgatási ügyeket<sup>25</sup> nem vizsgáltuk, azokat kivétel nélkül javasoljuk a járási kormányhivatali feladatok közé sorolni.) A csoportosítást követően azt az eredményt kaptuk, hogy a 200 feladatkör közel egyharmada maradna a jegyző hatáskörében, kétharmada pedig a járási kormányhivatalhoz tartozna. Az alábbiakban csak példaként sorolunk fel néhány ügyet.

A csoportosítás alapján *járás feladatkörbe* kerülne többek között a növényvédelmi tevékenység, a károsítók elleni védekezés, a parlagfű elleni védekezés, a veszélyes állat tartásával, valamint az állatvédelemmel kapcsolatos feladatok, az építésügyi hatósági eljárás, az építésfelügyeleti tevékenység, a kereskedelmi igazgatás, a vásárokkal, piacokkal kapcsolatos feladatok, a telepengedélyezés, a környezetvédelemmel, természetvédelemmel, hulladékgazdálkodással, zaj- és rezgésvédelemmel, levegővédelemmel kapcsolatos feladatok, a szabálysértési, birtokvédelmi ügyintézés, az okmányirodai feladatok, a hagyatéki eljárás.

*Jegyzői hatáskörbe* tartoznának a településrendezéssel összefüggő feladatok, a vadkárrel kapcsolatos ügyintézés, a védendő fogyasztókkal kapcsolatos eljárás, a rendszeres szociális, gyermekvédelmi ellátások megállapítása, közgyógyellátással, egészségügyi ellátások rászorultsági alapon való igénybevételét érintő eljárás, gyermek- és ifjúságvédelemmel kapcsolatos feladatok, egyes jelenleg is jegyzői hatáskörbe tartozó gyámhatósági feladatok, anyakönyv, talált dolgokkal kapcsolatos eljárás, helyi adóztatással és a választási eljárással kapcsolatos feladatok.

Meg kell említenünk, hogy a jegyzői hatáskörbe tartozó ügyek zöme az érintett ügyfélcsoport jellege, illetve a személyes megjelenés szükségessége okán kapott ilyen besorolást, emiatt látjuk továbbra is indokoltnak a jelenlegi ügyintézési helyeken

(polgármesteri hivatalokban, körjegyzőségeken, 2013-tól közös önkormányzati hivatalokban) történő ügyintézés megtartását a jövőben is. Ugyanakkor arra is szeretnénk felhívni a figyelmet, hogy a meglévő helyeken történő ügyintézés jövődöbéli megtartása megvalósulhat oly módon is, hogy a feladatkör a járási kormányhivatalhoz kerül, amely az állományába tartozó tisztviselők közreműködésével ügyfélfogadást biztosít azokban a polgármesteri hivatalokban, ahol ezt az ügyfélforgalom szükségessé teszi. Így megmarad az ügyindítás lehetősége, egyes eljárási cselekmények (pl. tanúmeghallgatás) járasszékhelyen kívüli biztosítása a járási kormányhivatal hatáskörébe tartozó ügyekben is. Az egyes eljárási cselekményeket az ügyintéző a jelenlegi ügyintézési helyen foganatosítja, az általa készített dokumentumokat szkennelve, elektronikus úton továbbítja, a döntés pedig a járási kormányhivatalban születik meg. Ezzel a megoldással megmaradhat a helyi ügyintézés, de biztosítható egyúttal a közvetlen irányítás és az egységes joggyakorlat. Az ügyintézés ezáltal szakszerűbbé, egységesebbé tehető, az ügyfelek számára pedig a jelenleginél magasabb színvonalú, a helyi sajátosságoktól független eljárások nyújthatók a jelenlegi ügyintézési helyek megtartása mellett. Ezzel a megoldással a jegyzői feladatkörbe maradó egyharmad körüli államigazgatási feladatkör túlnyomó része is a járáshoz kerülhet, de ennek a hazai közigazgatásban egyáltalán nem jellemző gyakorlatnak a kialakítása komoly átgondolást igényel.

Fel szeretnénk hívni a figyelmet ugyanakkor arra is, hogy a jelenlegi rendszer megfelelő színvonalon működik. A hatáskörök átszervezésének akkor van értelme, ha ezáltal az igazgatás egyszerűbbé, hatékonyabbá és olcsóbbá válik. Ennek a hármas célnak a szem előtt tartásával kell elvégezni a feladatkörök újradefiniálását, ügyelve arra, hogy ne jöjjenek létre újabb párhuzamosságok, átfedések. A rendszer újrahangolásához alapos előkészítés, ágazati egyeztetés és költség-elemzés is szükséges.

<sup>25</sup> Ide tartoznak az okmányirodai feladatok, a kiemelt építészeti ügyek és a gyámhivatalok.



*Felhasznált irodalom*

*A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*, szerk. KILÉNYI Géza, Budapest, KJK-KERSZÓV, 2005.

*A jegyzői államigazgatási feladatkörök újradefiniálása  
a járási kormányhivatalok kialakítását követően*

A tanulmány arra a jelenleg nagyon aktuális és a magyar közigazgatás jövőbeli fejlődését nagy mértékben meghatározó kérdésre próbál választ adni, hogy mely jegyzői feladatköröket lenne célszerű a 2013. január 1-jétől felállítandó járási kormányhivatalokhoz telepíteni. A kérdés megválaszolásához bemutatja az önkormányzatokra vonatkozó új jogszabályok – az Alaptörvény és Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény – vonatkozó rendelkezéseit, majd tisztázza azt, hogy mit jelent a feladatkör, illetve a hatáskör fogalma, az önkormányzati és az államigazgatási hatósági ügy. Ezt követően vázlatosan ismerteti a kialakítandó járások tervezett területét. Végül a hatáskörök újratelepítéséhez kidolgozott teszt alapján megvizsgálja a helyi önkormányzati szervek jelenleg hatályos hatásköri jegyzékét abból a szempontból, hogy melyek azok az államigazgatási feladatkörök, amelyeket érdemes járási szinten ellátni, és melyek azok, amelyeket továbbra is a jegyzőknél kellene hagyni. A dolgozat csupán a *hatósági hatáskörök* telepítésével foglalkozik, nem érinti az egyes *közszolgálatások* telepítésének rendkívül szerteágazó kérdéskörét.