

KÁNTOR ZSÓFIA ANNA
Professzionista vagy politikus?
A helyi önkormányzatok új vezetési modellje¹

„Demokrácia nincs eleven, pezsgő, szabad és demokratikus önkormányzatok nélkül. Minden országos demokrácia merő fikció, ha nincs meg az egyes emberek számára hozzáférhető kisebb közösségekben a szabad közélet iskolája.”

(Bibó István)

Bevezetés

2012. január 1. napjától új törvény szabályozza a magyarországi helyi önkormányzatokat és működésüket. A 2011. évi CLXXXIX. törvény elfogadása jelentősen átalakította a helyi önkormányzatok vezetésének modelljét, közvetlen hatást gyakorolva ezzel a települések és megyék lakosainak életére.

Dolgozatomban a helyi önkormányzatok új vezetési modelljének sajátosságain túl az általánosan elterjedt önkormányzati modellek, illetve a jelenlegi szabályozás előképének tekinthető történeti előzmények bemutatására is kitérek. A lehetséges minták száma hatalmas a közigazgatás ezen alrendszerének fontossága okán, és jellemzőik tekintetében is széles eltéréseket mutatnak, ezért – némileg talán önkényesnek tűnő, fontosság szerinti elkülönítés mentén haladva – azokat a típusokat és altípusokat emelem ki, amelyek véleményem szerint igazolható hatással voltak a magyar önkormányzati rendszer alakulására is.

Bár a korlátozott terjedelem nem ad módot arra, hogy részletes képet kapjunk a történeti fejlődésről, amely többek között a helyi önkormányzati hivatalok által alkotott igazgatási szervezetrendszer mai modelljének megalkotásához vezetett, a folyamat legfontosabb lépcsőit kiemelem.

Az új törvény elfogadásának indokai mellett az alkalmazás során felmerülő jelenségeket is bemutatom, hogy a dolgozat végső következtetéseinek levonása követhető logika mentén táruljon az olvasó elé.

Jelen dolgozatnak nem célja politikai állásfoglalás a magyar önkormányzati rendszer átalakításának témája körében, azonban nem is kerülhető ki a saját értékpreferencia szerinti megítélés. Jogi kritikai szemlélettel igyekszem vizsgálni a fontosabb felmerülő jogszabályokat és viszonyítani a későbbi állapotot a korábbihoz, a folyamat során azonban óhatatlanul befolyásolnak majd politológiai tanulmányaim, valamint alapvetően szociológiai szemléletmódom, amellyel az emberekre közvetlen hatással lévő változásokkal kapcsolatban felmerülő problémákat, pozitív és negatív körülményeket közelítem meg.

¹ Konzulens: Dr. Hoffman István adjunktus

1. Az igazgatási szervezet vezetésének modelljei

1.1. Történeti bevezetés: önkormányzati hagyományok

1.1.1. A helyi önkormányzás fogalma és megjelenése

Mielőtt rátérnénk az önkormányzati szervezetrendszer kialakulásának áttekintő jellegű ismertetésére, fontos tisztáznunk, mit jelent az önkormányzás fogalma. Az önkormányzás pontosan meghatározott definícióját a tudomány még nem adta meg, ezért az ahhoz legközelebb álló önkormányzat fogalom jelentéstartalmának körülírásával határozható meg. Ennek „középpontjában valamely szervezet függetlensége, saját ügyeiben való döntési jogosultsága áll”².

A helyi önkormányzásnak ennél határozottabb fogalmát adja meg a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 3. cikkének 1. pontja:

„A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”³

E meghatározás természetesen a jelenlegi állapotot írja le, amely hosszú fejlődés eredményeként jött létre.

Az önkormányzatiság első jelei a középkorban jelentek meg, pontosabban a középkori városokban. BIBÓ István a Magyar társadalomfejlődés és az 1945. évi változás értelme című tanulmányában „szabadság kis körei”-ként utal rájuk, amely jól egybefoglalja azt a szerepet, amelyet a középkori városok képviseltek: a városok és más körökben megvalósuló, biztosított és kölcsönös személyes szolgáltatások, kötelezettségeknek, jogok és szabadságok között éltek a társadalom tagjai, amely körök különféle mértékben rendelkezettek meghatározott jogokkal, illetve tartoztak bizonyos kötelezettségekkel a felettes hatalom – általában az uralkodó - irányába.

A fentiek alapján tehát kijelenthetjük, hogy a helyi önkormányzatok a maihoz lényegében hasonló formában a középkori városokban jelentek meg.

1.1.2. A helyi önkormányzatok típusai hatáskörök szerint

A helyi önkormányzatok típusainak hatáskörök és az önkormányzáshoz való jog tartalma szempontjából történő elemzése során főként a Hoffman István által alkotott kategóriákat használom⁴. Hoffman az önkormányzati rendszereknek két típusát különbözteti meg a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogának tartalma szerint: az enumerációs (ultra vires) elvet követő államokat és a „helyi közügy” generálklauzuláját követő államokat. Az első modellben „a helyi autonómiák csak

² FAZEKAS Marianna - FICZERE Lajos (szerk): *Magyar Közigazgatási Jog – Általános rész*, Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 167. o.

³ Hazánkban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény hirdette ki.

⁴ HOFFMAN István: *Önkormányzati Jog*, Jegyzet, 2012.

feladatok ellátása tekintetében rendelkezhetnek szabályozási és igazgatási hatáskörökkel, amelyeket tételesen – vagy a tételes felsorolásból levezethetően – önkormányzati feladatként határozott meg a jogalkotó”⁵. Az ultra vires elv elsőként Angliában alakult ki, és az angolszász országokon kívül elsősorban a posztoszocialista államok körében nyert alkalmazást. Alapja az az elv, hogy a végrehajtó hatalom részének tekintett közigazgatás feladatait és hatásköreit törvényben határozzák meg, ami a helyi önkormányzatokat egy különös hatáskörű közigazgatási szervhez teszi hasonlatossá. Tiszta formájában az ultra vires elv már Angliában sem található meg.⁶

Az Amerikai Egyesült Államok történelmi alapjai miatt – értem ez alatt a brit gyarmatosítást – hasonló módon építette ki közigazgatási rendszerét, átvéve az örökölt alapokat, de az önkormányzati hatáskörök megállapítása az ország alkotmánya szerint tagállami, és nem szövetségi hatáskör. Így fordulhat elő, hogy a tagállamok némelyike az ultra vires elvhez közelítő modellt használ (Dillon-elv⁷), míg egy másik részük inkább már a generálklauzulikus modellbe sorolható. Az átmenetet képező államok az amerikai szakirodalomban „home rule”-ként jegyzett modellt használják, amely legfőbb jellemzője a szubszidiaritás. Ez azt takarja, hogy az önkormányzatok minden olyan ügyben hozhatnak döntéseket, amelyet a tagállamok nem tartanak fenn maguknak.⁸ Végül a tagállamok egy része a generálklauzulikus modellt alkalmazza (inherent home rule), amelyet alább részletesen kifejtek.

A helyi önkormányzati rendszerek típusainak másik nagy csoportja a „helyi közügy” generálklauzuláját követő államok körét alkotja. Ide főként a kontinentális jogrendszerű államok tartoznak. „Ezek az államok [...] a „helyi közügyekre” kiterjedően ismerik el a helyi közösségeknek az önkormányzati jogát, azaz a helyi közügy általános, generálklauzula jellegű fogalma határozza meg a helyi közösségek önkormányzati jogának határait.”⁹ Azaz, az önkormányzatok hatásköre egyedül a közügyekre, azokon belül is a helyi közügyekre terjed ki, nem sajátíthatnak ki országos közügynek minősülő hatásköröket.

A generálklauzulikus modell bizonyos eltérésekkel Európa legtöbb államában – így például Franciaországban, Portugáliában, Görögországban és Hollandiában is – alkalmazott önkormányzati igazgatási rendszer. A francia modell esetében például az általánosnál jóval erősebb állami kontroll valósul meg a helyi közügyekre vonatkozó szabályozás megalkotásán keresztül, Németországban pedig a helyi közösségek generálklauzulával meghatározott általános hatáskörét csak települési szinten ismerik el, a eljárások nem rendelkeznek ehhez hasonló jogokkal.¹⁰ Magyarországon – az Alaptörvény megfogalmazása szerint – helyi önkormányzatok a

⁵ 3. lj (Hoffman) 13. o.

⁶ 3. lj (Hoffman) 13. o.

⁷ Eszerint az ultra vires merev elve helyett csak a meghatározó anyagi jogi (hatásköri) szabályokat kell törvényben rendezni, az azok megvalósítását szolgáló – jellemzően személyzeti, szervezeti, eljárási és pénzügyi – feladat- és hatásköröket nem. Lásd: HOFFMAN István: *Néhány gondolat a helyi közügy fogalmának értelmezéséről – a bírósági joggyakorlat tükrében*, Közjogi Szemle, 2010/4.szám

⁸ 3. lj (Hoffman) 14.

⁹ 3. lj (Hoffman) 14.

¹⁰ 3. lj (Hoffman) 16.

helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. Tehát a magyar rendszer is a generálklauzulikus megoldást választotta a közigazgatási rendszer alapjául a rendszerváltást követően. A továbbiakban bővebben kifejtem a sajátosságokat.

1.2 Önkormányzati szervezeti modellek

1.1.2. Az egyes önkormányzati szervezeti modellek rövid jellemzése

Az egyes kialakult önkormányzati modellek a rájuk ruházott jogok és hatáskörök tartalma szerinti csoportosítása alapvetően elméleti síkon mozog, így szükség adódhat gyakorlatibb jellegű kategóriák meghatározására, amelyhez szintén a Hoffman István által alkotott tipológiát hívom segítségül, azonban hasonló igazgatástudományi szempontok alapján kategorizálta a modelleket Paul Erik Mouritzen és James H. Svára is. Mouritzenék négy fő modellt vázoltak fel az önkormányzat vezetési rendszereit illetően: erős polgármesteri vezetésű, bizottsági rendszerű vezetésű, testületi vezetésű és tanács-menedzseri modell alapú önkormányzatokat.¹¹ Szintén komoly jelentőséggel bír, bár inkább politikatudományi szempontból, Henry Bäck csoportosítása, aki kormányformák szerint tett különbséget az egyes önkormányzati típusok között. Eszerint elkülönítette a közgyűlési önkormányzatot, amelyben a közgyűlés testületének egy speciális bizottsága látja el az irányítási feladatokat, szemben a parlamentáris rendszereket, ahol szintén az ezért felelős bizottság-szerű testület élesen elkülönül a fő szervtől. A további két csoportot a dualisztikus, testület és egyszemélyi vezető párosára épített modell és a monokratikus modell, azaz az egyszemélyi vezető meghatározó szerepére építő igazgatási szervezet képezik.¹²

Hoffman tipológiája a fentiek kombinációjával közigazgatási jogtudományi és igazgatástudományi szempontokat egyaránt figyelembe vesz, és három fő modellre vezeti vissza a különböző szervezeti modelleket. Eszerint megkülönböztethetünk erős tanácsú, kiegyensúlyozott tanácsú és gyenge tanácsú modelleket, amelyek közül valamennyinél többféle altípus különíthető el, közös jellemzőjük azonban, hogy mindenütt jelen vannak a testületi vezetésű szervek, ezen kívül a központi döntéshozó szerv minden esetben testületi vezetésű.¹³

Az erős tanácsú modellek alapvető jellegzetessége, hogy az alapvető önkormányzati döntéshozó szerv széles feladat- és hatáskörökkel rendelkezik. Egyik altípusa, az angolszász típusú erős tanácsú modell esetében a választott helyi tanácsok rendelkeznek a tényleges jogosítványokkal a ceremoniális feladatokat ellátó, évente választott polgármester (Anglia)¹⁴, vagy a közvetlenül választott

¹¹ Paul Erik MOURITZEN – James H. SVARA: *Leadership at the Apex. Politicians and administrators in Western Local Governments* University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2002. 55-58. o.

¹² Henry BÄCK: „The Institutional Settings of Local Political Leadership and Community Involvement” in: M. HAUS – H. HEINELT – M. Stewart URBAN (szerk.) *Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement* Routledge New York – London, 2005. 82-86. o.

¹³ 3. l. (Hoffman) 47-48. o.

¹⁴ HOFFMAN István: *Modellváltás előtt a magyar települési önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel*. Közjogi Szemle, 2011/4. szám. pp: 12-19. 13. o.

professzionális igazgatási vezető polgármester (Egyesült Államok egyes tagállamai) működése mellett. Szintén az erős tanácsú modellek altípusát képező magisztrátusi modellnél az operatív igazgatásért felelős testületi szervezet pedig a nem más, mint a tanács egyik speciális albizottsága.¹⁵ Ezt a modellt alkalmazzák egyes német tartományok, továbbá Ausztria és egyes dél-európai államok is. A tanácsbi bizottságok rendszerét alkalmazó államok esetében (Svédország) a stratégiai döntéshozás mellett a végrehajtás is főként a közvetlenül választott tanácsok – főként a központi bizottság - feladata.¹⁶

A kiegyensúlyozott tanácsbi modell esetében a jogi szabályozás egyfajta egyensúlyi állapotot alakított ki az önkormányzat egyes szervei – tanács, professzionalista vezető és politikus vezető – között, amelyek így egymást bizonyos szempontok ellenőrizhetik illetve akár akadályozhatják is, amennyiben egyes döntésekkel nem értenek egyet (ez az úgynevezett checks and balances rendszer).¹⁷ A rendszer alapjait a stratégiai döntéshozó testület, és az attól független, jogilag elkülönült feladat- és hatáskörrel rendelkező igazgatási-végrehajtási szervezet jelenti.¹⁸ Kiegyensúlyozott tanácsbi modell alkalmazására találhatunk példát bizonyos Egyesült Államokbeli tagállamokban, a Benelux-államokban, Dániában, Németország egyes tartományaiban és Magyarországon is a rendszerváltást követően.

A gyenge tanácsbi modellben „a testületek csupán a legfontosabb szabályozási hatáskörökkel és viszonylag szűkebb körű ellenőrzési jogkörrel rendelkeznek, az önkormányzat működését meghatározó aktor ezekben a rendszerekben a végrehajtásért felelős egyszemélyi vezető vagy testület.”¹⁹ Ez az elkülönült egyszemélyi vezető felelős az igazgatási feladatok ellátásáért²⁰, szerepe általában a polgármester tisztségének feleltethető meg. Az erős tanácsú modellhez hasonlóan itt is többféle sajátos altípust különíthetünk el. A francia ún. monokratikus modell esetében, amelyet szintén megtalálhatunk Németország egyes tartományaiban, a polgármester rendelkezik a hatás- és feladatkörök túlnyomó részével. „A polgármester a helyi közélet meghatározó szereplője[...], a viszonylag nagy létszámú tanács a szabályozás mellett csak a polgármester igazgatási feladatainak ellenőrzését végzi”²¹, tehát végrehajtó feladatokat ellátó testület kapott nagyobb jogosultságokat a döntéshozó testülethez képest. Erre például hozhatóak a tanácsrendszereket kiépítő volt szocialista országok önkormányzati rendszerei, illetve az olasz- és spanyol közigazgatás területi igazgatási szervei.

A rendszerváltást követően a magyar törvényalkotók „ismét” a kiegyensúlyozott tanácsbi modell mellett tették le voksukat, ennek eredményeként alakult ki az a rendszer, amelyben a képviselő-testület, a polgármester, mint politikai vezető, és a jegyző, mint professzionalista vezető egymás döntéseit ellenőrzik,

¹⁵ 3. l.j (Hoffman) 13. o.

¹⁶ 3. l.j (Hoffman) 14. o.

¹⁷ 3. l.j (Hoffman) 50. o.

¹⁸ 3. l.j (Hoffman) 15. o.

¹⁹ 3. l.j (Hoffman) 51. o.

²⁰ 3. l.j (Hoffman) 14. o.

²¹ 3. l.j (Hoffman) 14.

megegyezik vagy éppen ellenkezőleg: szembefordulnak vele.

1.1.2. Az önkormányzati szervezet vezetése

A fent ábrázolt különböző modellek keretein belül is variálódik az önkormányzati tisztségviselők szerepe, azonban a legfontosabb kérdés az, hogy ki vezeti magát az igazgatási szervezetet, a hivatalt. A hivatali vezetés megvalósulhat egyszemélyi vezető, testület útján, vagy e két szerv kombinációjával, például osztott hatáskörök alkalmazásával is.

Egyszemélyi vezetés esetén a hivatal élén állhat politikai vezető (jellemzően a polgármester) vagy igazgatási professzionalista, egyfajta menedzser (ebbe a körbe tartozik a jegyző is). A polgármester egyes országokban nem csak a helyi politikai döntések meghozója, hanem az államhatalom helyi képviselője is (Franciaország)²², ennek következtében meglehetősen sok hatalom összpontosul a kezében. Egyszemélyi vezetésű szervezetek esetében a tanács jellemzően csak ellenőrzi az irányító döntéseit, akár bizonyos tárgykörök esetében korlátozottan is. Az egyszemélyi vezetésű modell a vezető által betöltött politikai szerep vizsgálata alapján elhatároló, Heinelt-Klepaš féle csoportosításban²³ még több altípusra osztható fel. Ezek a szervezeti vezetők több-kevesebb mennyiségű feladat- és hatáskört tulajdonítanak, a stratégiai fontosságú szereptől egészen a csupán formális feladatköröket ellátó vezető pozíciójáig.

Testületi irányítás esetén a vezető testület, illetve bizottság határozza meg az önkormányzat igazgatási feladatait.²⁴ Értelemszerűen ebbe a körbe tartoznak a magisztrátusi szervezeti modellt alkalmazó, illetve a bizottságok rendszerén keresztül megvalósuló irányítást alkalmazó országok.

A dolgozat szempontjából legjelentősebb hivatali szervezeti vezetési felépítés azonban a dualisztikus igazgatási modell. Andrew ARDEN, a helyi önkormányzatok és az önkormányzati jog nagy tekintélyű elméleti szakértője a dualisztikus szervezetigazgatási modelleknek három fő típusát különböztette meg, amelyeket „mint kompromisszumos megoldást” jellemzett. A feladat- és hatáskörök ugyanis ARDEN szerint a választott polgármester és a testület (mayor and cabinet), a professzionalista vezető és a testület (leader and cabinet) vagy a polgármester és a tanács „menedzsere” (mayor and council manager) közötti megállapodás alapján osztódnak el.²⁵ Az alábbi típusok közös jellemzője, hogy a checks and balances elve²⁶ mindegyik esetében érvényesül, azonban az egyes jogokkal bíró

²² 3. l. (Hoffman) 64.

²³ Hubert HEINELT – Nikolas H. KLEPAŠ: „Typologies of Local Government Systems” in: Henry BACK – Hubert HEINELT – Annick Magnier (szerk.): *The European Mayor. Political Leaders in Changing Context of Local Democracy* VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006. 35. o.

²⁴ 3. l. (Hoffman) 63. o.

²⁵ Andrew ARDEN Q.C. – Christopher BAKER – Jonathan MANNING: *Local government, Constitutional and administrative law*. Sweet and Maxwell, London, 2008. 51. o.

²⁶ Az alkotmányjogból kölcsönzött „fékek és egyensúlyok” fogalom ebben az esetben az önkormányzatot alkotó egyes szervek egymást ellenőrző és ellensúlyozó szerepére utal.

szervek nem feltétlenül különülnek el a gyakorlatban egymástól. A korábban említett kiegyensúlyozott modellel rendelkező Benelux-államokban, Spanyolországban, Portugáliában, Görögországban és Dániában is a polgármester és az önkormányzat testületi vezető szerve között oszlanak meg a hatáskörök, azonban a polgármester nem minden esetben különül el teljesen a testülettől, sőt, annak vezetéséért is ez a személy látja el. Azokban a modellekben, ahol a közvetlenül választott polgármester ellensúlyát nem testület, hanem az általa választott professzionalista vezető látja el (mayor and council manager), a napi igazgatási, illetve a bürokratikus irányítási feladatok ellátása többnyire ez utóbbira hárul, a politikai vezető polgármester pedig az önkormányzatot képviseli, valamint felel a politikai döntések végrehajtásáért.²⁷

Ennek a modellnek egyik variánsa, azaz a polgármester-helyettes, polgármester illetve „tanácsi menedzser” közötti feladat- és hatáskör megosztási kompromisszum az, amelyre az 1990 és 2011 között hatályban lévő önkormányzati törvény épített, és amelyben a kompromisszum tárgyát számos alkalommal módosították, hol a professzionalista vezetés eszményének, hol a politikai célok minél erőteljesebb megvalósítása érdekében.

2.3. Nemzetközi tendenciák a XXI. században

Az új évezred beköszöntével több változási folyamat indult el és az állam szerepének átalakulásával párhuzamosan a közigazgatásé is átvértékelődött. A bázisdemokráciák megerősödése a helyi önkormányzati szervek viszonyrendszerében is tetten érhető, aminek az az oka, hogy a demokrácia nem csak állami, hanem szubnacionális szinten is egyre inkább kifejezésre jut,²⁸ ez pedig a területi és települési önkormányzatok feladat- és hatáskörének változását eredményezi.²⁹

„A közszolgáltatások kiteljesedése és bonyolultabbá válása mindenütt magával hozta a szakigazgatási apparátus jelentőségének megnövekedését, s ez a legtöbb államban együtt járt a fenti rendszer feletti (politikai) kontroll megerősödésével, így a polgármesterek szerepének növekedésével, s az önkormányzati igazgatás átpolitizálódásával.”³⁰ A politikai rendszerekről alkotott szerepfelfogás megváltozásával – azaz a szakmai vezetés iránti igény megerősödésével – tehát párhuzamosan megfigyelhető volt a politikai elem irányába történő erőltolódás tendenciája, amelynek oka az volt, hogy a bonyolultabbá váló közszolgáltatási feladatokat ellátó szakapparátus további megerősítése demokratikus legitimáció hiányában nem volt kivitelezhető. Ez komoly kihívás elé állította az addig teljesen laikus irányítás alatt álló önkormányzati rendszert. Ehhez hozzájárult a magyar közigazgatási tagoltságnak köszönhető szomorú tény, hogy gyakran az önkormányzat a legnagyobb, vagy az egyetlen munkáltatói a településen, amely szintén felértékelte a munkáltatói jogokat gyakorló

²⁷ 3. l. (Hoffman) 67. o.

²⁸ John LOUGHLIN – Frank HENDRICKS – Anders LIDSTRÖM: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* University Press, Oxford, 2011. 17. o.

²⁹ A változások során a két alapvető demokrácia-modellnek, azaz a konszenzusos demokráciának és a többségi demokráciának is megjelentek jelei a középszintű és alsó szintű önkormányzati szervek tevékenységében egyaránt.

³⁰ HOFFMAN István: *Az önkormányzati (belső) szervezeti jog változásainak fontosabb tendenciái az elmúlt évtizedekben: a helyi demokrácia Szkeüllája és a hatékonyság Kharübdiszé között.* Új Magyar Közigazgatás, 2013/1. szám

polgármester szerepét³¹.

2.4. Jegyzői hagyományok Magyarországon

Mielőtt az 1989 utáni magyar közigazgatási rendszer elemzésébe belemennénk, szükségesnek látom röviden szót ejteni a jegyzői hivatal magyarországi megjelenésének történetéről. A jegyzői szerep kialakulása és kifejlődése a XVII-XVIII. századra esik. Kifejlődésében meghatározó szerepet játszott a „közműveltség” emelkedése, a közigazgatási és adóztatási feladatellátás kialakulása, az állandó hadsereg felállítása és a vármegyei igazgatás szervezettebbé tételének igénye.³² Az ehhez kapcsolódó adminisztrációs feladatok számának megnövekedésével együtt nőtt az igény a szakképzett, jogot ismerő tisztviselők alkalmazására. A jegyző jelenlegi pozíciójának lényegét megragadó állami, helyi önkormányzati és helyi lakosi érdekek közötti „egyensúlyozás” állapota már ekkor is jellemezte tevékenységét.

A XIX. században jelentősen átalakult a jegyzők korábbi hivatalnoki szerepe. A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk a „községi előjárókra” irányadó szabályok között rendelkezett a jegyzőkről, ezzel mintegy feljebb emelve őket a hivatali szervezetben. Szakmai képesítési követelményeket írt elő számukra, rendelkezett fizetésükről, valamint meghatározta azokat az indokokat, amelyek alapján a jegyző elmozdítható volt pozíciójából, amelyet egyébként „élethossziglan megtarthatott”³³.

A tisztséget legközelebb a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk szabályozta újra. A jegyzők a törvény értelmében hivatásuknál fogva igazgatási szakemberként az önkormányzati és államigazgatási feladatokat is ellátó törvényhatósági bizottság tagjaivá váltak.

A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény (a továbbiakban: első Tanácstörvény), az 1954. évi X. törvény (a továbbiakban: második Tanácstörvény), az 1971. évi I. törvény (a továbbiakban: harmadik Tanácstörvény) és végrehajtási rendeleteik következtében a második világháborút követően a jegyzői hivatal tanács végrehajtó bizottsági titkári („vb-titkári”) pozícióvá alakult. A vb-titkár a tanács elnökének közvetlen irányítása alatt állt³⁴.

³¹ FÁBIÁN Adrián: *A magyar önkormányzati rendszer húsz éve*. in FÁBIÁN Adrián (szerk.): *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs, 2011. pp. 129-139. 133. o.

³² Dr. FEIK Csaba: *Gondolatok a jegyző önkormányzati rendszerben elfoglalt szerepéről*. Új Magyar Közigazgatás, V. évfolyam, 7-8. szám, pp: 72-76., 73. o.

³³ A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk, 70. §

³⁴ A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény 49. § (1) bekezdés

3. A magyar önkormányzati rendszer a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény alapján

3.1. Közigazgatási rendszerváltás

Ahhoz, hogy érthetővé váljon Magyarország önkormányzatainak húsz éven át helyel-közzel jól működő rendszere, fontos ismerni a rendszer kialakításának körülményeit.

A politikai rendszerváltás időszakában a korábbi tanácsai testületek már nem működtek. A rendszerváltó pártok egyetértettek abban, hogy a közigazgatási rendszer reformja elkerülhetetlen, azonban ennek lehetséges formáiról megoszlottak az elképzelések. Az egyik oldalon az új kormánypártok, azaz a Magyar Demokrata Fórum (MDF), a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP) és a Kisgazdapárt lényegesen centralizáltabb rendszert képzeltek el, mint amely később megvalósult. Azonban a rendszerváltás szellemiségéből adódóan – a centralizáció, a diktatórikus jellegű struktúra határozott elutasítása bármi áron – az elfogadott önkormányzati törvény által létrehozott modell ennél jóval liberálisabbra sikerült, sokkal inkább a „másik oldalon álló” Szabad Demokraták Szövetsége és a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség elképzeléseit tükrözte. A rendszerváltó pártok működőképesnek vélt kompromisszumának eredményeként „a demokrácia nevében és érdekében több, mint 3 100 önálló kis köztársaság országa lettünk”³⁵.

3.2. Az önkormányzáshoz való alapjog és az Ötv. viszonya

A helyi önkormányzatok önkormányzáshoz való jogát a szintén a rendszerváltáskor módosított alkotmány, azaz a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény a következőképpen definiálta:

„42. § A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

Bár ez a jog a korábbi alkotmányban nem az alapjogok között kapott helyet, az Alkotmánybíróság 18/1993. (III. 19.) AB határozatában foglaltak szerint mégis alapvető jogokhoz való védelemben részesül, s alanyai szerint az „adott közjogi területi egység választópolgárainak a közösségét illeti meg”.³⁶

A korábbi alkotmány fent idézett rendelkezése emellett a helyi közügy generálklauzuláját is tartalmazta. Az egyes önkormányzatok jogairól és kötelezettségeiről pedig részletesen az 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: „Ötv.”) rendelkezett.

³⁵VIGVÁRI András- *Megtelt-e a konfliktus konténer?* c. előadása. Politikatörténeti Alapítvány: *Az önkormányzatiság 20 éve* c. konferencia, 2010. szeptember 22.

³⁶ Dr. GYERGYÁK Ferenc: *A képviselő-testület, a polgármester és a jegyző feladatai az önkormányzat munkájában, az együttműködés konfliktusainak kezelési módszerei (tanulmány)*. Comitatus Önkormányzati Szemle, 2007., XVII. évfolyam, 10. szám, pp: 3-32. 3. o.

Bár az 1949. évi XX. törvény a német rendszerhez hasonlóan tiszta modell létrehozását vetítette előre, az Ötv.-t már gyakran jellemzik azzal, hogy többféle modellből merít lényeges elemeket, amelynek következtében olyan „korcs” modellt hoz létre, amelyben a gyakorlatban sok esetben kevésbé hatékonyan működik.

3.3. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)

3.3.1. A helyi önkormányzat fogalma az Ötv.-ben

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény az 1949. évi XX. törvény egységesen kezelt „helyi önkormányzatok” fogalmát pontosítva megkülönbözteti a területi (megyei önkormányzat) és települési önkormányzatokat (községi, városi, főváros és kerületeinek önkormányzatai), amelyeknek egymástól eltérő feladat- és hatáskör állapítható meg³⁷. A területi és települési önkormányzatok között nincs függőségi viszony, a törvény kölcsönös érdekek alapján történő együttműködést ír elő számukra. A törvény az általános szabályokon túl rendelkezik a települési önkormányzatok társulásairól, valamint az önkormányzatok gazdasági alapjairól – vagyon, bevételek, gazdálkodás – is. A törvény emellett külön fejezetben foglalkozik a főváros kétszintű önkormányzatával.

3.3.2. A helyi önkormányzatok irányítása és vezetése

Mielőtt meghatároznánk a helyi önkormányzatok élén álló vezetők személyét, ajánlatos röviden tisztázni, mit értünk az irányítás és vezetés fogalompárosa alatt. „Az irányítás bizonyos hierarchikus viszont feltételez, [melynek során] kívülről hat az irányító szerv a neki alárendelt szervezetre, meghatározó befolyást gyakorol egy vagy több szerv működésére.”³⁸ Ezzel szemben a vezetés „legáltalánosabb értelemben olyan feljogosítottságot jelent egy szervezet adott tagjának (testületének), hogy a szervezet tagjainak tevékenységére, ezáltal a szervezet – eredményes – működésére meghatározó befolyást gyakoroljon.”³⁹ Az Ötv. az irányítás fogalmát több ponton rosszul, a szervezeti rendszeren belüli hierarchikus viszonyra használja⁴⁰, többek között a 35. § (1) bekezdésében is, ahol az alábbiak szerint rendelkezik: „A polgármester képviselő-testület döntései szerint és saját önkormányzati jogkörében irányítja a hivatalt.” Itt azonban, ahogyan később is láthatjuk, valójában a hivatali szervezet vezetéséről van szó.

Az Ötv. megalkotói, ahogyan korábban is említettem, a polgármester-jegyző kettős viszonyán alapuló dualista rendszer kialakítását tűzték ki célul. Ez a korábbi tanácsai rendszerbeli hagyományokat is folytatta annyiban, amelyben a tanács a mostani képviselőtestületnek, a tanács elnöke a polgármesternek és a vb-titkár a

³⁷ Ötv. 6. §

³⁸ Dr. FÁBIÁN Adrián: *A vezetés és a vezető fontosságáról a közigazgatásban*. Közigazgatási szemle, 2008. 3-4. szám, pp. 39-46., 40. o.

³⁹ 37. l. (Fábián) 41. o.

⁴⁰ Dr. FÁBIÁN Adrián: *Az irányítás tartalma*. Közigazgatási szemle, 2009. 3. szám, pp. 42-47., 46. o.

jegyzőnek feleltethető meg, a kettejük közötti viszony tartalma azonban teljesen más.

A rendszer ilyen módon történő felépítésének kiindulási alapja a tény, hogy „a helyben jelentkező államigazgatási ügyek meghatározó része államigazgatási hatósági ügy, amely a nemzeti jogszabályok konkrét egyedi esetekben történő alkalmazását jelenti.”⁴¹ A jogszabályok alkalmazásához pedig szakértelemre van szükség, amellyel az alapvetően politikus hivatású, tehát ebből a szempontból laikusnak minősíthető polgármester nem rendelkezik. Az államigazgatási hatáskörök címzettje tehát az önkormányzat professzionális elemet képviselő vezető beosztású hivatalnok, a jegyző lett, aki egyben az önkormányzat hivatalának vezetéséért is felelt. Kivételes esetekben emellett a hivatal ügyintézői is bírhatnak államigazgatási hatásköröket.

3.3.2.1. A polgármester viszonya a képviselő-testülethez és a bizottságokhoz

A polgármesterek Magyarországon az önkormányzati választásoknak köszönhetően közvetlenül nyerik el tisztségüket, ez eredményezi megkérdőjelezhetetlen demokratikus legitimációjukat. Polgármester- illetve főpolgármester-választást négyévente, az országgyűlési képviselők választását követően ősszel tartanak.⁴² A választások egyfordulósak, érvényességi és eredményességi küszöb nélkül. A fővárosban a választópolgárok a kerületi polgármester-jelölteken kívül a főpolgármester-jelöltekre is szavazhatnak. Érvényesen egy jelöltre adható le szavazat. A megválasztott polgármester az új polgármester megválasztásáig köteles ellátni feladatát. Az Ötv. szerint a polgármester az önkormányzat egyik szerve, ugyanis „az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei: a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete (ez a törvény megalkotásakor még nem szerepelt benne), illetve a képviselő-testület hivatala látják el.”⁴³

Az önkormányzat három vezető szerve – a képviselő-testület, a polgármester és a jegyző – között is megfigyelhető bizonyos fokú hierarchia, amely a meghatározó vezetői jogosítványok képviselő-testülethez tartozásában, és a munkáltatói jogok gyakorlásában mutatkozik meg.⁴⁴

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök címzettje a képviselő-testület, amelyet a polgármester képvisel. A hatáskörök továbbruházhatóak az Ötv.-ben felsorolt szervekre, így a polgármester, a bizottságok, a részönkormányzat testülete, a kisebbségi önkormányzat testülete, valamint törvényben meghatározottak szerint az önkormányzat társulása is bírhat velük, azonban tovább nem ruházhatja őket. A törvény meghatározza azokat a tárgyköröket is, amelyekben kizárólagos hatáskörrel a képviselő-testület dönthet – a polgármesterrel kapcsolatban például a személyét érintő kérdésekben.

⁴¹ Dr. BALÁZS István: „A helyi önkormányzatok feladatellátásának rendszere, különös tekintettel részvételükre az államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlásában” in FÁBIÁN Adrián (szerk): *20 éves a magyar önkormányzati rendszer* A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs, 2011. pp: 85-108. 86. o.

⁴² A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény rendelkezései alapján.

⁴³ Ötv. 9. §

⁴⁴ 39. lj. (Fábián) 46. o.

Ahhoz, hogy megérthessük, miért két személy (és nem a testület) egymáshoz viszonyított vezető szerepe a kérdés, fontos azon kapcsolatnak a tisztázása, amely a polgármestert, valamint a jegyzőt a képviselő-testülethez fűzi.

A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről, és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: „Pttv.”) rendelkezései értelmében

„1. § (1) A polgármesteri foglalkoztatási jogviszony a képviselő-testület, a fővárosi, megyei, megyei jogú városi közgyűlés [...] és a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke [...] között [...] választással létrejövő, sajátos közszolgálati jogviszony.”

E sajátos jogviszony keretében a polgármester felett a munkáltatói jogok gyakorlását is a képviselő-testület végzi, ezzel tehát függő viszony jön létre a képviselő-testület és vezetője között.

A polgármester a képviselő-testület elnöke: összehívja és vezeti a testület ülését,⁴⁵ annak határozatképessége, döntéshozatala és működése szempontjából azonban a testület tagjának tekintendő.⁴⁶ A testület által megalkotott önkormányzati rendeletet pedig a polgármester és a jegyző írja alá.⁴⁷ Ez némileg visszásnak hathat annak tekintetében, hogy részt vesz annak megalkotásában, és bizonyos korlátozásokkal vétőjogot is biztosít részére az Ötv.

A polgármester az önkormányzat egyéb szerveivel szemben is rendelkezik jogosítványokkal. Bár a képviselő-testület határozza meg saját bizottsági szervezetét, és választja meg bizottságait⁴⁸, a bizottság pedig saját feladatkörében készíti elő a képviselő-testület döntéseit és ellenőrzi azok végrehajtását⁴⁹, tehát e két szerv gyakorlatilag maga koordinálja saját feladataik lebonyolítását, a polgármester is – kívülállóként, ugyanis nem lehet tagja bizottságnak - összehívhatja a bizottság üléseit.⁵⁰ Ez inkább koordinációs jellegű jog, és indokolható is: a polgármester, mint az önkormányzat első embere nagyobb rálátással rendelkezik az önkormányzati munka egészére, és a bizottság esetlegesen mulasztó elnöke helyett cselekedve megakadályozhatja, hogy az önkormányzat munkáját az időhúzás hátráltassa. Az azonban, hogy felfüggesztheti a bizottság döntéseinek végrehajtását, már kevésbé támasztható alá észérvekkel. Az Ötv. erre csak kivételes esetekben ad lehetőséget: ha a bizottsági döntés ellentétes a képviselő-testület döntésével, vagy ha a bizottság döntése sérti az önkormányzat érdekeit.⁵¹ A bizottságok ugyan szubdelegált hatáskörrel rendelkeznek, így elméletileg nem is hozhatnak képviselő-testületi döntéssel szemben saját döntéseket, vagy ha ez mégis bekövetkezne, a polgármester felfüggesztheti végrehajtásukat.

Az önkormányzat érdekeit sértő döntések kérdése már jóval politikaibb jellegű,

⁴⁵ Ötv. 12. § (2) bekezdés

⁴⁶ Ötv. 31. §

⁴⁷ Kivéve abban az esetben, ha a képviselő-testület ülését nem a polgármester, hanem a fővárosi és megyei kormányhivatal hívja össze. Ekkor a jegyzőn kívül az ülést levezető elnöknek kell aláírnia a rendeletet.

⁴⁸ Ötv. 22. § (1) bekezdés

⁴⁹ Ötv. 23. § (1) bekezdés

⁵⁰ Ötv. 25. § (1) bekezdés

⁵¹ Ötv. 25. § (2) bekezdés

és egyfajta homályos jogalkalmazási terület. Az Ötv. ugyanis nem határoz meg erre konkrét eseteket – nem is adhatna az egyedi sajátosságokat hordozó helyzetek végtelen skáláját tekintve – ezeket jobb híján a gyakorlat adja meg. Fontos hangsúlyozni, hogy a polgármester sem változtathatja meg a bizottsági döntéseket, legfeljebb felfüggesztheti a képviselő-testület következő üléséig⁵². Annak tekintetében azonban, hogy a képviselő-testület működhet akár évente hat ülés megtartásával is szabályszerűen⁵³, egy-egy fontos bizottsági döntés végrehajtásának hónapokig történő felfüggesztése a döntés „eljelentéktelenítését” hozhatja magával. Ebből is látható, hogy jelentős fegyver van a polgármester kezében, amikor az általa nem megfelelőnek vélt döntések végrehajtásának ellehetetlenítéséről van szó, valamint az is, hogy a képviselő-testület bár magát az önkormányzatot jelenti, mégsem feltétlenül működik megfelelő folyamatossággal és gyors reakciókkal ahhoz, hogy tagjainak, mint a nép képviselőinek érdeke állandóan érvényesítve lehessen a legkisebb részletkérdésekben is.

A fentiek mellett polgármester a bizottságok munkája mellett azok személyi összetételére is befolyással bír, ugyanis amennyiben a bizottság elnökét, illetve hozzátartozóját a tárgyalt ügy személyes érinti, a polgármester dönt kizárásáról.⁵⁴ Megjegyzendő, hogy a polgármester és a feladatellátó bizottságok kapcsolata nem csupán egyoldalú, utóbbiak is rendelkeznek ugyanis bizonyos jogosítványokkal a polgármester irányában, azonban ezek koránt sem kötelező érvényű intézkedéseket jelentenek. Amennyiben a bizottság a hivatal tevékenységében a képviselő-testület álláspontjától, céljaitól való eltérést, az önkormányzati érdek sérelmét, vagy a szükséges intézkedés elmulasztását észleli, a polgármester intézkedését kezdeményezheti.⁵⁵

A képviselő-testület a bizottságoktól eltérően bír egy komoly korlátozási jogkörrel a polgármester irányában. A polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt, továbbá vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettsége szándékos elmulasztása vagy a valóságnak nem megfelelő teljesítése esetén a képviselő-testület - minősített többséggel hozott határozata alapján - keresetet nyújthat be a polgármester ellen a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszékhez a polgármester tisztségének megszüntetése érdekében. Egyidejűleg kérheti a polgármesternek e tisztségéből történő felfüggesztését is.⁵⁶ Ezzel az eszközzel válik lehetségessé az alkalmatlan polgármester hivatali idejének letöltése előtti eltávolítása. Azonban tekintve, hogy a képviselő-testület üléseit is a polgármester hívja össze, a felelősségre vonás e módjának gyakorlatban történő alkalmazása nem olyan egyszerű.

3.3.2.2. A polgármester feladatai az Ötv. alapján

Ahogy már korábban említettem, a polgármester a képviselő-testület

⁵² 35. l. (Gyergyák) 12. o.

⁵³ Ötv. 12. § (1) bekezdés

⁵⁴ Ötv. 26. §

⁵⁵ Ötv. 27. §

⁵⁶ Ötv. 33/C. §

elnöke is, ez pedig szervezési feladatokat is ró rá: összehívja és vezeti a testület ülését.⁵⁷ Ezek azonban alapvetően formális feladatok, a polgármester város, illetve kerületvezetésben betöltött feladatának nagyobb részét az a munka jelenti, amelyet az önkormányzati hivatal irányítása során végez. Az Ötv. rendelkezései szerint a polgármester az önkormányzati, valamint az államigazgatási feladatait, hatásköreit a képviselő-testület hivatalának közreműködésével látja el⁵⁸, annak döntései szerint és saját jogkörében irányítja a hivatalt.⁵⁹ Az Ötv. 1994. évi módosításáig a hivatal irányítása a jegyző feladata volt, a jelenleg hatályos szabályozás szerint azonban már a polgármesteré. A hivatali apparátus nélkülözhetetlen a polgármesterre akár csak az önkormányzati jogkörben átruházott feladatok, akár saját államigazgatási feladatainak ellátásához, noha utóbbiaknak az Ötv.-ben felsorolt köre első látása nem tűnik túl tágnak.⁶⁰

Az Ötv. az önkormányzati hivatal működésének irányítása⁶¹ körében az alábbi feladatokat írja elő a polgármester számára:

- „a) A jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában;
- b) dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági jogkörökben, egyes hatásköreinek a gyakorlását átruházhatja;
- c) a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására;
- d) a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;
- e) gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester, a jegyző és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében.”⁶²

Kiemelném az utolsó (e)) pontot, amely komoly jelentőséggel bír a polgármester és a jegyző viszonyának tanulmányozása során. A munkáltatói jogkörök gyakorlását az önkormányzati intézményvezetők tekintetében BH1997. 464. értelmében a polgármester a jegyző hatáskörébe is utalhatja. Az „egyéb munkáltatói jogok”-on az Ötv. értelmében a kinevezés, vezetői megbízás, felmentés, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetetlenség megállapítása, fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével minden más munkáltatói jogot kell érteni.⁶³ Ezek továbbra is a képviselő-testület nem átruházható jogkörei. Az egyéb munkáltatói jogok mégis igen komoly hatással bírnak a jegyző munkavégzésére, az anyagi jellegű motiváción túl – például a jutalomról való döntés – többek között a szabadság „engedélyezése” is a polgármester hatáskörét képezi.

A fent említett szervezetirányítási jogkörök már önmagukban is nagy felelősséget adnak a polgármester kezébe. Létezik azonban ezek mellett egy

⁵⁷ Ötv. 12. § (2) bekezdés

⁵⁸ Ötv. 35. §

⁵⁹ Ötv. 36. §

⁶⁰ Ide tartozik például a polgármester honvédelmi, védelmi, katasztrófa-elhárítási feladatok helyi irányítása és végrehajtása (Ötv. 7. §).

⁶¹ Ahogyan már korábban jeleztem, itt a törvény terminológiája nem helyes, sokkal inkább a hivatal *vezetéséről* van szó.

⁶² Ötv. 35. § (2) bekezdés

⁶³ Ötv. 103. § (1) b)

jogintézmény, a polgármester „vétőjoga”, amely tartalmilag is erős befolyást képes gyakorolni a döntéshozatalra. A polgármester, ha a képviselő-testület döntését az önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben egy alkalommal kezdeményezheti a döntés ismételt megtárgyalását. A kezdeményezést az ülést követő három napon belül nyújthatja be, a képviselő-testület a benyújtás napjától számított tizenöt napon belül dönt.⁶⁴

Ez amellett, hogy a sürgősen végrehajtandó döntések esetén stratégiaileg is erős fegyver, a polgármester akaratának képviselő-testület felé történő határozott jelzésére is alkalmas. A képviselő-testület és a polgármester esetleges rossz viszonya ezzel az egész önkormányzat hatékony működését ellehetetlenítheti.

3.3.2.3. Az önkormányzat hivatalának vezetője: a jegyző

Ha az önkormányzat dualista szerkezetét kétkarú mérleg formájában ábrázolnánk, a mérleg talpát a képviselő-testület alkotná. Az egyik serpenyőbe a polgármester, a másikba pedig a politikus elemet ellensúlyozandó a szigorú szakképesítéssel rendelkező köteles jegyző kerülne.

A jegyző speciális jogállású személy. Kinevezésének szabályait az Ötv. tartalmazza, jogállása azonban korábban a köztisztviselőkről szóló 1992. évi XXIII. törvény („Ktv.”)⁶⁵ hatálya alá tartozott, jelenleg pedig a reá irányadó szabályokat a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény („Kttv.”)⁶⁶ tartalmazza. A képviselő-testület – pályázat alapján – a jogszabályban megállapított képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki. A kinevezés határozatlan időre szól.⁶⁷ Ennek indoka, hogy a helyi illetőségű államigazgatási feladatok ellátása folyamatos tevékenységet igényel, így értelmetlen lenne a jegyzők munkaviszonyát a politikai ciklusok váltakozásához igazítani.

A Ktv. az alábbi szakmai feltételeket támasztotta a jegyzőkkel szemben: „Jegyzővé, körjegyzővé, megyei jogú város kerületi hivatalvezetőjévé (a továbbiakban együtt: jegyző) az nevezhető ki, aki

a) igazgatásszervezői vagy állam- és jogtudományi doktori képesítéssel rendelkezik és

b) legalább kétévi szakmai gyakorlatot szerzett.”⁶⁸

Az igazgatásszervezői vagy állam- és jogtudományi doktori képesítés alól a községi önkormányzati képviselő-testület (a körjegyző és az ötezernél több lakosú község jegyzője kivételével) felmentést adhatott annak a személynek, aki az előírt képesítés megszerzésére irányuló tanulmányait megkezdte, de a felmentési időtartam nem haladhatta meg a képesítés megszerzéséhez szükséges időtartamot. A felmentés időtartamának eredménytelen eltelte esetén a jegyző közszolgálati jogviszonya megszűnt. A képviselő-testület a rendelkezésben előírt kétéves szakmai gyakorlati időt csökkenthette, vagy akár el is engedhette. A főjegyzőkkel szemben azonban

⁶⁴ Ötv. 35. § (3) bekezdés

⁶⁵ Hatályon kívül.

⁶⁶ Hatályos 2012. március 1-től.

⁶⁷ Ötv. 36. § (1) bekezdés

⁶⁸ Ktv. 8. § (1) bekezdés

már más követelmények álltak fenn, és az igazgatásszervezői végzettség sem bizonyult elegendőnek:

„Főjegyzővé az nevezhető ki, aki

a) állam- és jogtudományi doktori vagy okleveles közgazda képesítéssel rendelkezik, és

b) közigazgatási szervnél legalább kétévi közigazgatási gyakorlatot szerzett.”⁶⁹

A Kttv. ezeknél is szigorúbb követelményeket határoz meg a jegyző szakmai képesítését illetően. Bár a jegyzői hivatal állam- és jogtudományi doktori képesítés vagy igazgatásszervezői képesítés mellett 2012. március 1-től már közigazgatási menedzser szakképesítéssel is elérhető válik, az csak jogi vagy közigazgatási szakvizsga, vagy az OKV elnöksége által a teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítés birtokában lehetséges.⁷⁰ A legalább kétéves szakmai gyakorlat követelménye pedig tovább specifikálódott: jelenleg legalább kétéves közigazgatási gyakorlat szükségeltetik, amely a községi jegyzők esetén változatlanul elengedhető vagy csökkenthető. A felmentések rendszere⁷¹ tehát szintén érvényben maradt a községi önkormányzatok jegyzői tekintetében (továbbra is a körjegyző és az ötezenél több lakosú község jegyzője kivételével): felmentés is adható a képesítés alól annak a személynek, aki az előírt képesítés megszerzésére irányuló tanulmányait a kinevezéstől számított két éven belül befejezi. A felmentés időtartamának eredménytelen eltelte esetén a jegyző közszolgálati jogviszonya ex lege megszűnik. Főjegyzők esetén a megfelelő képesítések körébe itt is bekerült az okleveles közigazgatási menedzser szakképesítés, de a kinevezés feltétele továbbra is a jogi vagy közigazgatási szakvizsga, vagy az OKV elnöksége által a teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítés.⁷²

A Kttv. szerint tehát nem elegendő a megfelelő irányú oklevél megszerzése, a következő „lépcsőfok”, azaz a szakvizsga megszerzése is szükséges. Amennyiben a jelölt még nem rendelkezik ezzel, a képviselő-testület abban az esetben mégis kinevezheti jegyzővé, ha a kinevezéstől számított egy éven belül a jogi vagy közigazgatási szakvizsgát, vagy a szakvizsga alól az OKV elnöksége által a teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítést megszerzi. A határidő eredménytelen eltelte esetén a jegyző, főjegyző közszolgálati jogviszonya a törvény erejénél fogva szűnik meg.⁷³

Amennyiben a jegyző, főjegyző közszolgálati jogviszonya megszűnne, a képviselő-testület legkésőbb a jogviszony megszűnését követő harminc napon belül új pályázatot ír ki az állás betöltésére, amely eredménytelen eltelte esetén harminc napon belül újabb pályázatot kell kiírni.⁷⁴

A jegyzői hivatal betöltésének ilyen részletes szabályozása egyrészt biztosítja a professzionista vezetővel szemben elvárható kellő mértékű szakmai előképzettséget az önkormányzat vezetésében és ezzel mintegy garanciául szolgál az önkormányzat

⁶⁹ Kttv. 8. § (3) bekezdés

⁷⁰ Kttv. 247. § (1) bekezdés

⁷¹ Kttv. 247. § (2) bekezdés

⁷² Kttv. 247. § (3) bekezdés

⁷³ Kttv. 247. § (4) bekezdés

⁷⁴ Kttv. 247. § (5) bekezdés

törvényes működésére, másrészt egyfajta legitimációt biztosít vezető szerepére, amelyet a „nép” által megválasztott polgármesterrel szemben másként nem kaphatna meg. Továbbra sem kérdőjelezhető meg azonban a választott tisztségviselő elsődlegessége a kinevezettel szemben.

3. 3. 2. 4. A jegyző feladatköre

Az Ötv. kifejezetten meghatározza, hogy a polgármestert, a főpolgármestert, illetve a megyei közgyűlés elnökét törvény, vagy törvény felhatalmazása alapján kivételesen kormányrendelet ruházhatja fel államigazgatási hatósági hatáskörrel. Az államigazgatási hatósági hatáskörök helyi címzettje ugyanis a jegyző (illetve a főjegyző, valamint kivételesen a képviselő-testület hivatala ügyintézője), akinek „törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg”.⁷⁵Ez a feladatkör nem az, amelynek intézésére maga az önkormányzat hivatott lenne, az ugyanis a helyi közügyek intézése. Az államigazgatási feladatok a központi államhatalom feladatai, amelyek a helyi önkormányzati hivatal illetékességi területéhez tartozó lakosok körében felmerülnek, és költségkímélő okokból ezen a szinten a legegyszerűbb megszervezni ellátásukat.⁷⁶Alapvetően tehát ezek a jegyző feladatai, ezen kívül azonban a polgármester államigazgatási hatósági feladatainak előkészítése is feladatát képezi. A jegyző által államigazgatási hatáskörben hozott döntések esetén a jogorvoslati eljárás az illetékes megyei, fővárosi kormányhivatalnál kezdeményezhető. Elméletileg ezzel sikeresen szétválasztható lett volna az önkormányzati és államigazgatási hatósági döntések meghozatala és végrehajtása, azonban azzal, hogy a jegyző valóban közvetlenül részt vesz a polgármester döntéseinek előkészítésében, elkerülhetetlen azok kimenetelének befolyásolása.

A jegyző vezeti a képviselő-testület hivatalát, amelynek keretében az alábbi feladatokért felelős:

- „a) gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról;
- b) a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét; gyakorolja a munkáltatói jogokat a képviselő-testület hivatalának köztisztviselői tekintetében. A kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, felmentéshez, a vezetői megbízás visszavonásához, jutalmazáshoz - a polgármester által meghatározott körben - a polgármester egyetértése szükséges.
- c) döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket;
- d) dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át;
- e) tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén;
- f) dönt a hatáskörébe utalt ügyekben.”⁷⁸

Az Ötv. megalkotásakor ezen feladatkörök még nem ennyire letisztult formában

⁷⁵ Ötv. 7. § (1) bekezdés

⁷⁶ Ezek mellett törvény vagy kormányrendelet egyes államigazgatási hatósági ügyekben a főjegyzőt első fokú hatósági jogkörrel ruházhatja fel az egész országra vagy a főváros egészére kiterjedő illetékességgel (Ötv. 67. § (1) bekezdés).

⁷⁷ Az államigazgatási feladatok, hatáskörök telepítésének egyik legfontosabb alapelve, hogy azokat lehetőség szerint az állampolgárokhoz legközelebb eső szervek lássák el.

⁷⁸ Ötv. 36. § (2) bekezdés

szerepeltek a törvényben. Korábban a most meglehetősen részletes b) pont helyett az „a jegyző megszervezi a hivatal munkáját” fordulat volt hatályban, amely azonban megnehezítette a polgármester és a jegyző hivatallal kapcsolatos hatásköreinek egymástól való megkülönböztetését.

A jegyző feladatai az Ötv. alapján nem csak az önkormányzat hivatalával kapcsolatosak, hanem a politikai döntések meghozatalával is. Bár ő az, aki a képviselő-testület munkáját lehetővé teszi azzal, hogy az ülések technikai megszervezését ellátja, de a meghívók és előterjesztések címzettekhez történő eljuttatásán túl a megtárgyalandó döntéseket szakmailag is előkészíti. Amellett, hogy részt vesz a testület ülésein – beleértve a zárt üléseket is –, felügyeli azok szabályszerű lebonyolítását, aláírja a jegyzőkönyvet és gondoskodik az önkormányzati rendeletek kihirdetéséről.⁷⁹ Látszik, hogy az Ötv. megalkotói semmit sem bíztak a véletlenre, amikor az önkormányzat „szakmai vezetője” kezébe adták a tényleges hivatali munka levezénylését.

Az önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatos jegyzői feladatok tipikusan a hivatal működtetésével vannak összefüggésben, és a róla kialakított „bürokrata vezető” benyomást erősíti az a tény is, hogy a hivatal dolgozói felett ő a munkáltatói jogok birtokosa. Ebben a körben döntései a polgármester egyetértéséhez kötöttek, aki pedig korlátozhatja saját egyetértési jogát azzal, hogy meghatározza, a jegyző mely munkáltatói döntéseibe kíván beleszólni.⁸⁰

Ám a vezető hivatalnok szerepe mellett a jegyző a törvényességőre is, ugyanis köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel.⁸¹ Nincs mérlegelési joga a jogsértés súlyát, elkövetése motívumát illetően – automatikus kötelezettsége van a jelzésre.⁸² A jelzési kötelezettség a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 1. § (1) bekezdésében felsorolt jogszabályok (törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet, továbbá önkormányzati rendelet vagy normatív határozat) megsértése esetében áll be, azonban ennek módjáról nem rendelkezik az Ötv. A jegyző ezen kötelessége a szakmai előkészítő tevékenységgel együtt már indokoltabbá teszi a képzési előírásokat, jóval tartalmibb feladatot jelent ugyanis, mint a szervezői készségek. A fenti feladatok ellátása által a jegyző a képviselő-testület munkájának nagy részében jelen van, nem csak átlátja az általa előkészített döntések meghozatalának folyamatát, de még utólag is ellenőrzi azokat.

3.3.2.5. A jegyző és a polgármester felelőssége

A jegyző az Ötv. hatályban létének nagy része alatt a rá irányadó Ktv. szerint tartozott fegyelmi⁸³ és kártérítési⁸⁴ felelősséggel közszolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségének vétkes megszegéséért. Vele szemben a Ktv. alapján az alábbi büntetések voltak kiszabhatóak fegyelmi vétség elkövetésének megállapítása

⁷⁹ Ötv. 16. § (3) bekezdés

⁸⁰ Ötv. 36. § (2) b) pont

⁸¹ Ötv. 36. § (3) bekezdés

⁸² 35. Ij (Gyergyák) 15. o.

⁸³ Ktv. 50. § (1) bekezdés (hatályon kívül)

⁸⁴ Ktv. 57. § (1) bekezdés (hatályon kívül)

esetén:

- a) a megrovás;
- b) az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbítása;
- c) az előmeneteli rendszerben visszavetés egy fizetési fokozattal;
- d) az előmeneteli rendszerben visszavetés egy besorolási fokozattal;
- e) az e törvény szerinti címtől való megfosztás, vezetői megbízás visszavonása;
- f) hivatalvesztés.

Az általa vétkes kötelezettségszegéssel okozott kárért pedig teljes kártérítési felelősséggel tartozott, amely gondatlan elkövetés esetén legfeljebb háromhavi illetménye erejéig terjedhet. Vétkességére való tekintet nélkül felelt azonban a munkáltatói jogkör gyakorlójaként azért, ha az illetmény megállapítására vonatkozó intézkedése jogszabályba ütközik és ezzel összefüggésben kerül sor kifizetésre.⁸⁵

A polgármesterre irányadó felelősségi szabályok ennél jóval összetettebbek. Államigazgatási tevékenységéért egyrészt a közszolgálati szabályok szerint felelős⁸⁶, másrészt, ahogyan korábban már említettem, sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt, továbbá vagyonyilatkozat-tételi kötelezettsége szándékos elmulasztása vagy a valóságnak nem megfelelő teljesítése esetén bírósági úton felelősségre vonható, illetve felfüggeszthető. A bíróságnak a képviselő-testület által a polgármesteri tisztség megszüntetése iránt indított per során mérlegelnie kell, hogy kisebb súlyú, jelentéktelen és a demokratikus, önkormányzati típusú helyi hatalomgyakorlást nem veszélyeztető törvénysértések, mulasztások állapíthatók-e meg, vagy a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenységével, illetve mulasztásával okozott-e az önkormányzatnak súlyos vagyoni vagy egyéb hátrányt – mondja ki az 5/2010. számú Közigazgatási Jogegységi Határozat. A felfüggesztés egyébként csak a legvégső esetben alkalmazható szankció⁸⁷, és az erre irányuló Ötv. 33/C. § szerint kezdeményezett és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény alapján lefolytatott eljárás nem zárja ki, hogy emellett párhuzamosan a polgármester fegyelmi felelősségét megállapító Pttv. szerinti eljárás is folyamatban legyen.

A Pttv. 6. § szerint „fegyelmi vétséget követ el a polgármester, ha tisztségéből, illetőleg foglalkoztatási jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkesen megszegi.” A fegyelmi eljárás lefolytatására itt a képviselő-testület jogosult, amely szankcióként alkalmazhatja a megrovás intézményét, dönthet meghatározott kedvezmények és juttatások csökkentése, illetőleg megvonása, továbbá a polgármester illetményének, tiszteletdíjának legfeljebb 20%-kal történő csökkentése mellett. Döntése azonban nem vezethet a polgármester tisztségéből való felfüggesztéséhez, ezt csak a bíróság ítélete mondhatja ki. Ez a kettős (Ötv. szerinti közjogi és Pttv. szerinti fegyelmi) felelősségi rendszer a képviselő-testületet jogosítja fel arra, hogy a feladatát nem megfelelően ellátó polgármester ellen fegyelmi eljárást folytasson le, illetve a bíróság eljárását kezdeményezze. A polgármester tevékenységének alkalmasságát így több szerv is vizsgálhatja, ez garanciát teremt arra, hogy pusztán politikai indokokból ne – vagy ne olyan egyszerűen – kerülhessen sor a polgármester eltávolítására.

⁸⁵ Ktv. 57/A. § (hatályon kívül)

⁸⁶ Ötv. 33. §

⁸⁷ 5/2010. (IX. 15.) KJE

3.3.2.6. A polgármester és a jegyző egymáshoz való viszonya

Amennyiben az önkormányzat mérlegének két serpenyőjébe a fentiek ismeretében a polgármestert és a jegyzőt állítjuk, hogyan képes azt biztosítani az Ötv., hogy ez a két oldal kiegyensúlyozza egymást?

Láthattuk, hogy a polgármestert akadályozhatja döntéseivel a képviselő-testület és annak bizottságai működését. A testület esetén ugyanez igaz a jegyzőre is, bár csak a jogszabálysértés, tehát objektív feltétel bekövetkezése esetén - de még ekkor sem áll módjában a képviselő-testület döntésének végrehajtását előre látható időre felfüggeszteni.

A polgármester és a jegyző feletti munkáltatói jogok gyakorlásának vizsgálata szintén hasonló eredményt mutat. Ahogyan korábban kifejtettem, hogy a jegyző felett a munkáltatói jogokat a képviselő-testület és a polgármester megosztva gyakorolják – igaz, erőteljesen az előbbi túlsúlyával -, a polgármester megbízatása azonban közvetlenül a nép akaratából ered, így alkalmatlansága esetében sem áll megfelelő eszköz az egyébként posztjára a komoly szakmai követelményeknek köszönhetően nagyobb valószínűséggel alkalmas jegyző kezében, hogy a polgármestert korlátozza.

A professzionalista elem tehát a közjogilag jóval „alulértékelt” helyről - mi biztosíthatna ugyanis erősebb legitimációs bázist, mint a választók döntése - is csak bizonyos feltételek megvalósulása esetén és csak bizonyos döntések esetében állhat az önkormányzat politikus vezetőjének útjába. Amennyiben a megválasztott polgármester mégsem a választási programjának megfelelő döntések meghozatalát folytatná, azért is legfeljebb politikai-etikai felelősséggel tartozik választói, illetve a képviselő-testület irányába.

Ez az egyértelmű eltolódás a politika irányába a rendszerváltás Ötv. megalkotását övező szellemi környezetének köszönhető. Az alulról építkező rendszer jegyében az államhatalom helyi képviselőjének logikusan nem kívántak a törvényalkotók népakaratot felülbíráló jogosítványokat biztosítani. Az a kérdés, hogy ez mennyiben volt jogos félelem 2011-ben, és erre mennyire szolgált helyes válasszal az új önkormányzati törvény megalkotása, már koránt sem ennyire egyértelmű.

4. Az új magyar önkormányzati rendszer

4.1. A közigazgatási reform igénye

A 2010-es országgyűlési választások eredményeként a 386 képviselői hellyel rendelkező egykamarás magyar Országgyűlésben a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség (Fidesz) és a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP) jelöltjei közös listán összesen 263 képviselői helyet szereztek meg, amely szám a többi bejutott párt képviselőinek számához viszonyított több, mint kétharmados arányának köszönhetően lehetővé tette nem csak az alkotmány Alaptörvénnyé történő „módosítását”, hanem egyéb, minősített többséget igénylő döntések konszenzust kikerülő meghozatalát is. Jelenleg az Alaptörvény helyi önkormányzatokról szóló

fejezete tartalmazza a rájuk vonatkozó szabályozás alapelveit, amelynek 31. cikke előírja, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.⁸⁸ E törvény elfogadásához a 2010. május 14-én megalakult országgyűlés akár két frakciója is elegendő képviselővel rendelkezik.

Bár az Ötv. összességében sikeresen teljesítette küldetését, azaz megfelelt az 1990-es évek kihívásainak, módosításai nem érintették igazán szerkezetét, így először akkor kerültek gondba alkalmazói, amikor Magyarország elérhető közelségbe került az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz. Ekkor, az EU igényeinek megfelelő tervezés felerősítette a reformokat óhajtók hangját, ezzel egyidőben pedig több oldalról érte az önkormányzati rendszer működését kritika. Mindenképpen helyt kell adnunk azoknak az állításoknak, amelyek szerint az önkormányzati rendszer gazdaságilag működésképtelen. "Nyilvánvalóvá vált, hogy az önkormányzati rendszer belső ellentmondásokkal terhes és [...] láthatóvá vált, hogy a kialakult rendszer fenntarthatatlan és súlyosan igazságtalan. A hátrányos településeken élő hátrányos helyzetű polgárok számára [...] nem, vagy csak töredékesen jut megfelelő minőségű önkormányzati szolgáltatás. Több, mint egy évtizede minden harmadik település tartósan önhibáján kívül hátrányos helyzetű és minden ötödik település «sikerrel» pályázik a működésképtelen önkormányzat megsegítésére hivatott miniszeri támogatásra." – írja cikkében dr. PAPP Gábor, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének főtitkára.⁸⁹

A T/4864. sorszámú törvényjavaslat általános indokolása is tartalmazza az itt említett problémákat, kiegészítve azzal, hogy a nagy ellátórendszerek reformjának elmaradása – az állami szerepvállalás tisztázatlansága okán -, és a folyamatosan csökkenő mértékű állami támogatások is az önkormányzatok helyzetének működésképtelenségig történő elfajulását segítették elő.

A Kormánynak, mint az új helyi önkormányzatokról szóló törvényjavaslat benyújtójának célja „egy olyan modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítése, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésére, ugyanakkor – a választópolgárok önkormányzáshoz való kollektív jogait érvényre juttató és védendő módon – szigorúbb(felügyeleti jellegű) kereteket szab az önkormányzati autonómiának, ugyanakkor átalakítja az összeférhetetlenség szabályait is.”⁹⁰

A javaslat benyújtására 2011. november 5-én került sor, ahhoz összesen 636 módosító és 71 kapcsolódó módosító javaslat érkezett. A javaslat sürgős tárgyalására a Kormány kezdeményezésére a 2011. december 16-tól 2011. december 23-ig terjedő rendkívüli ülésnapok napirendjén került sor.

Az Országgyűlés végül 2011. december 19-én elfogadta a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (a továbbiakban: „Mötv.”).

⁸⁸ A sarkalatos törvény az Alaptörvény Alapvetésének T) cikke értelmében „olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

⁸⁹ dr. PAPP Gábor : *Húsz év után, változások előtt.* Comitatus Önkormányzati Szemle, XX. évfolyam, 188. szám. pp: 27-33., 27. o.

⁹⁰ Általános indoklás, T/4864. számú törvényjavaslat

4.2. Az Alaptörvény és a Mötv. viszonya

Az Alaptörvény 31. cikkében a helyi közügyek korábban elemzett generálklauzulája a Mötv. rendelkezéseiben is feltűnik. A Mötv. 4. § szakasza értelmében „a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak”.

A Mötv. 13. § szakasza felsorolja azokat helyi közügyek körébe tartozó feladatköröket, illetve helyben biztosítandó közfeladatokat, amelyek ellátása a helyi önkormányzatok körébe tartozik, azzal az Alaptörvényben is kifejezetten megjelenő szabállyal⁹¹, hogy további ellátandó helyi önkormányzati feladatot (illetve hatáskört) törvény is megállapíthat. A feladat- és hatáskörök címzettje az Alaptörvény szerint a képviselő-testület, amelyet a polgármester vezet.⁹²

Az Alaptörvényben több kifejezett rendelkezést találhatunk az államigazgatási hatáskörökkel, és úgy általában az állami feladatok és önkormányzatok viszonyával kapcsolatban, mint korábbi alkotmányunkban. A 34. cikk rendelkezik a polgármester és a megyei képviselő-testület elnökének kivételesen gyakorolható államigazgatási feladat- és hatásköreiről, azonban az 1949. évi XX. törvény rendelkezéseitől eltérően a jegyzőt és az önkormányzati hivatal ügyintézőjét illetően nem maradt alkotmányos szinten megerősítve az ellátható államigazgatási feladat- és hatásköreellátás lehetősége.

Szintén kimaradt az Alaptörvényből a hatásköreit jogszerűen gyakorló önkormányzat Alkotmánybírósághoz való fordulásának joga, valamint a jogszerű hatáskörgyakorlás bírósági védelme, amelyet a Mötv. 5. §⁹³ rögzít ezentúl.⁹⁴

4.3. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CXXXIX. törvény

4.3.1. A Mötv. szerkezete

A Mötv. felépítése alapvetően hasonló az Ötv.-hez. A törvény az általános szabályok meghatározását követően tisztázza az egyes önkormányzati és államigazgatási feladat- és hatásköröket, ezután azonban az Ötv.-től némileg eltérően a helyi önkormányzatok egyes típusaira vonatkozó speciális rendelkezések következnek, amelyek végén kapott helyet az önkormányzat egyes szerveire és tisztségviselőire irányadó szabályozás, valamint a törvény egyik nagy újítását jelentő közös önkormányzati hivatal intézménye.

A törvény új felépítése átláthatóság szempontjából nem a legszerencsésebb, ugyanis az általánostól a speciálisig haladó irány felcserélése a helyi önkormányzat egyes típusait tárgyaló III. fejezetnél nehezebbé teszi a szöveg gördülékeny értelmezését.

⁹¹ Alaptörvény, 34. cikk (1) bekezdés

⁹² Alaptörvény, 33. cikk (2) bekezdés

⁹³ Mötv. 5. § A helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül.

⁹⁴ 3. lj (Hoffmann) 19. o.

4.3.2. A helyi önkormányzatok vezetése 2013. január 1. napját követően

A Mötv. első látásra fenntartotta az Ötv által kiépített dualisztikus igazgatási struktúrát. A helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre⁹⁵, amelynek működését az éppen megváltozott rendszer szerint feladatalapú finanszírozás alapján, az adott évi központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben az állam finanszírozza⁹⁶.

A polgármester és a jegyző továbbra is osztott hatáskörrel rendelkeznek az önkormányzati hivatal felett. A jegyző vezeti a hivatali munkát annak gyakorlati értelmében, a polgármester pedig a képviselő-testület döntései szerint és sajátkörében irányítja azt, azonban utóbbinak olyan mértékben megerősödtek jogkörei a jegyzővel szemben, amely lehetővé teszi saját érdekeinek érvényesítését akár a jegyző ellenében is.

4.3.2.1. A polgármester és az önkormányzat egyes szerveinek viszonya

A Mötv. szerint a választópolgárok választott képviselőik útján és helyi népszavazáson való részvételükkel gyakorolják az önkormányzathoz való közösségi jogukat⁹⁷. A négyévente tartott helyi önkormányzati választásokon a választópolgárok szavazataikkal döntenek a helyi önkormányzati képviselő-testületek összetételéről, valamint a polgármester személyéről.

A települési helyi önkormányzat jogi személy, a képviselő-testületet a polgármester képviseli⁹⁸. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítandó közfeladatokra terjednek ki Mötv. 13. §-ban foglaltak szerint. A törvény itt meghatározza a különösen ellátandó feladatokat, azonban megengedi, hogy törvényi szinten újabb feladatokkal bővítsék az önkormányzati feladatok listáját, amelyek végrehajtása a helyi önkormányzat szerveinek munkáját igényli.

A népszuverenitás megtestesítője és egyben a helyi önkormányzat központi szerve a képviselő-testület, amely szervei a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.⁹⁹ A képviselő-testület - bizonyos kivételekkel - hatásköreit a polgármesterre is átruházhatja, azonban ennek gyakorlásához utasítást is adhat, vagy azt visszavonhatja¹⁰⁰, erről a szervezeti és

⁹⁵ Mötv. 84. § (1) bekezdés

⁹⁶ Mötv. 84. § (4) bekezdés

⁹⁷ Mötv. 3. § (4) bekezdés

⁹⁸ Mötv. 41. § (1) bekezdés

⁹⁹ Mötv. 41. § (2) bekezdés

¹⁰⁰ Mötv. 41. § (4) bekezdés

működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik¹⁰¹.

A képviselő-testület a jelenlegi szabályokkal megegyezően 2013. január 1-től is félévente csak hat ülést köteles tartani. A képviselő-testület üléseit, beleértve az alakuló ülést is¹⁰², a képviselő-testület tagjainak, bizottságainak valamint a kormányhivatal vezetőjének indítványa alapján összehívott üléseket, a polgármester hívja össze és vezeti (akadályoztatása esetén az alpolgármester, több polgármester esetén a kijelölt alpolgármester),¹⁰³ akinek feladata az ülés indokának, időpontjának, helyszínének és napirendjének meghatározása is. A képviselő-testület tagjaként a polgármester az ülések határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő.¹⁰⁴ Ezek a szabályok nem fogják a képviselő-testületet a korábbinál folyamatosabb működésre kényszeríteni, tehát a polgármester további megerősítése ebből a szempontból is nagy jelentőséggel bír.

A Mötv. is megtartotta a polgármester „erős fegyverét”. A Mötv. 68. § (1) bekezdése kimondja, hogy „amennyiben a polgármester a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben - a képviselő-testület önfelosztásáról szóló [...] hozott döntése kivételével - egy alkalommal kezdeményezheti az ismételt tárgyalást. A kezdeményezést az ülést követő három napon belül nyújthatja be, a képviselő-testület a benyújtás napjától számított tizenöt napon belül minősített többséggel dönt. A döntést addig végrehajtani nem lehet, amíg arról a képviselő-testület a megismételt tárgyalás alapján nem dönt.” Az Ötv. polgármesternek adott vétőjogát a Mötv. e rendelkezése továbbfejlesztette, előírja ugyanis a minősített többség követelményét. Mintha újbóli megfontolásra küldené vissza a testület elnöke a testület részére az ügyet, amely azt csak tagjai túlnyomó többségének egybehangzó szavazatával fogadhatja el, holott korábban már a képviselők nagyobb részének véleményét tükröző döntés született róla.

A polgármester két esetben a képviselő-testület helyett is meghozhat döntéseket. A Mötv. 68. § (2) bekezdésében foglalt esetben, amennyiben a képviselő-testület határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt két egymást követő alkalommal ugyanazon ügyben nem hozott döntést, a polgármester a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyben döntést hozhat, amelyről a testületet a következő ülésen kell tájékoztatnia. Emellett képviselő-testületi hatáskörbe tartozó szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyben dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan önkormányzati ügyekben is.¹⁰⁵ A törvény indoklása szerint ez az önkormányzat működőképességének fenntartását szolgálja, ahogyan a polgármester döntési joga az önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárig terjedő forrásfelhasználásra vonatkozóan, ahol szintén csak egy

¹⁰¹ Mötv. 53. § (1) b)

¹⁰² Ez a megoldás szembemegy az Ötv. képviselő-testületi alakuló ülésre vonatkozó rendelkezéseivel. A korábbi törvény szerint az alakuló ülés levezetése a legidősebb települési képviselő, mint korelnök feladatát képezte.

¹⁰³ Mötv. 43-45. §

¹⁰⁴ Mötv. 66. §

¹⁰⁵ Mötv. 68. § (3) bekezdés

utólagos tájékoztatási kötelezettség terheli.¹⁰⁶ Nem érhető a döntési jogok polgármesterre ruházása annak fényében, hogy a bizottságoknak, mint a képviselő-testület szerveinek a feladata alapvetően kifejezetten az, hogy a folyamatos működést, döntéshozatalt biztosítsák a testület ülései között.

A bizottságokkal kapcsolatban egyébként is fontos hatáskörei vannak a polgármesternek. Egyrészt, ahogyan korábban említettem, a képviselő-testület a polgármester előterjesztésére választja meg a kötelezően létrehozandó és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságokat. A polgármester nem lehet sem bizottságnak elnöke, sem tagja, előterjesztésére a bizottságot a képviselő-testület (a kötelezően létrehozandó bizottságok kivételével) megszüntetheti vagy személyi és számbeli összetételét megváltoztathatja. A polgármester indítványára a bizottságot az indítvány kézhezvételétől számított nyolc napon belül össze kell hívni¹⁰⁷, ezen kívül ő fogadja el a tagok vagy az elnök lemondó nyilatkozatát is.¹⁰⁸

A képviselő-testület bizottságaira hatáskört ruházhat, amelyben döntést hozhat, egyébként feladatkörében a képviselő-testület döntéseit készíti elő.¹⁰⁹ Pontosan ez az átruházott hatáskörben történő döntéshozatal teszi a bizottságokat az önkormányzatok operatív szerveivé. A Mötv. a döntések biztonságának megőrzése érdekében fenntartotta a Ötv. korábban elemzett 25. § (2) bekezdésébe foglalt szuszpenziós jogot a polgármester részére, aki így felfüggesztheti a bizottság, a részönkormányzat testülete döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával vagy sérti az önkormányzat érdekeit, erről a képviselő-testület következő ülésén köteles határozni.

E két erős jogosítvánnyal – az összehívás indítványozásának jogával, illetve a döntés végrehajtásának felfüggesztésével – a polgármester erős befolyást tud gyakorolni a bizottságok munkájára. Ezen jogosítványait a Mötv. értelmében a képviselő-testület által az egyes önkormányzati feladatok ellátásának időtartamára létrehozott ideiglenes bizottságokkal szemben is gyakorolhatja.

4.3.2.2. A polgármester feladatai a Mötv. alapján

A polgármester jogai és kötelezettségei megválasztásával keletkeznek és a megbízatás megszűnésével szűnnek meg, de az új polgármester megválasztásáig ellátja feladatát, gyakorolja hatáskörét.¹¹⁰

A polgármester új formális feladata megválasztását követően, hogy esküt tegyen a képviselő-testület előtt, és erről okmányt írjon alá.¹¹¹ A vezető képviselő-testülettel és a bizottságokkal kapcsolatos feladatainak egy részét a fentiekben kifejtettem, és a ceremoniális feladatok nagy része továbbra is hozzá tartozik, amelyek mellett továbbra is a képviselő-testület döntései szerint és saját

¹⁰⁶ Mötv. 68. § (4) bekezdés

¹⁰⁷ Mötv. 61. § (1) bekezdés

¹⁰⁸ Mötv. 58. § (3) bekezdés

¹⁰⁹ Mötv. 59. § (1) bekezdés

¹¹⁰ Mötv. 55. § (3) bekezdés

¹¹¹ Mötv. I. Melléklet

hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt, továbbá a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a polgármesteri hivatalnak, a közös önkormányzati hivatalnak feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában.

Az Alaptörvény rögzíti, hogy államigazgatási hatáskört polgármester számára törvény, vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet állapíthat meg, amelyet a Mötv. 18. § szakasza is megerősít, ellentétben az Ötv. korábbi szabályaival, amely erre csak törvényben adott lehetőséget. A polgármester a Mötv. 67. § alapján dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben, de egyes hatásköreinek gyakorlását át is ruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére. Ha mégis ebben a feladat- és hatáskörében jár el, a képviselő-testület nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.

Az államigazgatási hatáskörök ellátásának nagyobb teret engedő rendelkezések mellett a szabályozás másik nagy – és számunkra legnagyobb jelentőséggel rendelkező – változása a munkáltatói jogok gyakorlásában található. A Mötv. értelmében 2013. január 1. napjától ugyanis a polgármester gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében. Emellett változatlanul a jövőben is ő gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében.

4.3.2.3. A jegyző megváltozott szerepe 2013. január 1-től

A polgármester erős szerepe tehát a Mötv. által kialakított rendszerben is megmaradt, sőt, tovább erősödött annak köszönhetően, hogy a törvény korábban idézett 67. § f) pontja értelmében gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző felett. Emlékeztetőül: az Ötv. szabályai szerint a fő munkáltatói jogokat, úgymint a határozatlan időre szóló kinevezés, a felmentés, és a fegyelmi jogkör gyakorlásának joga, a képviselő-testületet illeték, a polgármester „csak” az egyéb munkáltatói jogokkal rendelkezett a jegyző tekintetében. A törvény alkotói a szabály megalkotásának okául azt fogalmazták meg a Mötv. javaslatának indoklásában, hogy „a polgármester közvetlen választása révén erős legitimitással rendelkezik, s ezt erősíti az alpolgármesterrel, jegyzővel, intézményvezetőkkel kapcsolatos munkáltatói jogok polgármester részére történő meghatározása”. A kinevezés jogkörét a Mötv. 82. § szakasza értelmében a polgármester gyakorolhatja, valamint ő nevezi ki a jegyző javaslatára az aljegyzőt is, amely a korábbi opcionális aljegyző-kinevezéssel szemben 2013-tól kötelező lesz.

A fenti rendelkezések értelmében a jegyző a polgármesternek mintegy „beosztottjává” válik, és bár közvetlenül nem utasíthatja az államigazgatási ügyekben eljáró jegyzőt, az „állásföltés” jelensége a közigazgatásban is megjelenhet.

Korábban nagy port kavartak a Kttv. azon rendelkezései, amelyek alapján a a munkáltatói jogok gyakorlója azonnali hatállyal, indokolás nélkül elbocsájtotta a közszolgálati jogviszonyban álló dolgozót, azaz itt a jegyzőt. A szabály nagy ellenállást váltott ki közigazgatási szakmai körökben, még úgy is, hogy hatályban léte

alatt a képviselő-testület volt a munkáltatói jogok – beleértve a felmentési jogot – gyakorlója.¹¹² Könnyen elképzelhető, milyen következményekkel járna jelen esetben, ha a polgármester bocsájthatná el a jegyzőt azonnali hatállyal, indokolás nélkül. A Kttv. e rendelkezését érő kritika okán később a rendelkezést a felmentési időt két hónapra nyújtva módosították, emellett „a munkáltató a felmentést köteles megindokolni. Az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű¹¹³.” De minthogy a felmentési indokok között helyet kapott többek között a „nem megfelelő munkavégzés”¹¹⁴, látható, hogy a szabályok nem támasztanak kemény elvárásokat a felmentés indokolásának megfogalmazójával szemben.

Szintén a jegyzőt érintő korlátozás, hogy csak a polgármester egyetértésével (a polgármester által meghatározott körben) gyakorolhatja a polgármesteri hivatal, a közös hivatal köztisztviselői, alkalmazottai vonatkozásában kinevezési, bérezési, vezetői megbízási és vezetői megbízás visszavonási, felmentési, és jutalmazási jogosítványokat¹¹⁵.

A jegyzőnek szerencsére az új törvény hatálybalépését követően is megmarad a joga – amely egyben kötelezettség is –, hogy jelezze a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha döntésük, működésük jogszabálysértő.¹¹⁶

A jegyzői pozícióra történő kinevezés feltételei változatlanok, azokat a Kttv. tartalmazza. Azonban amennyiben hat hónapon belül a polgármester, közös önkormányzati hivatal esetében az érintett polgármesterek nem nevezzék ki jegyzőt, a kormányhivatal vezetője ideiglenes hatállyal a jegyzői feladatok ellátására a pályázati kiírásnak megfelelő jelöltet, ennek hiányában a képesítési és alkalmazási feltételeknek megfelelő hivatali köztisztviselőt vagy más jegyzőt bíz meg, akinek megbízatása a jegyző kinevezéséig tart.¹¹⁷ Ez érthető annak fényében, hogy a jegyző folyamatosan munkavégzése az önkormányzat törvényes működésének egyik záloga, és a kinevező személye sem meglepő, ugyanis ez a szerv az, akihez a jegyző államigazgatási ügyben hozott döntése ellen jogorvoslati igénnyel fordulni lehet.

4.3.2.4. A jegyző feladatai az önkormányzatnál 2013-tól

Azzal, hogy a Mötv. szabályai szerint már a polgármester is lehet államigazgatási hatáskörök gyakorlója, a jegyző elsődlegessége, mint az államhatalom helyi embere, megszűnt. A közigazgatási reformnak ugyanis részét képezi, hogy a jövőben kialakítandó új közigazgatási egységek, azaz a járások vegyék majd át helyben a jegyzőtől az államigazgatási feladatok nagy részét.

A jogalkotó szándéka eredetileg arra irányult, hogy az összes jegyzői államigazgatási hatáskört átadják a polgármesternek, illetve a járásoknak. Ezt jól

¹¹² Az Alkotmánybíróság 111/B/2010. számú határozatával alkotmányellenesség miatt megsemmisítette a kérdéses rendelkezést.

¹¹³ Kttv. 63. § (3) bekezdés

¹¹⁴ Kttv. 63. § (2) b)

¹¹⁵ Mötv. 81. § (4) bekezdés

¹¹⁶ Mötv. 81. § (1) e)

¹¹⁷ Mötv. 82. § (2) bekezdés

mutatja az Alaptörvényhez kapcsolódó Átmeneti Rendelkezéseinek 27. cikke, amely 2012. december 31-igfenntartja a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 44/B. § (3) bekezdésének rendelkezéseit¹¹⁸. Azonban, mint láthatjuk, a szándék ellenére ésszerűségi okokból a jegyzőnél maradtak bizonyos államigazgatási feladat- és hatáskörök, amelyek mellé önkormányzatiak is kerültek:

„A hatályba lépő szabályozás alapján azonban a képviselő-testület által átruházott hatáskörben önkormányzati feladat- és hatásköröket is gyakorolhat¹¹⁹, ezzel a jegyző önkormányzati tisztségviselő jellegét erősítette a Mötv.”¹²⁰

A hivatal vezetésével kapcsolatos jegyzői feladatkörök egyébként alapvetően változatlanok. A munkáltatói jogokat már nem polgármesteri hivatal, vagy a közös önkormányzati hivatal munkavállalói tekintetében is gyakorolja, nem csak a köztisztviselőket érintően, továbbá az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében.¹²¹Részt vesz a képviselő-testület és bizottságainak ülésén, és előzetesen figyelmezteti az önkormányzat szerveit az esetlegesen jogszabálysértő döntések meghozatala előtt, ahogyan korábban is. Emellett a Mötv. újabb, képviselő-testülettel kapcsolatos feladat ellátását is rábízta: évente be kell számolnia a hivatal tevékenységéről.¹²² Így a testület tagjai is közelebbi képet kapnak a jegyző és a hivatal munkaterhéről, az ellátott ügyek jellegéről és mennyiségéről.

Az Ötv. -ben meghatározott önkormányzati gazdálkodással kapcsolatban felmerülő jegyzői feladatkörök – belső kontrollrendszer működtetése, felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről gondoskodás - a továbbiakban is a feladatát képezik majd, azzal kiegészítve, hogy „a helyi önkormányzat költségvetési, a költségvetés teljesítési és szakmai tevékenységének bemutatására, értékelésére vonatkozó adatainak jogszabályban meghatározott körét a jegyző legalább évente a helyben szokásos módon közzéteszi”¹²³. A közzétételi, illetve beszámolási kötelezettség nem jelentenek nagy munkaterhet, többnyire a létező gyakorlat rögzítéséről van szó a transzparencia növekvő követelményének jegyében.

4.3.2.5. A polgármester és a jegyző felelőssége

A jegyzőre vonatkozó felelősségi szabályokat korábban tartalmazó Ktv.-t 2012. március 1. napjától a Kttv. váltotta fel. E törvény rendelkezései szerint közszolgálati jogviszonyban állóként fegyelmi vétséget követ el a jegyző, ha kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségét vétkesen megszegi¹²⁴. Ami érdekessé teszi a jegyzői fegyelmi felelősséget, az az a tény, hogy a Kttv. 156. § (1) bekezdése alapján a fegyelmi eljárás megindítása a vétség elkövetésének esetén a munkáltatói jogkör gyakorlójának – tehát a polgármesternek – a kötelezettsége.

¹¹⁸ 1949. évi XX. törvény 44/B. § (3) Törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek, és kivételesen a képviselőtestület hivatala ügyintézőjének is.

¹¹⁹ Mötv. 81. § (3) i)

¹²⁰ 3. lj (Hoffmann) 73. o.

¹²¹ Mötv. 81. § (3) b)

¹²² Mötv. 81. § (3) f)

¹²³ Mötv. 113. §

¹²⁴ Kttv. 155. § (1) bekezdés

A polgármester és a jegyzőfegyelmi felelősségére vonatkozóan a Mötv. a törvényességi felügyeletre vonatkozó rendelkezések között rögzíti, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl fegyelmi eljárást kezdeményezhet ellenük. Emellett a polgármester közjogi felelőssége körében a fővárosi és megyei kormányhivatal a sorozatos törvényt sértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt is pert indíthat, amelyre a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény eljárási rendelkezései lesznek irányadók.

A polgármester az önkormányzat gazdálkodásának szabályszerűségéért is a fenti szabályok szerint viseli a felelősséget.

A jegyző és a polgármester kormányhivatallal szembeni kötelezettségek tekintetében fennálló felelősségének sajátos szabályait tartalmazza a Mötv. 141. § szakasza, amelynek értelmében a kormányhivatal a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg több esetben. Amennyiben a jegyző határidőn belül nem tesz eleget jegyzőkönyv megküldési kötelezettségének, vagy nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének, illetőleg előbbi mulasztás a polgármester esetében történik, továbbá ha a polgármester nem folytatja le határidőben a fegyelmi eljárást a jegyzővel szemben, a kormányhivatal részéről törvényességi felügyeleti bírság kiszabásának van helye.

4. 3. 2. 6. A közös önkormányzati hivatal

A Mötv. egyik jelen dolgozat keretein belül említést érdemlő nagy újdonsága a korábbi körjegyzőségeket felváltó közös önkormányzati hivatal intézménye. A törvényalkotók szerint „szükségtelen és gazdaságtalan, hogy a legkisebb településeken is fenn kelljen tartani egy önálló hivatalt”¹²⁵, méretgazdaságossági indokok alapján tehát a települési önkormányzatok 2013. január 1. napjától kötelezően közös hivatalba integrálják az addig egymástól függetlenül működő hivatali szervezetüket.

A törvény 85. § (1) bekezdése alapján közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. Az egy közös hivatalhoz tartozó települések együttes lakosság számának meg kell haladnia a kétezer főt, vagy legalább hét településnek kell létrehoznia azt.

A közös hivatalt a jegyző vezeti, aki valamennyi érintett településen ellátja a jegyző feladatait¹²⁶. Kinevezéséhez, felmentéséhez az érintett települések polgármestereinek lakosság szám arányos, többségi döntése szükséges¹²⁷. Azonban a többségi döntés kérdése itt problémákat vet fel, ugyanis a törvény megfogalmazása szerint a közös hivatalt létrehozó települések összlakosságát 100%-nak tekintve a polgármesterek által leadott azonos nemű szavazatok alapján az adott

¹²⁵ T/4864. számú törvényjavaslat indokolása.

¹²⁶ Mötv. 83. § a)

¹²⁷ Mötv. 83. § b)

településekre vonatkoztatott százalékaránynak összesítve meg kell haladnia az 50%-ot. Ez könnyen a közös hivatal jegyzője státuszának bebetonozását jelentheti, amennyiben bírja egy közös hivatalhoz tartozó települések között a többihez viszonyítva kiemelkedő lakosságszámú település polgármesterének támogatását, amely esetben a többi település polgármestere hiába ellenzi kinevezését, vagy támogatna másik jegyzőjelöltet a jelentősebb lakossággal rendelkező települési vezető jelöltjével szemben.

A jegyző feletti egyéb munkáltatói jogok gyakorlása eltérő megállapodás hiányában az a közös önkormányzati hivatal székhelye szerinti település polgármesterét illeti, kivéve, ha a közös hivatalt működtető települések egyike város, ekkora ugyanis a város polgármestere nevezi ki a jegyzőt és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat.¹²⁸

A közös hivatal célja tehát a kis települési önkormányzatok hivatali költségeinek csökkentése. Előre azonban nem tudhatjuk, hogy a kezdetben felmerülő többletköltségek megtérülnek-e az egyes hivatalok számára hosszú távon, illetve milyen egyéb járulékos hatásokat fog előidézni az intézmény a gyakorlatban.

4.3.2.7. A polgármester és a jegyző megváltozott viszonya a Mötv. tükrében

Dolgozatom Ötv.-vel foglalkozó egységében még az „önkormányzat két vezetőjeként” utaltam e két személyre, a közöttük lévő erőeltolódás miatt azonban azt gondolom, az eddig is billegő mérleg-hasonlat és a „vezetők” kifejezés a rendszer átalakítását követően már nem állja meg a helyét.

Fontos tény, hogy a Mötv. kifejezett céljai között szerepelt a polgármester tisztségének ilyen mértékű történő megerősítése. Ez, ahogy láthattuk, sikeresen megtörtént.

Az Ötv. által kialakított korábbi dualisztikus rendszer fontos eleme volt, hogy a jegyzőt a képviselő-testület nevezte ki, és gyakorolta felette a legfontosabbnak minősített munkáltatói jogokat. Ez a rendszer sem volt kiegyenlítettnak nevezhető a fent kifejtett erőeltolódás miatt, most azonban olyan mértékben eltolódott a monokratikus önkormányzati rendszerek irányába, hogy hiba is volna keresni a „régí egyensúlyt”.

Az egyensúlyt a Mötv azzal számolta fel, hogy a polgármesternek a jegyző a felette gyakorolt munkáltatói jogok teljessége okán „beosztottjává” vált. A kemény szakmai kritériumoknak megfelelni köteles, pozícióját pályázatnak köszönhetően elnyerő jegyző kinevezésétől a fegyelmi felelősségre vonáson át felmentéséig a polgármester döntéseitől válik függővé. A képviselő-testület, a polgármester és a jegyző közötti kölcsönös együttműködési rendszer ezzel a polgármesterrel együttműködni köteles jegyzőre szűkül, amelynek egyik részét a munkaadóval szembeni együttműködési kötelezettség jelenti, másik oldalról pedig feladatköreiből következően segítenie kell a polgármester munkáját. A polgármester pedig a jegyzői feltétlen támogatást maga mögött tudva sikeresen szembemehet akár a képviselő-testület szándékaival is. Operatív módon megakadályozhatja munkáját vétőjogával,

¹²⁸ Mötv. 83. § c), valamint 85. § (4) bekezdés

illetve a bizottsági döntések végrehajtásának felfüggesztését gyakorolva, vagy akár a jegyzőre gyakorolt befolyás útján közvetve is. A jegyző ugyanis a gyakorlatban a polgármesteri hatáskörbe tartozó döntések mellett egyben a képviselő-testületnek szánt előterjesztések szakmai előkészítője is.

Álláspontom szerint a jelenlegi szabályozás egyes elemei emlékeztetnek a második világháborút követő tanácsai közigazgatási rendszer felépítésére. A tanács elnöke és az ő közvetlen irányítása alá tartozó vb-titkár közötti hierarchikus viszonyt létrehozó jogosítványok a polgármester és jegyző jövőbeli kapcsolatában találhatókhoz hasonlóak, bár ott a rendszer mindkettejük felett állónak tekintette (elméletben) a helyi tanácsokat, elméletben azonban most is a képviselő-testület elsődlegessége az alapelv.

4. 4. Az új önkormányzati rendszer előtt álló kihívások

Az önkormányzati törvény tanulmányozása során arra jutottam, hogy egyet kell értek az alábbi véleménnyel:

„Az elfogadott új önkormányzati törvény lényegét tekintve kevesebb és kisebb változtatást eredményezett, mint amit a rendszer működése igényelne. Az új törvényi szabályozás nem tekinthető sem távlatosnak, sem modernnek.”¹²⁹

Véleményem szerint a törvényjavaslat előkészítői által hatékonyságot elősegítő intézkedéseknek szánt rendelkezések, azaz a polgármesternek a jegyző felett gyakorolt befolyásának megerősítését szolgáló szabályok ellentmondanak az igazgatási ésszerűségnek. A törvény által létrehozott modellben keverednek a dualisztikus és monokratikus modell eszközei, ezért megjósolhatatlan, hogyan fognak funkcionálni a szervek a velük szemben állított elvárásoknak megfelelően.

Kétségtelen, hogy a jól működő önkormányzatokhoz elengedhetetlen egy objektív, szakmai irányítást ellátó igazgatási szakember, aki kellő mértékben átlátja az adott önkormányzat működését és ténylegesen része annak. A fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felügyelete körében valóban ellát egyfajta külső szemszögből lefolytatott ellenőrzést, azonban ez egyrészt csak a jogszerű működés felülvizsgálatát szolgálja, másrészt az önkormányzatban ténylegesen zajló folyamatok megismerésére és elemzésére a kormányhivatalok kiterjedt illetékességi területe, a helyi önkormányzatok ügyeinek tömeges száma miatt nincsen lehetőség.

A Mötv. kerettörvényként nem nyújt (nem is nyújthat egyelőre) megnyugtató megoldást arra nézve, hogyan oldhatóak meg a lassan teljesen működésképtelen önkormányzatok pénzügyi problémái. Véleményem szerint az ilyen jellegű gondok orvoslása nem az egyes önkormányzati szervek egymás, majd végső soron a kormányzat alá rendelésével történhet, sokkal inkább a feladatfinanszírozás új alapokra helyezésével, amely ismét változni fog 2013-tól. A működőképességet ezért majd az egyes ágazati és pénzügyi szabályozások megalkotása és gyakorlatban történő kipróbálása után tudjuk megítélni.

¹²⁹ Dr. ZONGOR Gábor: *Kétségek és kérdések az új önkormányzati rendszerrel kapcsolatban*. Új Magyar Közigazgatás. V. évfolyam, 7-8. szám, pp: 1-2., 1. o.

5. Befejezés

Az egyes önkormányzati modelleket áttekintő vizsgálat során végigvettem az egyes önkormányzati modelleket az általuk ellátott hatáskör, illetve szervezeti felépítés szerint. Az önkormányzati működéssel kapcsolatos alapfogalmakra és alapvető elméletekre igyekeztem kellő figyelmet szentelni, hogy a dolgot a témában nem jártas olvasók számára is értelmezhető legyen.

Sokat foglalkoztam a jelenlegi rendszer közvetlen előzményének tekinthető dualisztikus rendszerrel, amelyet az Ötv. megalkotói a rendszerváltást követően újtárra bocsátottak és azóta számtalan apró javítgatással – szaknyelven megfogalmazva módosításokkal - „működni hagytak”. A rendszer működött, de meghaladta magát, és szükségessé vált az új alapokra helyezés. Elkészültek az új alapok, amelyet részenként engednek újtárra megalkotói és elfogadói, teljes egészében azonban majd csak 2013 januárjáról látjuk üzemelni. Addig reménykedhetünk benne, hogy a rendszer az óhatatlanul előforduló gyermekbetegségektől eltekintve problémáktól mentesen tudja kiszolgálni a következő évtizedek közigazgatását, mint szolgáltatást igénybe vevőit, azaz az egész társadalmat.

Felhasznált irodalom

Jogsabályok¹³⁰

Alaptörvény

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, valamint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény

A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk

A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény

A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. LXV. törvény („Ötv.”)

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény („Ktv.”)

A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről, és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény („Pttv.”)

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény („Kttv.”)

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény („Mötv.”)

111/B/2011. Alkotmánybírósági határozat

18/1993. (III. 19.) Alkotmánybírósági határozat

5/2010. (IX. 15.) Közigazgatási Jogegységi Határozat

T/4864. számú törvényjavaslat indokolása

Könyvek, tanulmányok

FÁBIÁN Adrián (szerk.) *20 éves a magyar önkormányzati rendszer (tanulmánykötet)*. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs, 2011.

Andrew ARDEN Q.C. – Christopher BAKER – Jonathan MANNING: *Local government, Constitutional and administrative law*. Sweet and Maxwell, London, 2008.

Henry BÄCK: „The Institutional Settings of Local Political Leadership and Community Involvement” in M. Haus – H. Heinelt – M. Stewart (szerk.): *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*. Routledge, New York – London, 2005.

Dr. FÁBIÁN Adrián: A vezetés és a vezető fontosságáról a közigazgatásban. *Közigazgatási szemle*, 2008. 3-4. szám, pp. 39-46.,

Dr. FÁBIÁN Adrián: Az irányítás tartalma. *Közjogi szemle*, 2009. 3. szám, pp: 42- 47.

Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.) *Magyar Közigazgatási Jog – Általános rész*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.

Dr. FEIK Csaba: Gondolatok a jegyző önkormányzati rendszerben elfoglalt szerepéről. *Új Magyar Közigazgatás*, V. évfolyam, 7-8. szám, pp: 72-76.

Dr. GYERGYÁK Ferenc: *A képviselő-testület, a polgármester és a jegyző feladatai az önkormányzat munkájában, az együttműködés konfliktusainak kezelési módszerei*

¹³⁰ A joganyag lezárásának időpontja: 2012. október 23.

(tanulmány). Comitatus Önkormányzati Szemle, 2007., XVII. évfolyam, 10. szám, pp: 3-32.

Hubert Heinelt – Nikolas H. KLEPAS: „Typologies of Local Government Systems” in: Henry BÄCK – Hubert HEINELT – Annick MAGNIER (szerk.): *The European Mayor. Political Leaders in Changing Context of Local Democracy* VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.

HOFFMAN István: Az önkormányzati (belső) szervezeti jog változásainak fontosabb tendenciái az elmúlt évtizedekben: a helyi demokrácia Szküllája és a hatékonyság Kharübdísze között. *Új Magyar Közigazgatás*, 2013/1. szám (megjelenés alatt).

HOFFMAN István: Modellváltás előtt a magyar települési önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel. *Közjogi Szemle*, 2011/4. szám, pp: 12-19.

HOFFMAN István: Néhány gondolat a helyi közügy fogalmának értelmezéséről– a bírósági joggyakorlat tükrében. *Közjogi Szemle*, 2010/4.szám

HOFFMAN István: *Önkormányzati jog*. Jegyzet, Eötvös Loránd Tudományegyetem, 2012.
John LOUGHLIN – Frank HENDRICKS – Anders LIDSTRÖM: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* Oxford University Press, Oxford 2011.

Paul Erik MOURITZEN – James H. SVARA: *Leadership at the Apex. Politicians and administrators in Western Local Governments*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2002.

Dr. ZONGOR Gábor: Kétségek és kérdések az új önkormányzati rendszerrel kapcsolatban. *Új Magyar Közigazgatás*. V. évfolyam, 7-8. szám. pp: 1-2.

Dr. ZONGOR Gábor - Húsz év után, változások előtt. *Comitatus Önkormányzati Szemle*, XX. évfolyam, 188. szám. pp: 27-33.