

GYERGYÁK FERENC

A közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepének alakulása

*The evolution of the administrative role of the local
governments' common municipal offices*

•
SZERZŐ:

GYERGYÁK FERENC, igazgatásszervező, szabályozási (kodifikációs) szakjogász, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem mesteroktatója, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége főtitkára, az NKE TKP2021-NK-TA-51 „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” projekt kutatója, gyergyak@toosz.hu, ORCID: 0000-0001-5971-9536

JEL kód: H83

Kulcsszavak: közös önkormányzati hivatal

- önálló önkormányzati hivatal (polgármesteri hivatal)
- hivatali struktúra • igazgatási feladatok

Absztrakt: A tanulmány a közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepének alakulását tekinti át, amely nem szakítható el a – jellemzően – községi polgármesteri hivatalok igazgatási szerepével való összehasonlítástól. Ennek során vizsgálándó, hogy van-e különbség a községi igazgatási feladatokban a polgármesteri hivatalok és a közös önkormányzati hivatalok között, továbbá befolyásolja-e az igazgatási feladatok színvonalát, az ügyfelek általi elérhetőségét a közös önkormányzati hivatal szervezeti struktúrája. Ehhez két hipotézist állítottam fel: 1. hipotézis: A közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepe nem azonos a székhely és a társtelepülés(ek) esetében. 2. hipotézis: A közös önkormányzati hivatalok és a polgármesteri hivatalok igazgatási szerepének alakulása között nincs különbség.

AUTHOR:

Ferenc Gyergyák, administrative organiser, regulatory (codification) lawyer, Master of the Ludovika University of Public Service, Secretary General of the National Association of Municipalities, researcher of Ludovika University of Public Service project TKP2021-NKTA-51”Sustainable public governance and innovative public services”, gyergyak@toosz.hu, ORCID: 0000-0001-5971-9536

JEL code: H83

Keywords: local governments’ common municipal office * local government’s autonomous municipal office (mayor’s office) * office structure * administrative tasks

Abstract: The study reviews the evolution of the administrative role of the local governments’ common municipal offices, which cannot be separated from the comparison with the administrative role of the – typically – local government’s autonomous municipal offices (mayor’s offices). It will be examined whether there are differences in the administrative tasks of municipalities between the local government’s autonomous municipal offices (mayor’s offices) and the local governments’ common offices, and whether the organisational structure of the local governments’ common municipal office influences the quality of administrative tasks and their accessibility to customers. To this end, two hypotheses have been put forward: Hypothesis 1: The administrative role of the local governments’ common municipal offices is not the same for the headquarters and the co-municipality(ies). Hypothesis 2: There is no difference in the evolution of the administrative role of the local governments’ common municipal offices and the local government’s autonomous municipal offices (mayor’s offices).

1. A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK KIALAKULÁSÁNAK ELŐZMÉNYEI

„Az önkormányzati rendszer létrejöttével nem csupán a tanácsrendszer szűnt meg, de szétesett az az egységes szakigazgatási rendszer is, amely több település közigazgatási feladatait látta el megfelelő színvonalon. A rendszerváltás mámorában több kis önkormányzat tett egyenlőségjelet az önállóság és a saját hivatal közé. Sok kis hivatal jött létre, hiányzott a speciális szaktudás, ismeret. Ezt a helyzetet felismerve került sor egyes speciális szakismeretet igénylő államigazgatási hatósági ügy központosítására.” (Kéki, 2008:237.) E központosítást azonban még megelőzte az 1000 lakos alatti települések esetében a körjegyzőségek létrehozásának lehetősége, továbbá a hatósági igazgatási társulások, és 2004-től a többcélú kistérségi társulások létrejötte.¹

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 39. § (1) és (2) bekezdéseinek rendelkezései szerint a körjegyzőség a szabad társulás elve alapján létrejövő hivatali szervezet volt az érintett képviselő-testületek hivatalaként, és az állam csak központi költségvetési forrásból nyújtott támogatással ösztönözte a kistelepülések önkor-

mányzatainak képviselő-testületeit a közös hivatal létrehozására. „A körjegyzőségi modell kidolgozása – célkitűzése szerint – alapvetően a hivatali létszám optimalizálására irányult.” (Fürcht, 2000:534.) A körjegyzőségben egy jegyző látta el a körjegyzői feladatokat a körjegyzőséget létrehozó településeken. Körjegyzőség esetén nem hoztak létre minden településen hivatalt (de a törvény nem is tiltotta, így több körjegyzőség esetében a székhelytelepülésen kívül a körjegyzőséghez tartozó másik településen kirendeltséget is létrehoztak),² a hivatal feladatait a körjegyzőség látta el. „A körjegyzőségek létrejöttét is a költségvetési előirányzatok hatékonyabb felhasználása indokolta, ahogy a közös önkormányzati rendszer létrehozásánál is fontos szempont volt a hatékony forrásfelhasználás.” (Balogh, 2022:8.) A körjegyzőség létrehozatalának fő indoka a költséghatékonyság mellett az is volt, hogy az aprófalvas rurális térségek önkormányzatainál is biztosított legyen a magas színvonalú, hatékony és törvényes igazgatási tevékenység végzése.

A központi költségvetési törvényekben megállapított állami támogatás a társulásra való hajlandóságot is próbálta ösztönözni. A költségvetési támogatást Hoffman István „gyengéd kényszer”-nek (Hoffman, 2009:314.) nevezte, utalva arra, hogy a kistépülések számára valószínűleg kényszerhelyzet volt a körjegyzőség létrehozása a hivatali működés finanszírozhatósága érdekében.

A körjegyzőségek kialakításának gyakorlatában az is köztudomású tény volt, hogy nem mindegyik körjegyzőség a törvényi rendelkezéseknek megfelelően szervezte meg a hivatali struktúráját, vagy az egyes településeken a képviseletet. Ezek a települések a körjegyzőségek létrehozásakor egyes településeken úgy határozták meg működésüket, hogy de facto továbbra is megmaradtak az önálló hivatalok, a körjegyzőség megszervezésének fő mozgatórugója a költségvetési támogatás megszerzése volt („látványkörjegyzőség”). „Az eltelt két évtized bebizonyította, hogy önkéntes alapon az indokoltnál jóval kevesebben éltek a körjegyzőség létrehozásának lehetőségével, sok a látványkörjegyzőség, ami általában csak egy (kör)jegyző közös alkalmazását jelenti oly módon, hogy minden településen önálló hivatal működik.” (Schutzbach, 2011:36.)

A közös önkormányzati hivatal – szemben a körjegyzőségekkel – a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 85. § (1) és (2) bekezdése szerinti főszabályként az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdése szerinti kötelező társulás.³ Az Mötv. rendelkezései alapján közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járason belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosságszáma nem haladja meg a 2000 főt, de 2000 fő lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. Továbbá az összlakosságának nem kell elérnie a 2000 főt, ha a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét, vagy az egyik település város. Ha a közös önkormányzati hivatalt működtető települések egyike város, akkor a város a székhelytelepülés, és a közös önkormányzati hivatal létszámát az érintett települések képviselő-testületeinek megállapodásával határozzák meg. Megállapodás hiányában a városi önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg, figyelemmel az Mötv. 85. § (4) és a (8) bekezdéseiben foglaltakra. A városi, valamint a 2000 főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzat képviselő-testülete csak a vármegyei kormányhivatal vezetőjének, a főispánnak a jóváhagyásával tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt a vele határos település kezdeményezi.⁴

A körjegyzőségek megszűnésével közös önkormányzati hivatalokat az általánostól eltérő módon az érintett települési önkormányzatoknak az Möt. rendelkezései alapján 2013. január 1-jétől számított 60 napon belül kellett megalakítani. A közös önkormányzati hivatalok létrehozására vonatkozó megállapodásokat 2012-ben is meg lehetett kötni, az ehhez szükséges képviselő-testületi döntéseket meg lehetett hozni, csak az így megkötött megállapodásoknak 2013. január 1-jén kellett hatályba lépniük (Bekényi – Gyergyák, 2013:39.).

1. táblázat: Körjegyzőségek – közös önkormányzati hivatalok számának alakulása
Table 1: Evolution of the number of chief clerks' regional municipal offices – local governments' common municipal offices

Év	Körjegyzőségek / közös önkormányzati hivatalok és székhelyeik száma	Körjegyzőségek / közös önkormányzati hivatali tagok száma	Összesen
1991	529	1.006	1.535
1995	493	879	1.372
2000	536	922	1.458
2005	631	1.060	1.691
2010	768	1.298	2.066
2013	749	1.883	2.632
2019	738	1.895	2.633
(2012-ig körjegyzőségek, 2013-tól közös önkormányzati hivatalok)			

Forrás: KSH, saját szerkesztés.
Source: own editing based on KSH.

A körjegyzőségek számának növekedésében nem az Ötv. 39. § (1) bekezdésének módosításai, hanem az önkormányzatok csökkenő forrásai és a körjegyzőség létrehozását támogató állami többletforrás játszottak szerepet. Az Möt. közös önkormányzati hivatalra vonatkozó szabályozásának 2013. évi hatálybalépése nem eredményezte a közös önkormányzati hivatalok számának növekedését a körjegyzőségekhez képest, hiszen a 768 körjegyzőséggel szemben csak 749 közös önkormányzati hivatal jött létre, de jelentősen emelkedett a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések száma, a körjegyzőséggel érintett 2066 településsel szemben 2632 település tartozott már a közös önkormányzati hivatalokhoz.

A közös önkormányzati hivatal már – szemben a körjegyzőséggel – a képviselő-testület kötelezően létrehozandó⁶ egyik, önkormányzati feladatok ellátását biztosító szerve.

A közös önkormányzati hivatal – akárcsak a körjegyzőség – olyan együttműködés az érintett önkormányzatok képviselő-testületei között, amelyet a hatékonyabb szakmai és finanszírozási működés iránti igény hoz létre a törvényi keretek között.

2. KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK NAPJAINKBAN

A közös önkormányzati hivatalok működtetése a gyakorlatban egyaránt kihatott, hogy mely települések tudnak jól együttműködni egymással, de azt is, ahol az együttműködés nem volt konfliktusmentes. Az erősebb konfliktusok azt eredményezték, hogy az érintett települések változtatni akartak a partnerségi kapcsolatokon és ez csak a meglévő közös önkormányzati hivatalok megszüntetésével és új közös önkormányzati hivatalok létrehozásával volt lehetséges az érintett településeknek. A közös önkormányzati hivatalok 2013. évi létrehozását követően az Mötvt. 85. § (3) bekezdése⁷ alapján csak az önkormányzati választási ciklus elején egy alkalommal, a választást követő év január 1-jével van lehetőség a közös önkormányzati hivatal létrehozó települések számának csökkentésére vagy növelésére a korábbi érintett közös önkormányzati hivatal(ok) megszüntetésével és új közös önkormányzati hivatal(ok) létrehozásával.

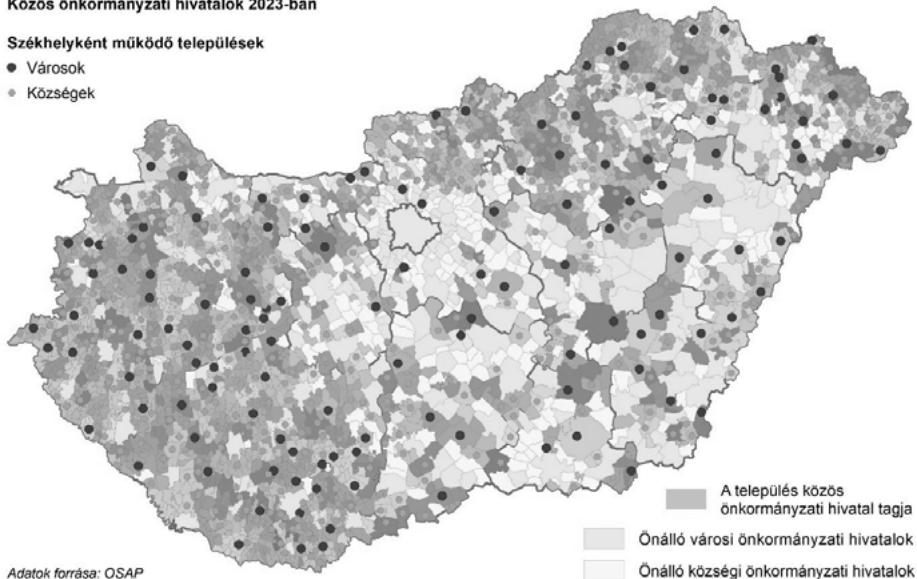
A 2013-ban létrehozott közös önkormányzati hivatalok száma a 2019. októberi általános önkormányzati választásokat követően a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adatai alapján (1. táblázat) 749-ről 738-ra csökkent, de nőtt a közös önkormányzati hivatalokhoz tartozó települések száma, 15-tel több település csatlakozott közös önkormányzati hivatalhoz, így a közös önkormányzati hivatalokban érintett települések száma összesen 2632 településtről 2633 településre nőtt.

1: térkép: *Közös önkormányzati hivatalok 2023-ban*
Map 1: Local governments' common municipal offices in 2023

Közös önkormányzati hivatalok 2023-ban

Székhelyként működő települések

- Városok
- Községek



Forrás: OSAP.
Source: OSAP.

Az Mötv. 85. § (1) bekezdése szerint közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járásokon belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól. Ugyanakkor a gyakorlatban van közös önkormányzati hivatal, ahol a két település közigazgatásilag – a Keszthelyi hegységben az erdőben – határos egymással, de két másik településen kell átmenni a társtelepülésről a székhelytelepülésre [Gyenesdiási Közös Önkormányzati Hivatal, ahol Válluson nem működik közös önkormányzati hivatali kirendeltség és Vállus – Várköly – Keszthely – Gyenesdiás közúton személygépkocsival (17 km), illetve helyközi járáttal egy átszállás (autóbuszról autóbuszra vagy autóbuszról vonatra Vállus – Keszthely – Gyenesdiás vonalon) érhető el a vállusiak számára.]

2.1. A törvényalkotói szándék

Az Mötv. 2. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. Másképpen fogalmazva a helyi önkormányzás a helyi közügyek önálló, demokratikus intézését jelenti. A helyi közügyek a település lakosságának közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához és mindezek szervezeti, személyzeti és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. Az Alkotmánybíróság a 2099/E/1991/2. AB határozatában elvi éssel megállapította, hogy „*a helyi önkormányzatok – mint közhatalommal rendelkező szervek – (...) kötelesek a jogállamiság követelményének megfelelő szervezeti és működési keretek meghatározására, az önkormányzati tevékenységhez szükséges személyi és hivatali feltételek megteremtésére.*”⁹⁸

Az Alkotmánybíróság fent hivatkozott határozatában foglaltakkal összhangban az Mötv. 84. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete – a képviselő-testület szerveként – 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 létre.

Az Mötv. közös önkormányzati hivatalokra vonatkozó – fentebb részletesen ismertetett 85. § szerinti szabályozása továbbvitte – a közös önkormányzati hivatal létrehozására vonatkozó szigorúbb kogens szabályok hozzárendelésével (kötelező társulás, településlakossági létszámlimit) – a körjegyzőségnél is szempontként jelentkező célokat (költséghatékonyság, hivatali kapacitás koncentrációja és ennek eredményeként magas színvonalú, hatékony és törvényes igazgatási tevékenység). De ez egyben azt is eredményezte, hogy lényegesen korlátozódott a helyi önkormányzatok szabad szervezetalkítási joga az érintett települések vonatkozásában kötelezően elrendelt közös önkormányzati hivatal létrehozási kötelezettsége miatt (Balázs, 2012:11-12.).

2.2. Közös önkormányzati hivatali struktúrák napjainkban

A közös önkormányzati hivatalt fenntartó önkormányzatok képviselő-testületei közigazgatási szerződésben⁹ megállapodhatnak abban, hogy a székhely településen működő

közös önkormányzati hivatal a társtelepülés(ek)en kirendeltséget vagy ügyfélszolgálatot üzemeltessen,¹⁰ és – ezáltal is determináltnan – meghatározzák a közös önkormányzati hivatal létszámát,¹¹ valamint minden érintett településen az igazgatási munka folyamatos vagy időszaki ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket milyen módon biztosítják.¹²

Ennek kapcsán primer kvantitatív kérdőíves online kutatás¹³ keretében megkerestem az ország különböző területein található – többnyire községi székhelyű és négy vagy több társtelepüléssel rendelkező – 70 közös önkormányzati hivatalt vezető jegyzőt, az érintett települések státuszának, lakosság számának, hivatali struktúrájának és személyi állományának vizsgálata és összehasonlítása érdekében.

A kérdőívekre adott válaszok feldolgozása eredményeként igen változatos kép rajzolódott ki a közös önkormányzati hivatali struktúrákról, amely egyes helyeken igazolni látszott, hogy – mint ahogy a körjegyzőségek esetében is voltak „látszatkörjegyzőségek” – a közös önkormányzati hivataloknál is előfordul, hogy a de jure közös önkormányzati hivatal a gyakorlatban de facto több polgármesteri hivatalból áll („látszat közös önkormányzati hivatal”).

A városi székhelyű közös önkormányzati hivatalok esetében jellemző volt, hogy a társtelepülés(ek)en nem működik kirendeltség, csak ügyfélszolgálat van. Ahol kirendeltségek működnek, általában 1-5 köztisztviselő dolgozik a kirendeltségeken. De szélsőséges esetként említhető, hogy az egyik dél-dunántúli 12.000 lakosság számú város esetében a hivatalban 40 fő (jegyző, aljegyző osztályvezetők, ügyintézők), a kilenc – 163–788 fő lakosság szám közötti – társtelepülésen 7 kirendeltség működik kirendeltségenként 1-3 köztisztviselővel, 2 társtelepülésen nincs kirendeltség. Így az összhivatali köztisztviselői létszám 52 fő.

A községi székhelyű közös önkormányzati hivatalok esetében jellemzőbb, hogy a társtelepülés(ek)en kirendeltségek működnek. Ott, ahol vannak kirendeltségek, találunk példákat arra, hogy minden társtelepülésen van kirendeltség, valamint arra is, hogy csak a társtelepülések egy részén van kirendeltség és a többi társtelepülésen a közös önkormányzati hivatal csak ügyfélszolgálatot működtet. Mint ahogy arra is van példa, hogy ugyanannyian vagy kevesebben dolgoznak a közös önkormányzati hivatali létszámból a székhelytelepülésen, mint a két társtelepülésen (erre két példa: az egyik dél-dunántúli közös önkormányzati hivatalban a székhelytelepülésen jegyző és 5 köztisztviselő, a két társtelepülési kirendeltségen 2, illetve 4 köztisztviselő dolgozik; az egyik – „látvány közös önkormányzati hivatal” gyanús – észak-magyarországi közös önkormányzati hivatalban a székhelytelepülésen jegyző és 5 köztisztviselő, a két társtelepülési kirendeltségen 1 aljegyző és 5 köztisztviselő, illetve 1 kirendeltségvezető és 5 köztisztviselő dolgozik). Természetesen községi közös önkormányzati hivatalok esetében is vannak olyan hivatalok, ahol a társtelepülés(ek)en nem működnek kirendeltségek, csak ügyfélszolgálat.

3. A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK IGAZGATÁSI SZEREPE

A közös önkormányzati hivatal feladatai között – az Mót. 84. § (1) bekezdése alapján – egyaránt jelen vannak önkormányzati és államigazgatási feladatok, ezért a közigazgatás két alrendszerének (államigazgatási és önkormányzati alrendszerek) szétválasztása relatív, mi-

vel olyan kapcsolódási pontokkal (helyi önkormányzati szervek által ellátott államigazgatási feladatok, törvényességi felügyelet, mindkét alrendszer közfeladatok ellátására hivatott stb.) rendelkeznek, amelyek valójában összekötik őket (Veilandics, 2023:26.).

A közös önkormányzati hivatalok igazgatási feladatai három fő csoportba sorolhatóak:

- önkormányzati igazgatási feladatok és önkormányzati hatósági ügyek;
- jegyző és polgármester államigazgatási feladataival kapcsolatos ügyek;
- anyakönyvi igazgatási feladatok (anyakönyvvezető).

3.1. Községi igazgatási feladatok változása

Az önkormányzati igazgatási feladatok rendszerszinten változatlanok a közös önkormányzati hivatalok létrejötte óta, de eltérések egyedi sajátosságoknak megfelelően lehetségesek egyes közös önkormányzati hivatalok esetében. Államigazgatási feladatok vonatkozásában azonban vannak lényeges változások.

Hazánkban a járási hivatalok megszűnését követő 29 évvel később, 2013. január 1-jével – a területi államigazgatás reformjának részeként – ismételt felállításra kerültek az államigazgatás általános hatáskörű, alsó középszintű szervei, a járási (a fővárosban a fővárosi kerületi) hivatalok a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvény módosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény módosításával¹⁴ és járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelettel.

A közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepe meghatározó a hivatalt létrehozó önkormányzatok igazgatási tevékenysége, az érintett települések lakossági, gazdasági és civil szervezetek települési önkormányzatokkal kapcsolatos ügyeik intézése szempontjából. A közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepének változása 2013-tól jellemzően nem az önkormányzati igazgatási feladatok, hanem a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének változásai, egyes hatásköröknek a jegyzőtől kormányhivatalhoz, járási hivatalhoz telepítése miatt következett be. A járási hivatali rendszer létrejöttével jelentősen csökkent és az ügyfelektől messzebb került a helyi önkormányzatok által intézett államigazgatási ügyek száma és aránya (Balázs, 2012:11.).

A helyi önkormányzatoktól, illetve a jegyzőktől 2012-ben államigazgatási feladat- és hatásköröket telepítettek a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz, és a 2013. január 1-jétől a kerületi és járási hivatalokba integrálták a fővárosi kerület és a járás területén működő jegyzők államigazgatási feladat- és hatáskörének jelentős részét.

„A jogalkotó által alkalmazott rendező elv szerint a helyismerethez kötődő, mérlegelési jogkörbe tartozó, azonnali reagálást igénylő ügyek, valamint az önkormányzat képviselő-testületének rendeletalkotási jogkörével összefüggő jegyzői hatáskörök az államigazgatás (hatóság) helyi szervénél, a jegyzőnél maradnak, míg az egyértelműen állami feladatok a járási hivatalokhoz kerülnek.” (Horváth – Józsa, 2016:571.)

2. táblázat: Hatáskör-telepítési összehasonlítás
Table 2: Comparison of spatial impact

<i>Hatáskör-telepítési összehasonlítás</i>	
<i>A járási hivatalokhoz átkerült feladat- és hatáskörök listája</i>	<i>Jegyzőnél maradt feladat- és hatáskörök listája</i>
<p>Okmányirodai feladatok: - lakcímnnyilvántartás, - személyazonosító okmányok kiadása, - útlevél-igazgatás, - gépjármű-nyilvántartás. Egyes gyám- és gyermekvédelmi ügyek, egyed szociális igazgatási ügyek, pl. - időskorúak járadéka, - alanyi jogon járó ápolási díj. Köznevelési feladatok. Menedékjogi ügyek. Egyéni vállalkozói tevékenység, engedélyezés. Egyes kommunális ügyek, pl. temetőengedélyezés. Egyes állategészségügyi feladatok, pl. állatotthon engedélyezése, menaszéria. Szabálysértési feladatok. A helyi védelmi bizottságok vezetése. Egyes vízügyi hatáskörök. Építésfelügyeleti, egyes építésügyi hatósági feladatok.</p>	<p>Birtokvédelmi eljárás. Hagyatéki eljárás. Anyakönyvi igazgatás. Adóigazgatás és helyi adók. Egyes építésügyi igazgatási feladatok. Kereskedelmi engedélyezés. Parlagfűmentesítési feladatok belterületen. Iparigazgatás. Helyi önkormányzati rendeletalkotás-hoz kötött szociális ellátások. Méltányossági ápolási díj. Méltányossági közgyógyellátás. Gyermekvédelmi támogatások. Helyi állattartási szabályok végrehajtásának ellenőrzése.</p>

Forrás: Horváth M. – Józsa 2016, 571.

Source: Horváth M. – Józsa 2016, 571.

A 2010–2014 között a területi államigazgatás reform – egyik – eredményeként az államigazgatási feladat- és hatásköröknek a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz mint általános hatáskörű területi államigazgatási szervekhez széles körben történő telepítésével a helyi önkormányzatok államigazgatási feladatai jelentős mértékben csökkentek, az államigazgatási feladatellátás a települési szintről egyre inkább a területi szint felé tolódott.

2015-ben a szociális ellátásokról és szociális igazgatásról szóló 1993. évi III. törvény módosításával az egyes szociális ellátásokra vonatkozó szabályok jelentősen módosultak, amelynek eredményeként átalakult a szociális ellátások finanszírozási rendszere és elválasztásra kerültek az állam és a helyi önkormányzatok segélyezéssel kapcsolatos feladat- és hatáskörei, illetve a területi államigazgatás 2015. évi integrációjával folytatódott a feladat- és hatáskörátvétel a települési önkormányzati jegyzőktől. Ez a feladat- és hatáskörátvétel napjainkig is tart, legutóbbi markáns változás az építésügyi hatósági feladat- és hatásköröknél történt. Az építésügyi hatósági rendszerben az ún. általános elsőfokú hatósági feladatokat a kijelölt települési önkormányzat jegyzői és a fővárosi kerületi önkormányzatok jegyzői, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi

főjegyző látták el, és e feladat- és hatáskörök 2020. március 1-jével a jegyzőktől a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz kerültek.

A közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepe vonatkozásában nem hagyható figyelmen kívül tehát a hivatalt vezető jegyző által ellátandó feladat- és hatáskörök alakulása.

3. táblázat: Községi jegyzőtől elkerült főbb államigazgatási hatósági ügyek

Table 3: Main cases of public administrative authorities that were not handled by the chief clerks of municipal offices

Államigazgatási hatáskör/ ügycsoport megnevezése	Év	Vonatkozó jogszabály	Megjegyzés
Szociális, illetve gyermekvédelmi, gyermekjóléti szolgáltató, intézmény működésének engedélyezése és ellenőrzése	2011. július 1.	321/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet 259/2002. (XII. 18.) Korm. rendelet (hatálytalanok)	A hatáskör a jegyzőtől a kormányhivatal szociális és gyámhivatala hatáskörébe került.
Súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményre való jogosultságának megállapítása	2011. július 2.	102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet	A hatáskör a jegyzőtől a kormányhivatal szociális és gyámhivatala hatáskörébe került.
Szabálysértési ügyek	2012. április 15.	2012. évi II. törvény	A szabálysértési ügyek 2012. április 15-től a (megyei) kormányhivatalba, 2013. január 1-jétől a járási hivatalok hatáskörébe kerültek. 2020. március 1-jétől a hatáskör átkerült a rendőrséghez.
Okmányokkal kapcsolatos feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 1. § (1) bek. a) pont, 23. § (1) bek. (Közlekedési igazgatási ügyek) 1992. évi LXVI. törvény 6.-7. § (Személyazonosító igazolvány, személyi azonosítóról és a lakcímről szóló hatósági igazolvány) 1998. évi XII. törvény 4. § c) pont, 21/A. § (1) bekezdés (útlevél)	Vezetői engedély; egyéb közlekedési igazgatási (gépjárművel kapcsolatos) ügyek intézése; személyi igazolvány ügyintézés; lakcímgigazolvány, lakcímnyilvántartás; egyéni vállalkozói igazolvány; útlevél; a NEK adatlap (diákigazolványhoz szükséges)

Szociális ügyek Aktív korúak ellátása (ezek konkrétan: foglalkoztatást helyettesítő támogatás, valamint egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti (EGYT) támogatás (korábban „rendszeres szociális segély”)	2013 illetve 2015. március 1.	2012. évi XCIII. törvény 1993. évi III. törvény	Alanyi, ill. fokozott ápolási díj; alanyi és normatív alapú közgyógyellátásra való jogosultság megállapítása; egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság hatósági bizonyítvány kiadása; szociális rászorultság igazolása; időskorúak járadékának megállapítása, folyósítása; aktív korúak ellátásával kapcsolatos ügyintézés 2015. március 1-jétől.
Hadigondozással összefüggő feladatok	2013	1994. évi XLV. törvény	
Menekültekkel kapcsolatos feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény	A menekültek, az oltalmazottak és a menedékesek jogszabályban meghatározott ellátásairól és támogatásokról való döntés, illetve ezek korlátozásáról, megvonásáról szóló döntés.
Kommunális igazgatási feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény	A temető fenntartásával és üzemeltetésével kapcsolatos feladatok ellátásának ellenőrzése; a temetkezési tevékenység mint szolgáltatás folytatásával kapcsolatos engedélyezési feladatok.
Állatvédelemmel, állattartással kapcsolatos feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény	Állatmenhely és állatpanzió létesítésének engedélyezése; állatotthon létesítésének engedélyezése és a szolgáltatás felügyelete.
Ügyfélkapu regisztrációval kapcsolatos feladatok	2013	84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet 7. §	2012.12.31-ig az okmányiroda és a kormányhivatal, 2013.01.01-jétől már csak a kormányhivatal és a járási hivatal.
Honvédelemmel kapcsolatos feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény	A kiképzett tartalékosok, a hadkötelesek és a potenciális hadkötelesek adatainak és lakcímenek pontosításában történő közreműködés.

Közműszolgáltatással kapcsolatos hatósági feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény	Villamosenergia és földgáz fogyasztásmérő leolvasásának, ellenőrzésének és cseréjének, valamint az ellátásból való kikapcsolásnak, illetve a berendezés ellenőrzésének tűrésére, az együttműködésre vonatkozó kötelezettség megállapítása, továbbá ezzel kapcsolatban a mérőhelyre való bejutás engedélyezése, illetve a bejutás határozatban történő elrendelése.
Vízügyi igazgatási hatáskörök	2013	2012. évi XCIII. törvény	A tulajdonos kötelezése az ingatlan bekötésére, ha azt a víziközmű-rendszer üzembe helyezésétől számított egy éven belül nem teljesíti, illetve a víziközmű használatba történő bekötés elrendelése; a fogyasztó kötelezése a szolgáltatói hozzájárulás nélkül elvégzett bekötés, építmény, berendezés elbontására, átalakítására; vízvezetési és szennyvíz-elvezetési szolgálat alapítása; a fogyasztó teljesítésre kötelezése, ha nem tesz eleget a hiba kijavításának, vagy az előírásnak nem megfelelő víziközmű-használatot nem szünteti meg; a közterületen kialakítandó vízmérőhely helyének megállapítása; tulajdonos átalakításra vagy a létesítmény használatának megszüntetésére.
Kulturális örökségvédelmi feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény	Régészeti emlék vagy lelet felfedezője bejelentésének fogadása, erről az illetékes múzeum értesítése.

Oktatással kapcsolatos feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény	A tanköteles tanuló igazolatlan mulasztása esetén történő eljárás lefolytatása; a tanköteles tanuló tanulmányainak külföldön történő folytatása bejelentésének fogadása; az írásbeli érettségi vizsgák feladatlapjainak őrzése, iskolák közötti elosztásában való közreműködés; a központi érettségi vizsga írásbeli feladatlapjainak átadása a vizsgabizottságot működtető intézmény megbízottjának.
A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásával kapcsolatos feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény	A személyiadat- és lakcím-nyilvántartás vezetése.
Gyámügyi feladatok (a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, kiegészítő gyermekvédelmi támogatás és az óvodáztatási támogatás kivételével), valamint gyámhatósági feladatok gyámhatósági feladatokkal kapcsolatos családtámogatási kedvezmények megállapítása (családi pótlék, iskoláztatási támogatás)	2013	2012. évi XCIII. törvény 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény	
Parkolási igazolvány	2013	218/2003. (XII. 11.) 3. § (1) bek.	

Egyéb feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény	Földrendezési és földkiadási ügyek, hegyközségekkel kapcsolatos feladatok, a kereskedelmi igazgatással kapcsolatos feladatokból az állandó menaszéria működési engedélyének kiadása, növényvédelmi igazgatási feladatként a mérégjelzésű vagy a tűz- és robbanásveszélyes növényvédőszerrel kapcsolatos bejelentések továbbítása a növény- és talajvédelmi szolgálat részére, az üzletszerűen végzett társasházkezelői és ingatlankezelői tevékenység nyilvántartásba vétele és a szolgáltatás felügyelete, közlekedési igazgatási feladatként: járdák, gyalogutak és azok műtárgyai építésének, korszerűsítésének és megszüntetésének engedélyezése, levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyek.
Építésügyi igazgatási feladatok	2020. március 1.	2019. évi CX. törvény	

*Forrás: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium.
Source: Ministry of Public Administration and Regional Development.*

3.2. Közös önkormányzati hivatal vs. polgármesteri hivatal

Jelen tanulmány elején egyik hipotézisként azt az állítást fogalmaztam meg, hogy a közös önkormányzati hivatalok és a polgármesteri hivatalok igazgatási szerepének alakulása között nincs különbség.

A községi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek vizsgálata során megállapítható volt, hogy a feladat- és hatáskörök telepítése esetén a törvényalkotó nem tesz különbséget a községi jogállású települések között annak vonatkozásában, hogy a település önkormányzata önálló polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal keretében látja-e el feladat- és hatásköreit.¹⁵

Mind a községi közös önkormányzat hivatalokat, mind a községi polgármesteri hivatalokat vezető jegyzőknek – és anyakönyvi igazgatás területén az anyakönyvvezetőnek – azonosak a feladat- és hatásköreik. Ezek jellemzően az alábbi ügytípusok:

- anyakönyvi igazgatással kapcsolatos igazgatási feladatok,
- állat- és növényvédelemmel kapcsolatos igazgatási feladatok,
- bölcsődei és óvodai ellátással kapcsolatos igazgatási feladatok,
- földdel kapcsolatos igazgatási feladatok,
- gyermekjóléti és szociális ellátások, települési támogatás,
- gyermekvédelmi és gyámügyi igazgatási feladatok,
- helyi adó igazgatás,
- ipari igazgatási feladatok,
- kereskedelmi és idegenforgalmi igazgatási feladatok,
- környezet- és természetvédelmi igazgatási feladatok,
- közfoglalkoztatással kapcsolatos igazgatási feladatok,
- közlekedéssel kapcsolatos igazgatási feladatok,
- köztemetővel kapcsolatos igazgatási feladatok,
- köztisztasággal kapcsolatos igazgatási feladatok,
- polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásával kapcsolatos igazgatási feladatok,
- választással és helyi népszavazással kapcsolatos igazgatási feladatok.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Mint a fentiekben kifejtettek alapján is látható, a közös önkormányzati hivatalok igazgatási feladatainak változása döntő mértékben járási hivatali rendszer felállításának következményeként bekövetkezett jegyzői államigazgatási feladat- és hatáskörök változásának eredménye. Ez a fajta feladat- és hatáskörcentralizálás – álláspontom szerint – még nem került nyugvópontra, attól függ, hogy a törvényalkotó a jövőben milyen szerepet szán a települési önkormányzatoknak és a jegyzőknek.

A felállított hipotézisekkel kapcsolatosan:

1. hipotézis: A közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepe nem azonos a székhely és a társtelepülés(ek) esetében.

Az 1. hipotézis csak részben igazolható. A törvényalkotói szándékkal egybeesően a közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepe azonos a székhely és a társtelepülés(ek) esetében a közös önkormányzati hivatal jogállását és feladatait illetően. Ezt azonban tovább árnyalja – mondható: mélyíti – az, hogy az adott társtelepülésen kirendeltség, vagy csak ügyfélszolgálat működik. Vagyis a „nem azonosság” az ügyintézéshez való hozzáférés különbözőségében jelenik meg a gyakorlatban, amikor is a székhelytelepülésen teljesebb és gyorsabb ügyintézés érhető el az érintett ügyfeleknek, mint kirendeltségen vagy ügyfélszolgálaton. És akkor még nem esett szó arról az esetről, amikor a választási cikluson belül megromlik a viszony a közös önkormányzati hivatalt alkotó települések, vagy a társtelepülési polgármesterek és a közös önkormányzati hivatal vezetője a jegyző között és a társtelepüléseknek nincs meg a szükséges szavazati aránya¹⁶ a jegyző felmentéséhez.

2. hipotézis: A közös önkormányzati hivatalok és a polgármesteri hivatalok igazgatási szerepének alakulása között nincs különbség.

A 2. hipotézis vonatkozásában összegzésként megállapítható, hogy a közös önkormányzati hivatalok igazgatási feladatai nem térnek el az önálló polgármesteri hivatallal rendelkező községek igazgatási feladataitól. Az alapvető eltérés a lakosság oldaláról jelenik meg az ellátás színvonalában, hisz míg egy polgármesteri hivatalnál egy helyen minden fajta ügy intézhető, a közös önkormányzati hivatal esetében a székhelyen alapvetően egy helyen intézhető mindenfajta ügy, a kirendeltségen egyes ügyek, illetve – kirendeltség hiányában – ügyfélfogadás¹⁷ esetén inkább csak ügyindításról, panaszfelvételtől lehet szó és nem pedig konkrét érdemi ügyintézésről. Az ügyfél szempontjából tehát az igazgatási feladatellátás színvonala a polgármesteri hivatal és nem a közös önkormányzati hivatal mellett szól. Ugyanakkor a köztisztviselői utánpótlás, foglalkoztatási problémák, a távozó munkatársak pótlásának nehézségei és a kistépelüléseken a közös önkormányzati hivatal gazdasági előnyei az önálló hivatallal szemben a jelenlegi hivatali modell mellett szólnak a 2000 lakosságszám alatti települések esetében. Következésképpen mindezek abba az irányba határozzák meg a községi igazgatási feladatok ellátását, hogy a közös önkormányzati hivatali modell megmaradjon, ugyanakkor elgondolkoztató, hogy a működtetési költségek és a szakemberhiány miatt a jelenlegi modellben, ahol a székhelytelepülésen túl kirendeltségek vagy ügyfélfogadás működtethető, a kirendeltségek megmaradjanak-e, megtartásra kerüljenek-e vagy pedig legyen egy olyan egységes módszertani modellen alapuló szabályozás, amely jelenleg hiányzik: székhelytelepülésen hivatal, a társtelepülés(ek)en ügyfélfogadás. Ez utóbbi megoldással megszűnne az a törvényhozói szándékkal nem egyező gyakorlat, hogy papíron közös önkormányzati hivatalról beszélünk, ugyanakkor a valóságban a településeken, amelyeknél közös önkormányzati hivatal van, az „önálló” polgármesteri hivatalok tovább működnek annyi különbséggel, hogy kirendeltségnek nevezik és a kirendeltség élén aljegyző vagy kirendeltségvezető áll szakmai apparátussal. Egységes módszertan esetén érvényesíthető a kirendeltség lehetőségének megszüntetésével a közös önkormányzati hivatal esetében a költséghatékonyabb hivatali működés, a kollegák szakmai segítségével, az egységesebb ügyintézés, a gyorsabb és eredményesebb kommunikáció, a „látvány közös önkormányzati hivatalok” megszüntetése. De ez a megoldás azokat a – véleményem szerint többségben lévő – társtelepüléseket sújtaná hátrányosan, amelyekben a kirendeltségek jogkövető módon, az Möt. 85. § (9) bekezdésében kifejeződő törvényalkotói szándéknak megfelelően lettek létrehozva. Az aranyközéput megtalálása azonban már egy további jelentős kutatást és elemzést igényelne.

JEGYZETEK

- 1 A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény.
- 2 Pl. Bánk – Tolmács Körjegyzőség: székhely Bánkon, kirendeltség Tolmácson. Bánk – Tolmács Körjegyzőség Szerkezeti és Működési Szabályzat 2008. Elérhető: <https://www.tolmacs.hu/kj-szmsz.pdf> (Letöltés ideje: 2024.01.06.)
- 3 Alaptörvény 34. cikk „(2) Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.” Elérhető: <https://net.j> és kizigazgatasi.rendszeroftar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv (Letöltés ideje: 2024.01.06.)
- 4 Möt. 85. § (1)-(2a), (4)-(5) és (7)-(7a) bekezdései.
- 5 Möt. 85. §.

- 6 Mötv. 41. § (2) bekezdés.
- 7 Mötv. 85. § „(3) Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül állapotodnak meg. A megállapodás az általános választásokat követő év január 1-jén lép hatályba.” (2014.I.1-től 2019.XII.31-ig hatályos szöveg) Elérhető: <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1100189.TV/ts/20190710/lr/chain770> (Letöltés ideje: 2024.01.06.)
Mötv. 85. § „(3) Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül közigazgatási szerződésben állapotodnak meg. A megállapodás az általános választásokat követő év január 1-jén lép hatályba.” (2020.I.1-től hatályos szöveg) Elérhető: <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1100189.TV/ts/20240105/lr/chain770> (Letöltés ideje: 2024.01.06.)
- 8 Alkotmánybíróság, ÜGYSZÁM 2099/E/1991. Elérhető: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=D73149C8CE36C107C1257ADA0052B52F> (Letöltés ideje: 2024.01.07.)
- 9 Mötv. 85. § (3) bekezdés.
- 10 Mötv. 85. § (9) bekezdés.
- 11 Mötv. 85. § (6) bekezdés.
- 12 Mötv. 85. § (8) bekezdés.
- 13 A kutatásban a kérdőívekre válaszolók részére anonimitás lett biztosítva oly módon, hogy bár a települések neve, lakosságszáma és a hivatali struktúra (létszám, munkakörök) az egyes településeken konkrétan beazonosíthatóak voltak, de az adatok felhasználásakor a tanulmányban a települések nem kerülnek nevesítésre.
- 14 A járásek kialakításáról, valamint ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény 77. §.
- 15 Lásd Önkormányzatok elektronikus hatásköri jegyzéke XXVI. évfolyam 3. szám (2023. III. negyed-év). Elérhető: <https://kormany.hu/dokumentumtar/onkormanyzatok-elektronikus-hataskori-jegyzek-2023-iii-negyedev> (Letöltés ideje: 2024.01.07.)
- 16 Mötv. 83. § b) pont.
- 17 Mötv. 86. § (2) bekezdés.

IRODALOMJEGYZÉK

- Balázs István: *A magyar közigazgatásátalakulása a rendszerváltástól napjainkig*, Új Magyar Közigazgatás, 2012/12, 2–13.
- Balogh Györgyi: *Párhuzamok és ellenétekek a közös önkormányzati hivatalok világában, avagy közös-e a közös önkormányzati hivatal?*, Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány, Budapest, 2022, 28. Elérhető: https://dhkfa.hu/News/2022/Tanulmanyok/Koh_mukodes.pdf (Letöltés ideje: 2024.01.06.)
- Dr. Bekényi József – dr. Gyergyák Ferenc: *Közös önkormányzati hivatalok megalakulása, a jelenleg még önálló polgármesteri hivatalok, körjegyzőségek átalakulásának folyamata közös bivatallá*, Új Magyar Közigazgatás, 2013/1, 38–41.

- Fürcht Pál: *A településközi együttműködés egyes kérdései*, Magyar Közigazgatás, 2000/9.
- Hoffman István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása – Az elmélet és a gyakorlat tükrében*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2009, 396.
- Horváth M. Tamás – Józsa Zoltán: *Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentrártum*, in: Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, MTA Társadalomtudományi Központ, Budapest, 2016, 564–583.
- Kéki Zoltán: *A kistérségi és a körzeti igazgatás*, in: Csefkó Ferenc (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Pécs, 2008, 233–240.
- Schutzbach Ferenc: *A községi önkormányzatok és körjegyzőségek*, Új Magyar Közigazgatás, 2011/10, 36–37.
- Veilandics Eszter: *A községi jegyző szerepének átalakulása, feladat- és hatáskörének változásai, Összehasonlító elemzés egy jegyző szemszögéből*, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr, 2023, 279.

HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK

- Magyarország Alaptörvény (2011. április 25.).
- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.
- 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvényt módosításokról.
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.
- 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról.
- 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról.