

MISKOLCI EGYETEM  
ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR  
DEÁK FERENC ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI  
DOKTORI ISKOLA

LENGYELNÉ BÚS ZITA

A JEGYZŐI STÁTUSZ VÁLTOZÁSAI A 19. SZÁZADTÓL  
MAGYARORSZÁGON

PhD értekezési tézis

Deák Ferenc Állam- És Jogtudományi

Doktori Iskola

A doktori iskola vezetője: Jámborné Prof. Dr. Róth Erika intézetigazgató  
egyetemi tanár

A doktori program címe: A magyar állam- és jogrendszer, jogtudomány  
továbbfejlesztése, különös tekintettel az európai jogfejlődési tendenciákra

Tudományos vezető: Dr. Koncz Ibolya Katalin,

Társ-témavezető: Dr. Turkovics István

MISKOLC

2023

## **I. A doktori értekezés kitűzött célja, hipotézisek, kutatási kérdések**

Témaválasztás indokolása, hogy több mint húsz éve dolgozom a közigazgatásban, jelenleg polgármesterként, előtte jegyzőként, így a gyakorlatban tapasztalt problémák elemzése is segít a kutatás során a javaslatok megfogalmazására, valamint a téma állandó aktualitása, hiszen az elmúlt évtizedekben folyamatos változások zajlanak a magyar közigazgatásban, különösen a helyi- területi szinten.

A kutatásom elsősorban jogtörténeti vonatkozású, mely arra irányul, hogy bemutassam a jegyzői státusz változásait egészen a 19. századtól napjainkig. Mivel a vizsgálat nemcsak jogtörténeti tárgyú, hanem közigazgatási jog is, a jelenlegi szabályozáshoz eljutva, mindenképpen szükséges a jegyző jelenlegi jogállásának, közigazgatásban, ezen belül is a helyi önkormányzatok rendszerében betöltött szerepének vizsgálata a hatályos jogszabályok alapján.

A kutatásomat mindenképpen egy felállított hipotézis: miszerint jó-e, valamint szükséges-e a jegyzői státusz a helyi önkormányzatoknál? -köré kívánom építeni, amelynek lezárásaként elkészített doktori értekezésben célom, hogy a feltárt elméleti és gyakorlati problémákat komplex megközelítésben a tudományos társadalom, illetve a gyakorlati szakemberek számára elérhetővé tegyem, valamint, hogy a problémákra de lege ferenda megoldási javaslatokat tegyek, amelyeket reményeim szerint mind az elmélet, mind a gyakorlat hasznosítani tud majd.

A hipotézisek összeállításához elsőként előkutatást végeztem, és ennek alapján konceptualizáltam a kérdéskört, majd a téma változóinak beazonosításával megfogalmaztam a tudományos problémát. Meghatároztam a vizsgálandó területeket, és a hipotéziseket, majd ehhez illesztettem a szükséges kutatási módszereket. Ennek alapján a következő hipotéziseim alakultak ki:

### **Hipotézisek:**

1. A jegyző személye mindig összefüggött a helyi igazgatási szervezetben az állam szolgálatával, az államigazgatási feladatok ellátásával.
2. Azért nevezhető az 1990-től 2000-ig terjedő időszak a második hőskornak, mert a jegyző kettős jogállású és az államigazgatási ügyek jelentős részét a jegyző látja el.
3. Az elmúlt évtized során a hivatal vezetésében egy sajátos kettős hatalom alakult ki. A polgármester ugyanúgy részt vesz a hivatal vezetésében, mint a jegyző. A felelősség viszont nem duális, az maradt a jegyzőé.
4. Az új önkormányzati törvény látványosan erősítette a polgármesterek pozícióját, míg a jegyzői szerepkört gyengítette.

### **Kutatási kérdések**

1. Hogyan változtatta meg az ezredforduló az addig egységes jegyzői hatáskör-telepítés rendszerét?
2. Milyen a jegyzők és a felettük munkáltatói jogokat gyakorló polgármesterekkel történő kapcsolatrendszer? Hogyan alakult ez a történelem során és az utóbbi időkben? Az államigazgatás átszervezése milyen hatást gyakorolt a jegyző feladat-és hatáskörére és ezen keresztül esetlegesen a jogállására?

## II. Kutatási fázisok, a téma megközelítése és érzékenysége

Kutatómunkámat többségében az általános kutatási módszerek jellemezték, amelyekbe beletartozik az analízis, az indukció, a dedukció és a szintézis egyaránt. Az összegyűjtött szakirodalmat az analízis módszerével rendszereztem az ismeretanyagaikat, majd az elméleti és gyakorlati megállapításokat új egységbe szintetizáltam. A kutatás alapját jelentő általános definíciókat (önkormányzatiság, önkormányzat, jegyző, polgármester stb.) logikai összehasonlító elemzés alá vettem, vagy az analógia módszerével alakítottam ki.

A szekunder kutatásban a következő módszerekkel dolgoztam:

**Irodalomfeldolgozás (dokumentumelemzés) - szekunder:** A témához – jelen esetben - *A jegyzői státusz változásai a 19. századtól Magyarországon* - mérvadó forrásmunkák kiválasztása (könyvtári és internetes anyaggyűjtés), elolvasása, majd kijegyzetelése, és a későbbi hivatkozásokhoz a források pontos bibliográfiai adatainak rögzítése. Kronologikus-történeti vizsgálati módszert alkalmaztam a migráció történetének feldolgozása során, amelynek eredményeként összegyűjtöttem a rendelkezésre álló szakirodalmat.

Munkám során arra törekszem, hogy disszertációm ne deskriptív, elmesélő legyen, hanem vitázó, érveket egymás mellé helyező, következtetéseket levonó, szekunder információgazdálkodásból új információs anyagként jelenjen meg. A szekunderkutatás valamely tudományos problémát már meglévő, és hozzáférhető (mások által közzétett vagy saját korábbi) információkkal old meg. Lényege az ilyen adatok, megállapítások, stb. gyűjtése, rendezése, ütköztetése és önálló véleményezése. Én munkámban a szekunderkutatás alkotó, azaz kreatív változatát, az ismeretgazdálkodást használom, amely egy tárgykörben folyamatosan a szekunderkutatás információit analitikusan elemzi, majd azokat kombinálva és szintetizálva – részben heurisztikus módszerekkel – új (vagy bővített) ismeretelemeket hoz létre. Az ismeretgazdálkodásom azon alapul, hogy a rendezett információkat átnézem, tanulmányozom, egybevetem, kombinálom,

ami olyan mentális folyamatokat indít el, amik új ismeretek, felismerések alkotásához vezetnek.<sup>1</sup>

Disszertációm készítése során a következő munkafolyamatot alkalmaztam:

1. Pontosán meghatároztam a témát, amely: *A jegyzői státusz változásai a 19. századtól Magyarországon*. Azért ezt a témát választottam, mert ez egy jól körülhatárolható, valódi, s vannak benne megoldhatatlan, de az elvégezhető kutatásban megoldható feladatok (lásd: hipotézisek. Pl. 3. Az elmúlt évtized során a hivatal vezetésében egy sajátos kettős hatalom alakult ki. A polgármester ugyanúgy részt vesz a hivatal vezetésében, mint a jegyző. A felelősség viszont nem duális, az maradt a jegyzőé.
2. Szekunder (magyar és nemzetközi<sup>2</sup> szakirodalom) és primer (interjúk) anyagot gyűjtöttem. Jóval több anyagot sikerült összegyűjtenem, olvasnom, feldolgoznom, mint amennyit disszertációm végső változatában felhasználtam. Egyetértek Tomcsányival, aki szerint minél alaposabban felderítjük a szakirodalmi környezetet, annál biztosabban mozgunk benne, és annál inkább tudjuk bizonyítani azt, hogy mi újat tettünk hozzá. Mert a saját eredmények és a saját vélemény a legfontosabb.<sup>3</sup>  
Az anyaggyűjtésnél fontosnak tartom a jogforrásokat, mivel ez egy jogtudományi doktori iskola, másrészt pedig disszertációm főszereplője, a jegyző, akinek feladata a helyi önkormányzati rendeletek előkészítése, és ez nagyon pontos jogforrástani ismereteket igényel, hiszen a normakontroll eljárások igen nagy hányada éppen a felhatalmazásra kérdez rá, illetve a más jogszabályba ütközésnél merül ez fel.
3. Rendszereztem az anyagot. A rendelkezésemre álló magyar és idegen nyelvű irodalmat elemeztem és bíráltam.
4. Újra tanulmányoztam a témát, közvetlenül a forrásokból.

---

<sup>1</sup> Tomcsányi Pál: Általános kutatómódszertan (Az ismeretalkotás- és közlés tudományszaktól független elmélete és gyakorlata), Szent István Egyetem, Gödöllő-Budapest, 2000, (a továbbiakban: Tomcsányi, 2000.) 20-22.o.

<sup>2</sup> Miatán eszperantó nyelvből rendelkezem nyelvvizsgálóval, ezért ezen a nyelven megjelent szakirodalom feldolgozása jelenik meg a disszertációmban.

<sup>3</sup> Tomcsányi, 2000. 135.

5. Formába öntöttem az addigi észrevételeket. Az alkotásokat ismertettem, értékeltem és leírtam azokat.<sup>4</sup>
6. Úgy fogalmaztam, hogy érthető legyen és a dokumentumok, azaz a forrásmunkák visszakereshetőek legyenek.<sup>5</sup>

Emellett végig azt tartottam a szemem előtt, hogy alázatos maradjak, mert ennél a témánál csak a legnagyobb alázattal lehet eredeti álláspontot megfogalmazni. A jegyzőről tudományos, de mégis könnyen befogadható elemzést szeretnék írni.

A dolgozat legfőbb célkitűzése a jegyzőkkel kapcsolatos szabályozás részletes, elemző bemutatása, valamint a jogalkotás és a jogalkalmazás számára megoldási javaslatok kidolgozása. A téma kutatása során a normatív metódus mellett jogösszehasonlító módszert is alkalmazni kívánok. Elsősorban a magyar szabályozást kívánom alapul venni, de a kutatás során mindenképpen kitérek -külön fejezetben is- a külföldi jogrendszerek, különösen angol, francia, német és svéd szabályozásra, amelyek kutatása megoldási javaslatok kidolgozásának alapja is lehet. A normaszövegek jogi elemzésén túl a statisztikai adatok megfelelő felhasználásával, a jegyzők jogállásának témakörében feldolgozni kívánt adatmennyiség tekintetében statisztikai módszer is alkalmazásra kerül.

---

<sup>4</sup> Tomcsányi, 2000. 35.o.

<sup>5</sup> Tomcsányi, 2000. 62-65.o.

### III. A kutatás eredményeinek összefoglalása

Kutatásom alapján megállapíthatjuk, hogy mind a négy hipotézisem helytálló, ugyanis **első hipotézisem az volt, hogy a jegyző személye mindig összefüggött a helyi igazgatási szervekben az állam szolgálatával, az államigazgatási feladatok ellátásával.**

Ha az egyes korszakokat szeretnénk végig venni, akkor a következőket mondhatjuk el.

Ahogy disszertációmban láthattuk a magyar közigazgatásban a községi jegyző jogállás kialakulása és kifejlődése a 17-18. századra tehető, ténylegesen szabályozottá Mária Terézia idején vált. A jegyző személyében ilyenkor három érdek jelent meg:

1. a település érdeke,
2. az állam érdeke,
3. egyén érdeke.

A jegyzői tisztség tekintetében a 19. század mérföldkönek tekinthető, hiszen az 1871. évi XVIII. törvény lényeges változást hozott ezen a területen. A kétirányú függés, azaz az állam és a közösség irányában megmaradt, azonban annyiban történt változás, hogy a jegyző a község tisztviselőjeként egyúttal az állami közigazgatás végrehajtójává is vált. Tehát a jegyző személye a XIX. században is összefüggött a helyi igazgatási szervekben az állam szolgálatával, az államigazgatási feladatok ellátásával. A községekről szóló 1886. évi XXII. tc. hatályba lépése után a községi jegyző egyre aktívabban kapcsolódik be a községi ügyek intézésébe.

A 19. század végén és a 20. század elején a jegyzői szakma társadalmi presztízse kiemelkedő volt.

Habár a két világháború között lényeges változás nem történt, a vármegyék élén továbbra is az alispán állt, alatta a főjegyző, és az aljegyző, akik a közgyűléseken fogalmazói-előadói feladatokat láttak el, mégis a jegyzőség és a jegyző személye különös figyelmet érdemelt, ugyanis a közigazgatással tudományos színvonalon csak az 1930-as években kezdtek foglalkozni Magyarországon.

A tanácsrendszer időszakában (1950-1990) a vb-titkár volt az, aki a jegyzői feladatokhoz hasonló, főként államigazgatási feladatokat látott el. A vb-titkár hivatásos államigazgatási dolgozó volt, tanácselnök segítője. Feladata a szocialista törvényesség biztosítása volt, a hatósági tevékenység eredményességének, a hivatali munka rendjének biztosítása. Ebben az időben a vb-titkár megbízatása az őt megválasztó tanács megbízatásának lejártát követően megválasztott új tanácsnak az alakuló üléséig tartott.

Azt is bemutattam disszertációmban, hogy a rendszerváltáskor, az 1990-es évi önkormányzati szabályozás visszanyúlt a közigazgatási hagyományokhoz. Ugyanis a tanácsrendszer előtti korszakban, azaz 1950 előtt a jegyző az állam köztisztviselője, a községi közigazgatás vezetője volt, tehát személye összefüggött a helyi igazgatási szervezetben az állam szolgálatával, az államigazgatási feladatok ellátásával. Fontos, hogy a jegyző a törvényesség őre, a politikával szemben a szakmai elem megtestesítője, ő látja el az államigazgatási feladatokat, ugyanis az Ötv. 7. §-ának (1) bekezdése alapján az önkormányzati szervekre és tisztviselőkre átruházott államigazgatási hatáskörök elsődleges címzettje. Az 1990-es években a legnagyobb gondot az jelentette, hogy a jegyző jogállását tekintve az „önkormányzat embere”, feladatkörét tekintve pedig inkább az „állam embere” volt.

Azt is láthattuk, hogy napjainkban a jegyző szerepére az jellemző, hogy a jegyző az államigazgatási rendelkezések végrehajtója és a község ügyeinek vivője.

2011 óta elmondhatjuk, hogy a jegyző feladatainak 60 %-a az államigazgatási és 40 %-a az önkormányzati feladat. 2013-tól a jegyző önkormányzati szerepe jelentősen erősödött azáltal, hogy önkormányzati hatáskörei is lehetettek, átruházott hatáskörben, önkormányzati ügyekben is dönthet.

Tehát ha **az első hipotézisemet vizsgáljuk, azaz azt, hogy a jegyző személye mindig összefüggött a helyi igazgatási szervezetben az állam szolgálatával, az államigazgatási feladatok ellátásával**, akkor megállapíthatjuk, hogy 2013 után ez a szerepe a jegyzőnek csökkent, ugyanis a jegyző államigazgatási feladatainak egy részét a járási hivatali rendszerbe integrálta, ezzel kifejezve azt, hogy mit is akart az állam. Az állam ugyanis teljes államigazgatási koncentrációt akart. A járások általános elsőfokú államigazgatási hatósági jogkör gyakorlására jöttek létre. Ezzel a törvényalkotónak az volt a célja, hogy elválassza egymástól szervezetileg az önkormányzati és az



államigazgatási feladatok ellátását. A jegyzők jogállása a járási hivatalok megalakulásával alapvetően megváltozott, ugyanis az általános hatáskörű államigazgatási szerepe megosztásra került a járási hivattal, miután több hatásköre átkerült oda. Ez a megfogyatkozott államigazgatási hatáskörök mellett az önkormányzati pozíció erősödését jelenti. Tehát a jelenlegi szabályozásunk szerint a jegyző az egyik általános hatáskörű elsőfokú, helyi államigazgatási szerv, azaz jelenleg is helytálló az első hipotézisem: **a jegyző személye mindig összefüggött a helyi igazgatási szervezetben az állam szolgálatával, az államigazgatási feladatok ellátásával.** Habár az államigazgatási feladata a jegyzőnek 2013 után csökkent, ugyanis a jegyzőnek ez a jogállása (általános hatáskörű elsőfokú, helyi államigazgatási szerv) megosztásra került közte és a járási hivatal között.

**Második hipotézisemről is megállapíthatjuk, hogy helytálló, ugyanis azért nevezhető az 1990-től 2000-ig terjedő időszak a második hőskornak, mert a jegyző kettős jogállású és az államigazgatási ügyek jelentős részét a jegyző látja el.**

A jegyzőnek ebben az időszakban azonosak a feladatai, azonosak a hatáskörei. Szinte minden elsőfokú államigazgatási hatáskör címzettje a jegyző. Az 1990-től a 2000-ig terjedő időszak az új önkormányzati rendszer kiépítésének, megszilárdításának éve. Ekkor alakulnak ki a polgármesteri hivatalok és a körjegyzőségek.

Az 1990-es önkormányzati törvény a magyar közigazgatás-történeti hagyományokra is építkezve szabályozta a jegyző jogállását, feladatait és hatásköreit. A törvényhozó egyrészt visszanyúlt a régi elnevezéshez, titulushoz, másrészt visszahozta az első tanácstörvény előtti időszak alapvető feladat-és hatásköri szabályait is. Azaz a jegyző a képviselő-testület hivatalának vezetőjeként felel az önkormányzati ügyek döntés-előkészítéséért és végrehajtásáért, másrészt államigazgatási körökben a hatáskörök címzettje. A magyar közigazgatás rendszerében elhelyezve a jegyző általános hatáskörű, helyi, elsőfokú államigazgatási szerv. Az 1990-es önkormányzati törvény azzal igyekezett megteremteni és megfogalmazni függetlenségét a mindenkori politikai hatalomtól, hogy a jegyzőt pályázat útján a képviselő-testület választotta ki a jelöltek közül és kinevezése határozatlan időre szól. A jegyzővel szembeni elvárások az 1990-es törvény után a következők voltak: pártatlanság, semlegesség és kiemelkedő szakmai képzettség.

A cél az volt, hogy önkormányzatok tevékenysége felett egyfajta állami felügyeletet gyakoroljanak a jegyzők, hiszen ők hivatottak biztosítani az önkormányzati tevékenység egészének törvényességét, s ezt belülről és megelőző jelleggel teszik. Látható, hogy az alapvető gondot a jegyző jogállásával kapcsolatban az jelenti, hogy a jegyző jogállását tekintve az „önkormányzat embere”, feladatkörét tekintve pedig inkább az „állam embere”. Ez a kettősség problémássá teszi a jegyzői feladatellátás kiegyensúlyozott megvalósítását, hiszen az önkormányzat azt várja el a jegyzőtől, hogy ne akadékoskodjon, ugyanakkor a „törvényesség őre” találja meg az önkormányzat érdekeinek a legmegfelelőbb jogi megoldást.

**Harmadik hipotézisem** is helytálló, ugyanis **az elmúlt évtized során a hivatal vezetésében egy sajátos kettős hatalom alakult ki.** A polgármester ugyanúgy részt vesz a hivatal vezetésében, mint a jegyző. A felelősség viszont nem duális, az maradt a jegyzőé. Ahogy disszertációmban is láthattuk a magyar helyi önkormányzatok végrehajtásáért és igazgatásáért felelős szervezete kettős vezetés alatt áll, ugyanis egyrészt a helyi és laikus elemet képviselő polgármester, valamint a szakmaiságot és a stabilitást képviselő jegyző működteti ezt a rendszert. A dualisztikus igazgatási szervezetű önkormányzati modellbe azoknak az államoknak a szabályozása tartozik, ahol az önkormányzati jog kialakít egy a stratégiai döntéshozó testülettől független, attól jogilag elkülönült feladat-és hatáskörrel rendelkező igazgatási-végrehajtási szervezetet, de e szervezet vezetésével összefüggő hatáskörök több személy vagy testület között oszlik meg. Ezzel ellentétben a monokratikus rendszer, az, amely a 2011-es magyarországi önkormányzati szabályozást inkább jellemzi, amint disszertációmban is láthattuk. Nemzetközi szinten ismerünk olyan dualisztikus rendszereket, ahol a polgármester és a testületi bizottságok kettősségén alapul a rendszer (Benelux államok, Spanyolország, Portugália, Görögország), olyat, ahol a polgármester, mint politikai vezető és az igazgatási professzionista kettősségén alapul a rendszer (2000-es brit önkormányzati modell). Az utóbbi dualisztikus igazgatási szervezetű modellbe tartozik az 1990-es Ötv. modellje is, amikor az igazgatási szervezet kettős vezetésének a feladat-és hatáskörök ellátását jellemzően egy professzionista igazgatási szakember, azaz a jegyző és egy politikusnak tekinthető vezető, azaz a polgármester között osztják meg. Az Ötv. szerint a duális modellű rendszert a jegyző speciális jogállása határozza.

Az 1990-ben kialakuló magyar önkormányzati rendszer a korábbi szabályozásbeli adottságokra és a történeti hagyományokra is figyelemmel egy erős, közvetlen testületi vezetési jogkörök melletti duális rendszert teremtett meg a helyi politikus polgármester és az igazgatási professzionalista jegyző szerepkörének intézményesítésével.

Ahogy disszertációmban is láthattuk önkormányzati hivatal vezetésében egy sajátos kettős hatalom alakul ki a polgármester és a jegyző között. A jegyző ugyanúgy részt vesz a hivatal vezetésében, mint a polgármester. A felelősség viszont nem duális, hanem az maradt továbbra is a jegyzőé. A polgármester irányítási és a jegyző vezetési tevékenysége keveredik, összecsúszik. Az önkormányzati döntéshozatal folyamatában a jegyző lehetőségei szinte „határtalanok.” Néhány bekezdéssel feljebb beszéltem annak fontosságáról, hogy a polgármester részese legyen az előkészítő folyamatnak. Ezt most egy kicsit más szemszögből is szeretném megvilágítani. A testületi döntések előkészítését – ahogyan írtam- a jegyző által vezetett hivatal végzi. Ez egyrészt óriási felelősség, ugyanakkor számottevő befolyásolási lehetősége is az önkormányzati döntések alakítására.

Az, hogy milyen határozatok születnek, elsősorban az előkészítés minőségétől, annak kidolgozottságától függ. Egy jó polgármesteri elképzelést meg lehet buktatni pongyola beadvánnyal, de egy kevésbé jó elképzelést is keresztül lehet vinni a testületen egy jól kidolgozott, felépített előterjesztéssel. Itt kell megemlíteni a jegyző domináns szerepét a helyi normák kidolgozása, az önkormányzati jogalkotás terén is. Ez kiemelkedően az a terület, ahol a polgármester szinte csak a jegyzőre tud támaszkodni. Az imént említett tényezőkből is következik, hogy a helyi közigazgatás két meghatározó résztvevőjének, a polgármesternek és a jegyzőnek együttműködése vagy annak hiánya alapvetően kihat a hivatali munkán túl az önkormányzat teljesítményére is.

Ha a harmadik hipotézisemet szeretnénk folytatni, akkor megállapíthatjuk, hogy ehhez kötődik a negyedik is, azaz az, hogy **az új önkormányzati törvény látványosan erősítette a polgármesterek pozícióját, míg a jegyzői szerepkört gyengítette.** Általánosságban elmondhatjuk a polgármesterről, hogy ő az önkormányzat, így a település első embere is.

A Mötv. egyik központi eleme a polgármester pozíciójának az önkormányzaton belüli megerősítése. Az igazgatási szervezet szempontjából a legfontosabb a polgármesternek a végrehajtás rendszerén belüli megerősítése. Bár a Mötv. 67. § a, úgy fogalmaz, hogy a polgármester irányítja a polgármesteri hivatalt a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében, de a 67. § f, pontja már jelzi a változást azzal, hogy kimondja, hogy a polgármester gyakorolja a jegyző felett a munkáltatói jogokat.

Ahogy disszertációmban is láthattuk a polgármester nemcsak tagja és elnöke a képviselő-testületnek, hanem a képviselő-testület egyik szerve is. Ennek alapján elmondhatjuk, hogy a polgármester egyszemélyes önkormányzati szerv, aki egyben képviseli az önkormányzat legfőbb szervét, azaz a választott képviselőkből álló képviselő-testületet.

A jegyzőt a polgármester nevezi ki, ez azt is jelenti, hogy a Mötv. szerint a jegyző felett a munkáltatói jogkört a polgármester gyakorolja. Amikor a jegyzőt a polgármester kinevezi, akkor a jegyző vezetőjévé válik a képviselő-testület egyik szervének, azaz a polgármesteri hivatalnak.

Amint láthattuk a polgármester és a jegyző jogállása, munkája több szállal kötődik egymással, elsődlegesen az önkormányzati igazgatásban betöltött szerepük szerint.

A hatáskörök tekintetében egy rendkívül fontos változás állt be a hatáskörök átruházását illetően. A korábbiaktól eltérően a jegyző átruházott hatáskörben önkormányzati ügyekben kapott szerepet.<sup>6</sup>Ezzel gyakorlatilag a jegyző az önkormányzati szervek sorába beemelték.

A polgármester és a jegyző kapcsolatában fontos szerepe van a munkáltatói jogkörök gyakorlásából adódó döntéseknek. Azt láttuk, hogy a jegyző felett a munkáltatói jogkört a képviselő-testület gyakorolja, az egyéb munkáltatói jogkört pedig a polgármester. Egyéb munkáltatói jogkörbe tartozik minden munkáltatói jog, kivéve a következőket: kinevezés, felmentés, vezetői megbízás, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetetlenség megállapítása, a fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása. Ugyanezen jogokat a jegyző gyakorolja a polgármesteri hivatal

---

<sup>6</sup> Mötv.81.§ (3) j) pontja

köztisztviselői tekintetében. A jegyzői munkáltatói jogosítványok azonban bizonyos esetekben csak a polgármester egyetértésével érvényesíthetők. Ilyenek a kinevezés, felmentés, vezetői megbízás, vezetői megbízás visszavonása és a jutalmazás. Abban az esetben, ha a jegyző személyi illetményt kíván megállapítani a polgármesteri hivatal valamely köztisztviselőjének, akkor is a polgármester jóváhagyására van szükség.

Nem győzöm hangsúlyozni, hogy a rendszerváltás utáni Ötv. szabályozása nagyobb lehetőséget biztosított a szakmai szempontok érvényesítésére, mint a hatályos Mötv. Egy olyan jegyző státusza, akit a képviselő-testület választ határozatlan időre, sokkal erősebb, mint akit a polgármester nevez ki.

Összefoglalásként megállapíthatjuk, hogy negyedik hipotézisem is helytálló, ugyanis **az új önkormányzati törvény látványosan erősítette a polgármesterek pozícióját, míg a jegyzői szerepkört gyengítette.**

Ha az **első kutatási kérdésemre** szeretnék válaszolni, akkor megállapíthatom, hogy az Ötv. szervezeti szabályai, valamint a hatósági hatáskör-telepítési szabályok azt is biztosítják, hogy a jegyzőt a polgármester nem utasíthatja az átruházott államigazgatási hatáskörben hozott döntései tekintetében. Ehhez sajnos nem minden polgármester tartja magát, és sok esetben megpróbál beavatkozni annak ellenére, hogy nincs hatásköre az adott kérdésben. Ezt csak erősíti a már korábban is említett lakosságban élő kép, aki a mivel a polgármesteri hivatal munkájának hatékonyságában méri le a polgármester tevékenységét, összemossa az államigazgatási és önkormányzati hatásköröket. Az ő gondolkodásukban nem választódik szét ez a két jogkör, hiába merevek azok jogilag jegyző államigazgatási hatáskörei tekintetében. Ennek átlátása nem is várható el az átlagembertől, hiszen látszólag nincs is különbség. Az Ötv. alapján a jegyző ott van a testületi, bizottsági üléseken, azokon tanácskozási joga van. Egyebekben az Ötv. 36. § (2) bekezdés a), pontjában meghatározottak alapján a jegyző gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról. Ezek alapján a jegyző részt vesz döntés-előkészítő szerepben az önkormányzati hatáskörök intézésében is. A jegyző azonban ténylegesen nem tudja elkülönülten, a képviselő-testület és a polgármester befolyásától mentesen az államigazgatási ügyintézkést ellátni,

mert a munkáltatói jogok gyakorlása révén a polgármester és a képviselő-testület jelentős hatást gyakorolnak a jegyző tevékenységére.

Ha a **második kutatási kérdésre** szeretnék válaszolni, akkor elmondhatom, hogy disszertációmban bemutattam, hogy a polgármester és a jegyző jogállása hogyan változott a rendszerváltástól napjainkig, különös tekintettel a hivatalirányítás szempontjából, ebben alapvetően, a törvényi szöveghez szigorúan ragaszkodva változás nem volt, hiszen polgármesteri hivatalt, ahogyan korábban is a polgármester irányítja és a jegyző vezeti. A polgármesteri hivatalra vonatkozó irányítási jog főként az önkormányzati jogkörökre vonatkozik, így elsősorban a hivatal önkormányzati feladatainak meghatározását jelenti, mégpedig a jegyző javaslatainak figyelembevételével. A polgármester az önkormányzati, valamint az államigazgatási feladatait, hatásköreit a polgármesteri hivatal közreműködésével látja el. Az e feladatok elvégzésében közreműködő hivatalt a jegyző vezeti. Ez a vezetői jogkör pedig azt jelenti, hogy a konkrét munkaszervezési utasításokat, feladatokat a jegyző határozza meg a hivatal köztisztviselői és más alkalmazottai részére és gyakorolja felettük a munkáltatói jogot.

Az új szabályozás azonban amely szerint, azaz a Möt. szerint a polgármester nevezi ki a jegyzőt, azt is jelenti, hogy a jegyző már sem nem az állam, sem nem az önkormányzat embere, hanem a polgármesteré. A legjelentősebb változást ez a momentum határozza meg. Ha nagyon durván fogalmazunk, akkor az új jogi szabályozás megjelenése előtt az volt az elvárás a jegyzővel szemben, hogy a mindenkori hatalommal legyen lojális, most már elvárás az, hogy ahogyan Kéki Zoltán fogalmazott, legyen lakáj is? Kialakulhat az a helyzet, hogy ha választási ciklusonként, változik a polgármester személye, akkor vele együtt változik a jegyző személye is. Mindazon által fontos lenne, ha a jegyző nem egy személyt szolgálna, hanem egy közösséget, s nem egy személynek tartozna felelősséggel, hanem egy közösségnek, vagy legalább a képviselő-testületnek, mint ahogy a rendszerváltás utáni szabályozásban.

Meglátásom szerint is a rendszerváltás utáni Ötv. szabályozása nagyobb lehetőséget biztosított a szakmai szempontok érvényesítésére. Egy olyan jegyző státusza, akit a képviselő-testület választ határozatlan időre, sokkal erősebb, mint akit a polgármester nevez ki. Elmondhatom, hogy néha polgármesterként túl erősnek is éreztem, hiszen csak

kivételesen, fegyelmi eljárás keretében megállapított súlyos fegyelmi vétség esetén vagy jelentős anyagi tehet felvállalva, közös megállapodással lehetett megválni tőlük. Szakdolgozatom forrásainak olvasása azonban megerősített abban, hogy a jelenlegi, a Mötv. szabályozása semmiképpen nem szerencsés.

Szükségesnek látom a jegyző személyének kevésbé függővé tételét. Megítélésem szerint munkajogilag nem kívánatos teljesen függetleníteni a helyi önkormányzatoktól, azonban munkáltató jogokat ésszerű lenne visszaadni a képviselő-testületnek, kinevezését vagy éppen felmentését pedig a kormányhivatal vezetőjének egyetértési jogához kellene kötni. A szabályozás ilyenén módjával a kettősség fel nem oldható ugyan, de a szakmai függetlenség erősödhetne. Az, hogy a képviselő-testülethez kerüljön a munkáltatói jogkor az is indokolja, hogy a jegyző feladatainak egy jelentős része önkormányzati jellegű, kifejezetten helyi ügyekhez kötődik. Napi feladatait a polgármester irányításával végzi a képviselő-testületi döntéseknek megfelelően. A jegyző a mindenkori önkormányzati döntések végrehajtója illetően, módon alárendeltje a képviselő-testület döntéseinek, függetlenül attól, hogy államigazgatási hatáskörben önállóan jár el. Természetesnek tűnik, hogy a kiválasztás helyben történjen. A kormányhivatali egyetértés a szakmai szempontok érvényesítésére adna lehetőséget, mert az előbb leírtak mellett, lecsökkent mértékben, de feladat és hatáskörében szerepel államigazgatási feladat is. A kormányhivatali vétó mellett szól továbbá az is, hogy a törvényességi felügyelet továbbra is a jegyző gyakorolja, ez pedig kifejezetten állami feladat megítélésem szerint. A helyi akarat csak meghatározott keretek között juttatható érvényre.

Ehhez a gondolathoz kapcsolódva pedig, véleményem szerint ésszerű lenne a jegyző képezésére vonatkozó változásra is. Tekintettel arra, hogy a képviselő-testületek helyi jogalkotói és jogalkalmazói szerepet töltenek be, valamint mind a polgármester, mind pedig a hivatal is jogalkalmazó is egyben, így a jegyző, mint a törvényesség őre állam- és jogtudományi végzettséggel feltétlenül rendelkeznie kellene. Az államigazgatási vagy közigazgatási ismeret is szükséges feladatainak magas színvonalú ellátáshoz, de megítélésem szerint a jogi végzettség nélkülözhetetlen. Nyilván ezek akkor lehetnek valós elvárások, ha a jegyzői életpályamodell valóban létezik és rá valamint a

köztisztviselői apparátusra, úgy tekintünk, mint a közigazgatás gerincére, akik a stabilitást és a folyamatosságot biztosítják.

Azt figyelembe véve, hogy a polgármesteri tisztség ellátásához semmiféle végzettséget előíró követelmény nem kötődik, a megválasztott polgármesterek számára célszerű lenne kikötni a közigazgatási vizsga letételét. A TÖOSZ által szervezett polgármesteri akadémia rendkívül jó kezdeményezés volt.

Összegezve tehát, egy státuszában megerősített, valamelyest független jegyző, bármily furcsán is hangzik, de erős jegyző, nagyobb hasznára tud lenni, egy a település érdekeit mindig szem előtt tartó, megalapozott, társadalmilag támogatott tervekkel rendelkező polgármesternek, aki ezek megvalósításához kellő eltökéltséget is érez magában.

Második kutatási kérdésem harmadik részére azt válaszolhatjuk, hogy az államigazgatás átszervezése milyen hatást gyakorolt a jegyző feladat-és hatáskörére és ezen keresztül esetlegesen a jogállására, hogy a jegyző kettős jogállású szerv a magyar rendszerben. Balázs István szavaival élve, skizofrén állapotban van, akinek ez a szerepköre napjainkban egyre csökken. Ez utóbbi szoros összefüggésben áll az államszervezet és az államigazgatás reformjával. Ahogy dolgozatomban láthattuk az önkormányzati ügyekben meghatározott hatáskörökön túl a jegyző átruházott államigazgatási hatásköröket is ellát. Az Ötv. 7. §-ának (1) bekezdése alapján az önkormányzati szervekre és tisztségviselőkre átruházott államigazgatási hatáskörök elsődleges címzettje a jegyző. Magyarországon az igazgatási szervezetrendszeren belül élesen elkülönül egymástól az átruházott államigazgatási ügyekben és az önkormányzati ügyekben eljáró vezető. Ez a kettősség a szabályozásban is megjelent, hiszen az Ötv., valamint a közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény nem tette lehetővé, hogy önkormányzati hatósági ügyekben a jegyző lehessen az átruházott hatáskör címzettje.



#### **IV. Témával kapcsolatos saját publikációk**

1. Lengyelne Bús Zita: Local government models from the change of the regime until our days, Miskolci Jogtudó 2021/1. szám 37-47. o.
2. Lengyelne Bús Zita: The leaders of local organisations in the state administration during the council system period (1950-1990), Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica 2021/1. szám 36-54. o.
3. Lengyelne Bús Zita: The change of notaries' legal status since the change of the regime until now, XXI. PEME-PhD (Online) Konferencia Elektronikus Könyv 2021. 94-105. o.
4. Lengyelne Bús Zita: The clerk profession between the two world wars, In: Molnár Dániel (Szerk.), Molnár Dóra (Szerk.) XXIV. Tavasz Szél Konferencia 2021 Tanulmánykötet II. Budapest, Magyarország: Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ) (2021)
5. Lengyelne Bús Zita: A két világháború közötti időszak jegyzősége In: Molnár, Dániel; Molnár, Dóra (szerk.) XXIV. Tavasz Szél Konferencia 2021: Absztrakt kötet Budapest, Magyarország: Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ) (2021) 119. o.
6. Lengyelne Bús Zita: A közigazgatási reform 2010-től napjainkig In: Molnár, Dániel; Molnár, Dóra (szerk.) XXIV. Tavasz Szél Konferencia 2021: Absztrakt kötet Budapest, Magyarország: Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ) (2021) 385. o.
7. Lengyelne Bús Zita: The reform of public administration from 2010 until our days, Molnár Dániel (Szerk.), Molnár Dóra (Szerk.) XXIV. Tavasz Szél Konferencia 2021 Tanulmánykötet II. Budapest, Magyarország: Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ) (2021)
8. Lengyelne Bús Zita: Az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakulása a rendszerváltástól napjainkig In: Jámborné, Róth Erika (szerk.) Doktoranduszok fóruma Miskolc, Magyarország: Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2020) 42-47. o.

9. Lengyelne Bús Zita: DEZVOLTAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE COMUNALE ȘI URBANE LA ÎNCEPUTUL SECOLULUI AL XXI-LEA In: Jámborné Róth Erika (szerk.): Doktoranduszok fóruma : Miskolc, 2019. Miskolc-Egyetemváros, Magyarország (2019) 55-59. o.
10. Lengyelne Bús Zita: ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ÎN TIMPUL PRIMULUI RĂZBOI MONDIAL In: Jámborné Róth Erika (szerk.): Doktoranduszok fóruma: Miskolc, 2019. Miskolc-Egyetemváros, Magyarország (2019) 51-54. o.
11. Lengyelne Bús Zita: A JEGYZŐ JOGÁLLÁSA A HATÁLYOS MAGYAR JOGBAN In: Bihari, Erika; Molnár, Dániel; Szikszai-Németh, Ketrin (szerk.) Tavaszi Szél 2019 Konferencia = Spring Wind 2019: Konferenciakötet I. Budapest, Magyarország. Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ) (2020) 264-270. o.
12. Lengyelne Bús Zita: A JEGYZŐI TISZTSÉG KIALAKULÁSÁNAK FŐBB ÁLLOMÁSAI In: Bihari, Erika; Molnár, Dániel; Szikszai-Németh, Ketrin (szerk.) Tavaszi Szél 2019 Konferencia = Spring Wind 2019: Konferenciakötet I. Budapest, Magyarország: Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ) (2020) 117-131. o.
13. Lengyelne Bús Zita: A helyi önkormányzatok alapjogi helyzete, a jegyző feladat- és hatásköre, XVI. Debreceni Doktorandusz Konferencia utókiadványa (Profectus in Litteris XI.)
14. Lengyelne Bús Zita: Istoria serviciului public In: Szabó, Miklós (szerk.) Doktoranduszok fóruma : Miskolc, 2018. november 22. Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa Miskolc, Magyarország: Miskolci Egyetem (2019) 91-95. o.
15. Lengyelne Bús Zita: ISTORIA INFRAȚIUNILOR ADMINISTRATIVE ȘI DE CORUPȚIE In: Szabó, Miklós (szerk.) Doktoranduszok fóruma : Miskolc, 2018. november 22.: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa Miskolc, Magyarország: Miskolci Egyetem (2019) 86-90. o.
16. Lengyelne Bús Zita: EFECTUL ABSOLUTISMULUI LUMINAT ASUPRA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE In: Szabó, Miklós (szerk.) Doktoranduszok fóruma: Miskolc, 2017. november 16.: Állam- és Jogtudományi Kar

szekciókiadványa Miskolc, Magyarország: Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság (2018) 68-73. o.

17. Lengyelne Bús Zita: A közigazgatási hatósági eljárási szabályok változása a 2016. évi CL. törvény tükrében, P. Szabó Béla, Zaccaria Márton Leó, Árva Zsuzsanna (szerk): 15. debreceni állam-és jogtudományi doktorandusz-konferencia: Debrecen, 2018. május 18.

Debreceni Egyetem Márton Géza Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola Profectus in Litteris (X. kiadványa) 105-113. o.

18. Lengyelne Bús Zita: A megújult közigazgatási hatósági eljárás, Stuida Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai, Tomus: 18. Miskolc, 2019. 117-131. o. <https://jogikar.uni-miskolc.hu/files/6952/doktori%20akta%2018%20v%C3%A9gleges.pdf>

19. Lengyelne Bús Zita: INTRODUCEREA ŞI SITUAŢIA ACTUALĂ A SISTEMULUI ASP ÎN AUTOGUVERNAREA LOCALĂ In: Szabó, Miklós (szerk.) Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa Miskolc, Magyarország: Miskolci Egyetem (2017) 175-180. o.