

A járás, avagy egy közigazgatási egység múltja és jövője

Jelige: Schindler

„Az emberek véleménye a közigazgatásról nem is áll egyébből, mint abból, ami a véleményük arról a néhány szervről, amellyel érintkeznek, amelynek működéséről tapasztalataik vannak.”¹

(Magyary Zoltán)

¹ Magyary Zoltán - Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásról. Budapest, 1939. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, in.: 11. o.

Tartalomjegyzék

Előszó.....	4
I. Fejezet.....	6
Járások Európában.....	6
I. A járási szint értelmezése Európában.....	6
II. A járásek egyes európai országokban.....	8
II.1. Ahol nincsenek járásek.....	8
II.2. Község vagy járás.....	9
II.3. Az önkormányzati járás.....	9
II.4. Az államigazgatási járás.....	10
II.5. A járás, mint területfejlesztési, statisztikai egység.....	11
II. fejezet.....	12
A járás szerepe a magyar közigazgatásban.....	12
1. A szolgabírói járás.....	12
2. A járásek a 17.-18. században.....	13
3. A járás, mint közigazgatási egység alakulása a 18. századtól a kiegyezésig.....	15
4. A járás szerepe a kiegyezést követően.....	17
5. Trianon után.....	20
6. Magyary Zoltán munkássága és a tatai mintajárásk.....	23
7. A járás szerepe a tanácsrendszerben.....	27
III. Fejezet.....	32
A járás jövője.....	32
1. A kistérségek bevezetésének előzményei.....	32
2. A kistérségek szabályozásával kapcsolatos problémák	35
3. A kistérségek szabályozása.....	36
4. A kistérségek jövője.....	37
5. A járás jövője.....	39
Zárszó.....	44
Felhasznált irodalom.....	46
Felhasznált jogszabályok.....	47
Felhasznált AB határozatok.....	47
Felhasznált Korm. határozatok.....	47

Előszó

A **dolgozatom témája a járások**, a járási rendszer, amely a **mai magyar közigazgatás** egyik **legtöbb vitát kiváltó témája**.

A 2010-ben hivatalba lépő **második Orbán kormány** kormányprogramjában **célul tűzte ki a magyar közigazgatás átfogó reformját**, az állampolgár közeli közigazgatás kialakítását. **Ennek keretében jöttek létre a kormányhivatalok**, mint a kormány általános hatáskörű decentralizált szervei, továbbá a kormányablakok, és **ennek a programnak a részét képezi a 2013. január 1. napjától felálló járási rendszer is**.

A **jársók kialakításával a kormány célja**, *„az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységének kialakítása a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése érdekében.”*²

A járások kialakításával tehát kormány célja:

- hogy *„olyan területi léptékű alsószintű közigazgatás egységek jöjjenek létre a település és a megye szintje között, ahol a telepített feladatok méretgazdaságos elvégzésére van lehetőség”*³, tehát az elsődleges cél a területi államigazgatás újjászervezése
- további cél a járások kialakításával, az, hogy az *„biztosítsa a térszervező funkciókat betöltő települések fejlődését és lehetőség szerint járuljon hozzá az ország hátrányos helyzetű térségeinek felzárkóztatásához.”*⁴

A **cél** tehát egy **állampolgár közelebb közigazgatási egység létrehozása**, ugyanakkor fontos már most elmondani, hogy a járási rendszer kialakítása döntő változást hoz a magyar közigazgatás életében. Azonban ezen **rendszer jövőjét** leginkább épp **a célja határozza meg, azaz, hogy képes lesz-e eleget tenni az állampolgároknak elvárásainak**, hisz, ahogy a fenti idézet is kimondja *„az emberek véleménye a közigazgatásról nem is áll egyébből, mint abból, ami a véleményük arról a néhány szervről, amellyel érintkeznek, amelynek működéséről tapasztalataik vannak”*, és az emberek a mindennapjaik során épp a járási kormányhivatalokkal fognak a legtöbbet érintkezni. Ezért is fontos, hogy **az újonnan kiépülő**

² A Kormány 1299/2011 (IX.1.) Korm. határozata a járások kialakításáról.

³ A Kormány 1299/2011 (IX.1.) Korm. határozata a járások kialakításáról

⁴ A Kormány 1299/2011 (IX.1.) Korm. határozata a járások kialakításáról

rendszernek, illetve az annak **alapjául szolgáló jogszabályoknak széles körű társadalmi konszenzuson kell nyugodnia**, mely hozzájárulhat célja eléréséhez.

A járások kialakításának **a koncepciója** a bejelentése óta **folyamatos politikai támadások keresztüztüében áll**. A dolgozatomban nem kívánom ezen jogos vagy jogtalan támadásokat bemutatni, nem is ez a dolgozatom irányvonala. Ugyanakkor épp talán a téma aktualitása miatt döntöttem amellett, hogy a dolgozatom témájaként a járási rendszer bemutatását választom.

Milyen hagyományai vannak itthon a járásnak, a járási rendszernek, **mi volt a járás szerepe** a két világháború közötti Magyarországon, **milyen szerepe volt** Magyar Zoltánnak a járások kialakításában, illetve **a 2013. január 1. napjától kiépülő új rendszer** mennyiben támaszkodik a régre és milyen új elemeket hordoz magában, **ezt szeretném dolgozatomban bemutatni**.

Természetesen egy közigazgatási egység kialakításánál **nem elhanyagolható fontosságúak a külföldi példák**. Hogy hogyan jelenik meg a járás, mint közigazgatási egység Európa egyes országaiban, milyen szerepeket szántak neki az egyes országok, ez kerül bemutatásra a következő oldalakon.

I. Fejezet

Járások Európában

I. A járási szint értelmezése Európában

Európa számos országában találkozhatunk a járással, mint közigazgatási egységgel, **ugyanakkor** számos országban a járás, mint közigazgatási egység nem létezik, de az adott országban lévő települési szintnél nagyobb, de a megyénél, avagy régiónál kisebb közigazgatási szint is hasonló feladatokat lát el, mint az itthon kialakuló járás. Tehát összefoglalóan elmondhatjuk, hogy **ahány európai ország annyi példa, hogy milyen is a középszintű közigazgatás**. Ahogy „egy amerikai geográfus Jordan írta (1996:411.), hogy **Európa egyszerre egységes és sokszínű** (both one and many).”⁵ A sokszínűség oka leginkább abban keresendő, hogy **az Európai Unióban jelenleg nincs egységes szabályozás a közigazgatás területi tagozódására** vonatkozóan, így ahány ország, annyi rendszer. Az uniós szinten létező NUTS rendszer is az uniós támogatásokhoz, pályázatokhoz kapcsolódik. A sokszínűségből következően nagyon kevés az egyes országoknál a közös elem, amely megnehezíti a csoportosítást. **Az európai országokat alapvetően hat kategóriába sorolhatjuk:**

1. **Azon országok csoportja, ahol alapvetően nem beszélhetünk járási szintről.** Ezen országokban erős jogosítványokkal rendelkező regionális szintet és települési, községi szintet találunk, és a kettő között nincs közbülső közigazgatási szint. Ebbe a csoportba olyan országok tartoznak, mint: Románia, Horvátország, Olaszország.⁶
2. **A következő csoportba azon országok tartoznak, melyek esetében az ún. községi szint a méreténél és az ellátandó feladatok miatt közelebb áll a járási szinthez**, mint a községihez. Ide sorolható Lettország, Belgium, Macedónia, Montenegró, Bulgária, Szerbia, Svédország, Hollandia, Görögország, Dánia, Írország.⁷

⁵ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Járások Európában- európai körkép a járási szintekről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból, in.: 2. o.

⁶ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Járások Európában- európai körkép a járási szintekről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból, in.: 2. o.

⁷ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Járások Európában- európai körkép a járási szintekről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból, in.: 3. o.

3. Az **ezt követő országok** esetében már **önkormányzati járásokkal találkozhatunk**, mely alatt még egy önkormányzati szint is található. Ilyen ország az Egyesült Királyság, Portugália, Lengyelország.⁸
4. **Ezt követi azon országok csoportja ahol a járásokat államigazgatási funkciókkal ruházták fel.** Ezen a csoporton belül a járások mérete alapján is **két alcsoportot** lehet kialakítani, az egyik ahol **közepes méretű járásokról** beszélhetünk, mint például Szlovénia, Ukrajna, Észtország, Szlovákia, Csehország, Svájc, **Ausztria, Ciprus. A másik** alcsoportba pedig az ún. **nagyjárasokkal** – az egy járásban lakók száma több mint 150 ezer fő - rendelkező országok. Ide sorolható **Franciaország**. A másik európai nagyállam Németország egy speciális csoportot is képviselhetne, tekintettel arra, hogy a nagyjáras szintén nála is megtalálható, de különbség az, hogy itt nemcsak államigazgatással rendelkezik a járás, hanem önkormányzattal is.⁹
5. **A következő országok csoportjában a járás tervezési-fejlesztési funkciót tölt be,** tehát van határa, de közigazgatási tartalma a területfejlesztésre korlátozódik. Ebbe a csoportba tartozik **Norvégia és Finnország**.¹⁰
6. **A sort pedig azon országok csoportja zárja,** ahol mindössze csak **statisztikai célú területi egységgel/járással találkozhatunk**, mint például Luxemburgban, Máltán és Liechtensteinben. Itt a járásnak vannak határai és adatai, de nincs közigazgatási funkciója.¹¹

Érdekességgé válhat Spanyolország, mely egyik kategóriába sem sorolható, tekintettel arra, hogy **Spanyolországban ahány régió, annyi eltérő funkciójú járással találkozhatunk**.¹²

Fontos ugyanakkor hozzátenni, hogy **Európában**, az utóbbi időben az volt észrevehető, mely **általános tendenciának** is mondható, hogy a **járási méretnek megfelelő közigazgatási egységek száma az utóbbi években folyamatosan nőtt**. Ennek oka **két dologban** keresendő, egyes országokban ezen közigazgatási szintek számának növelésével a cél, hogy **közelebb**

⁸ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Járások Európában- európai körkép a járási szintekről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból, in.: 3. o.

⁹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Járások Európában- európai körkép a járási szintekről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból, in.: 3. o.

¹⁰ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Járások Európában- európai körkép a járási szintekről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból, in.: 3. o.

¹¹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Járások Európában- európai körkép a járási szintekről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból, in.: 3. o.

¹² Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Járások Európában- európai körkép a járási szintekről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból, in.: 3. o.

hozzák az állampolgárokhoz a hivatali ügyintézés helyét, az országok döntő többségében viszont a cél inkább **a költséghatékonyság,** azaz a közszolgáltatások magasabb szinten történő megszervezése. Emögött a cél az volt, hogy az átalakuló gazdasági –társadalmi rendszerben az egyre növekvő elvárásoknak eleget tevő, megfelelő színvonalon és hatékonysággal működő közigazgatási egységeket hozzanak létre. Egyes országok esetében e célok elérése magával hozta a teljes területi közigazgatási egység reformját.¹³

Ezt követően részletesen bemutatom az egyes csoportokat, az oda tartozó országokon keresztül.

II. A járások egyes európai országokban

II.1. Ahol nincsenek járások

Az első csoport azon országok tartoznak, **ahol nem beszélhetünk járási rendszerről.** Ide tartozik többek között Románia és Horvátország.

Romániában 2001-ben fogadták el a helyi közigazgatásról szóló törvényt, mely alapján az ország **41 megyére** és Bukarest municípiumra **oszlik.** **Romániában egészen 1968-ig létezett a járási szint,** ezt követően átalakították a közigazgatási rendszert és a járások továbbá a városkörnyékek elhagyásával **a megyei tanácsok, illetve a megyei prefektúrák szintjére került a középszintű államigazgatási szint.** Romániában **jelenleg községi rendszer van,** mely szerint egy vagy több település egy községet alkot, ahol az emberek az ügyeiket a községközpontokban intézik, és a községhez tartozó egyes településeken nincs semmilyen ügyintézési lehetőség. Összefoglalón tehát elmondható, hogy **Romániában jelenleg nincs a járásnak megfelelő közigazgatási egység,** hisz a megyék a méretüknél fogva nem felelnek meg ennek a szintnek, míg a községek pedig a helyi önkormányzás alapegységeit alkotják.¹⁴

¹³ Csíste András, Oláh Miklós, Szalkai Gábor: A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járások központjainak és lehatárolásának tárgyában, összefoglaló tanulmány, HÉTFA Elemző Központ, Budapest, 2011. szeptember 8., in.: 13. o.

¹⁴ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Jársók Európában- európai körkép a járási szintekről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból, in.: 6. o.

II.2. Község vagy járás

A következő csoportban azon országok sorolhatók, ahol a községi szint a méreténél és az ellátandó feladatai miatt **közelebb áll a járáshoz, mint a községhez**, ide tartozik többek között Bulgária is.

Bulgária közigazgatása jelenleg két nagy régióra (rajon), hat statisztikai-tervezési régióra (rajon za planirane), 28 megyére (oblast), **264 járásra** (obstina) és 5329 településre (naseleni mesta) **tagolódik**. Fontos megjegyezni, hogy a jelenleg **hatályos bolgár törvény** csak **kettő közigazgatási-területi szintet ismer**, ez pedig a **megye és a község**, melyből az előbbi csak államigazgatási funkciókkal rendelkezik (ellentétben hazánkkal ahol önkormányzati szint is található ezen a közigazgatási szinten), az utóbbi pedig rendelkezik önkormányzattal. **A bolgár közigazgatásban a II. világháborút követően mindössze néhány évig létezett a járási szint** (okolija), a számuk 58 és 100 között mozgott. Azonban **ezen közigazgatási szint megszüntetésével** szükségessé vált így a közigazgatás területi egységében keletkező **hiány** kezelése, **melyet akként oldottak meg, hogy 1979-ben a községek számát radikálisan lecsökkentették**, azaz egyes községeket összevontak, így **létrehozva egy köztes szintet**. Tehát jól látható, hogy Bulgáriában jelenleg nincsenek járasok, de az 1979-es reform eredményeképp kialakuló **községek méretüknél és funkciójuknál fogva sokkal közelebb állnak a járási szinthez, mint egy községhez, településhez.**¹⁵

II.3. Az önkormányzati járás

A harmadik csoportba azon országok tartoznak, ahol **az önkormányzati szint fölött ún. önkormányzati járásokkal** találkozhatunk. Ilyen közigazgatási-területi rendszert találunk például Lengyelországban.

A **lengyel területi közigazgatás** jelenleg háromszintű, az első szintet alkotja a 16 vajdaság (województwo), a második a **379 járás**, mely **járásból és járási jogú városból áll** (powiaty i miasta na prawach powiatu) és a legalsó szintet a 2478 község alkotja (gmina). Lengyelországban a közigazgatás reformját két ütemben 1990-ben és **1998-ban** hajtották

¹⁵ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Járások Európában- európai körkép a járási szintekről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból, in.: 8. o.

vége. Az utóbbi **reform keretében jöttek létre a járások**. A jelenlegi rendszerben a **379 járás közül 65 járási jogú város**, melyek egy-egy várost alkotnak, és egyszerre felelnek meg községnek és járásnak is. A **314 járás összesen 2413 községből áll**. A **jársók saját költségvetéssel rendelkeznek és az élükön választott önkormányzatok vannak**. A járási szinten **olyan ügyek vannak, melyek nem teljesíthetők helyi, önkormányzati szinten**. A hatáskör tekintetében a törvény világosan fogalmaz, a járás csak azokban az ügyekben jár el, amit a törvény a hatáskörébe utal, ebből kifolyólag nincs alá-fölé rendeltségi viszony a helyi önkormányzat és a járás között. **A járások hatáskörébe tartoznak például a közép fokú oktatási intézmények, a kórházak, a rendőrségek, közegészségügyi intézmények fenntartása, ugyanakkor a méretük még lehetővé teszik, hogy az állampolgárok „kezeben” maradjon az intézmények feletti ellenőrzés joga.**¹⁶

II.4. Az államigazgatási járás

A **következő országcsoporthoz** olyan államok tartoznak, ahol a **járási államigazgatási funkciót lát el**, de a csoporton belül is a járások mérete alapján **különbözik van, ún. közepes méretű járásokkal rendelkező országok**- ide tartozik Szlovénia és **ún. nagyjárással rendelkező országok között**, az utóbbiba például Franciaország tartozik.

Szlovénia közigazgatása 2 kohéziós régióra, 12 statisztikai régióra, **58 járásra** és mintegy 210 községre **tagozódik**, mely utóbbi mintegy 6000 települést fog össze. Szlovéniában **a járások az államigazgatási szervezet részét képezik**, a lakosság és a jogi személyek részére **látnak el közigazgatási feladatot**, elsősorban **belügyi területen** (személyes okiratok, vezetői engedélyek, anyakönyvi ügyek), ezenkívül első fokon döntenek az állami hatáskörű közigazgatási ügyekben, továbbá **gyakorolják a helyi közösségek feletti törvényességi felügyeletet**.¹⁷ Jól látható, hogy Szlovéniában az állam kinyújtott karjaként működnek a járások, talán épp a szlovén rendszer mutatja az egyik legnagyobb hasonlóságot a 2013-tól felálló magyar járási rendszerrel.

Franciaország a területi beosztását tekintve igen sokszínű és bonyolult. A **közigazgatási rendszere** régiókra, megyékre, kerületekre, kantonokra és települési

¹⁶ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Járási Európa - európai körkép a járási szintekről és mozaikok a területi közigazgatási változásokról, in.: 10. o.

¹⁷ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Járási Európa - európai körkép a járási szintekről és mozaikok a területi közigazgatási változásokról, in.: 10. o.

önkormányzatokra tagolódik. A hagyományos értelemben vett **járási szinthez két egység tartozhatna**, az egyik a **kerület** ez inkább **nagyjárásként** fogható fel, és a **kanton**, mely a lélekszáma miatt **kisjárásként** funkcionálhatna. **Mindkét területi egység államigazgatási feladatokat lát el.** Egy érdekesség még megemlíthető a francia közigazgatási rendszerrel kapcsolatban, még pedig az, hogy a kerület, mely voltaképp nagyjárásként funkcionál, ellentétben a régiókkal és a megyékkel, nem jogi személy a közjogban.¹⁸ Jól látható, hogy mind a szlovén rendszerben, mind a franciában mint államigazgatási egységként működnek a járásnak megfelelő közigazgatási egységek, alapvető különbség ezen két rendszer között csak a közigazgatási egység által összefogott népességszámban van.

II.5. A járás, mint területfejlesztési, statisztikai egység

Az **utolsó két csoportot** olyan országok alkotják, **ahol a járásnak megfelelő közigazgatási egységek vagy csak tervezési- fejlesztési feladatokat lát el, vagy statisztikai célú funkciót tölt be.** Az első csoportba tartozik többek között Norvégia, míg az utóbbiba Luxemburg.

Jól látható, ha megnézzük az európai országokat, hogy ahány ország annyi féle közigazgatási rendszer, annyiféle megoldás. **Az európai országokban sincs teljesen kiforrott közigazgatási rendszer,** az egyes országok a reformok mentén próbálják közigazgatási rendszerüket tökéletesíteni. Egy tendencia viszont megfigyelhető az országoknál, mégpedig az, hogy **mindenhol ahol lezajlott a közigazgatási reform,** ott az egyik **cél az volt, hogy az államigazgatást közelebb vigyék az emberekhez,** a másik cél, hogy **a rendszer hatékonyabbá, gazdaságosabbá váljon** és megfeleljen a kor kihívásainak. Tehát nincs egy bevált recept a hatékony középszintű közigazgatás kialakítására, azonban ezen fenti kettős célnak való megfelelés mindegyik európai országban megfigyelhető. A következő fejezetben pedig áttérek a magyar közigazgatási rendszerre.

¹⁸ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Járások Európában- európai körkép a járási szintekről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból, in.: 18. o.

II. fejezet

A járás szerepe a magyar közigazgatásban

1. A szolgabírói járás

A **járas**, mint közigazgatási egység igen **hosszú múltra tekint vissza** a magyar közigazgatás történetében. **Kialakulásának pontos dátuma nem határozható meg**, ugyanakkor történészek egybehangzóan állítják, hogy **a járás**, illetve annak középkori formátumának **megjelenése** mindenképp **a nemesi vármegye kialakulásával köthető össze**.

A történészek kutatásai alapján **a 13. században kezdődött meg** a korábbi királyi vármegyékből az újfajta intézmény, **a nemesi vármegye kialakulása**, maga az átalakulás nagy valószínűséggel központi akarat következményeként ment végbe. Az átalakulás azonban nem egyik napról a másikra ment, továbbá az ország egyes területein eltérő időpontban ment végbe. A nemesi vármegye **kialakulása magával hozta a szolgabírói kar létrejöttét**.¹⁹

A nemesi **vármegyék élén az ispán** (comes) **állt**, aki az adott megyében a királyt képviselte. Az ispánt **az alispán helyettesítette**. A **megye tisztviselői** karának elengedhetetlen szereplői **voltak a szolgabírák**, akik a nemesek által megválasztott és esküt tett tisztségviselők voltak.²⁰

A szolgabírói kar előzményeként említhetők a király által kiküldött, helyi emberekből álló bírák. A **szolgabírák az ispán és az alispán mellett működtek, mint bírótársak**. A szolgabírák **feladata volt** többek között, hogy a földesúri bíraskodás helyszíneire, azaz **úriszékekre kiszálljanak a bíraskodás megtekintése és meghallgatása céljából**. A **leggyakoribb** ilyen **ügyek** voltak a **jobbágyköltöztetés** és a **birtokbeiktatás**. További feladatuk volt a **közhitelesség biztosítása** és ellátása. Az 1495:24 törvénycikk mondta ki, hogy a szolgabírók mellé esküdteket kell választani, akik a szolgabíróval együtt alkották a megye hiteles személyét. Fontos elmondani, hogy a szolgabírói rendszer kialakulásának nem

¹⁹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 2. o.

²⁰ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 2-3. o.

lett automatikus következményei az ún. **szolgabírói járások** kialakulása, annak megjelenéséig további időre volt szükség.²¹

Maga a **szolgabírói járás kialakulása IV. Béla király** nevéhez fűződik, aki a vármegyét négy részre osztotta, melyet utóda **III. András az 1290:14 törvénycikk** jogszabályba foglaltatott. Azonban a történeti források alapján sokáig nem találkozhattunk a járással, annak **tényleges kialakulása a 14. század második felére tehető**. A járással **kezdetben az adóösszeírás kapcsán találkozhatunk**. A járáskutatók ezen közigazgatási **egység kialakulását összekötik a Károly Róbert által bevezetett kamara hasznával**, illetve pontosan annak **beszedésével**, mely járási szinten történt. Ezt erősítette tovább az is, hogy I. (Nagy) Lajos minden szolgabíró mellé egy-egy királyi adószedőt rendelt. A fentiek alapján jogosan lehet arra következtetni, hogy **egy vármegyében annyi járás alakult ki, ahány szolgabírája volt**, sőt az egyes járásokat a szolgabírója alapján nevezték el. A járások területe nem volt egyenlő, egy-egy járás területét a domborzata vagy épp a nemesek létszáma határozta meg.²²

Az **első írásbeli bizonyíték**, mely a **járási rendszer létezésére** utal az Gömör vármegye monográfiájában **az 1427. évi ún. dikális adójegyzék**. A járást kezdetben reambulationak nevezték, de a 16. században már processus elnevezéssel találkozunk. Jól látható tehát, hogy a járások kezdetben a pénzügyi adminisztráció szerveként jöttek létre, egyéb közigazgatási feladatokat még nem láttak el.²³

2. A járások a 17.-18. században

A **17. században a járások szerepe** még mindig csak **pénzügyi téren**, azonbelül is adóbeszedés terén voltak **jelentősek**. A járásokat továbbra is a szolgabírók után nevezték el. Ezt támasztják alá a korabeli adó összeírási jegyzékek. **Az 1649. évi 86 törvénycikk**, mely a **török elleni védekezés miatt** osztotta fel a magyarországi területeket, a megyék mellett a **járást is megemlíti**, melynek ekkoriban a **legfőbb funkciója** a lakosság **közmunkájának megszervezése** és természetesen az **adóbevételek biztosítása** volt. A járást ekkoriban

²¹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 3. o.

²² Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 4. o.

²³ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 4. o.

processusnak nevezték és **egy megyében** akár 6 **járás** is lehetett, de **általában** a számuk **3-5 körül mozgott** a megyén belül.²⁴

A **török hódoltság idejében** a megyék szerepe felértékelődött, feladatkörök bővült, mely magával hozta a **járási szinten** a szolgabírák feladatkörének módosulását, bővülését (idézések, tanúkihallgatások, közhitelességi feladatok) is. További **fejlődésként** jelentkezik, hogy a **szolgabírák a járás területén folytatták le eljárásaikat**, mely **az illetékességi szabályok első jeleként** értelmezhetők, ugyanakkor ez nem volt általános tendencia. **Járási központról**, székhelyről azonban még **nem beszélhetünk**, azonban a **18. századra** íratlan szabály volt, hogy a szolgabírának a saját járásukban kell lakniuk.²⁵

Ezen időszakban megfigyelhető **egy feladatbővülési tendencia** a szolgabírának a **járásokhoz kötötten**. Míg korábban a feladatuk csak és kizárólag a központi pénzügyi igazgatás helyi megvalósításában történő részvétel volt, addigra a 17. századra a közigazgatási feladatkörük jelentősen bővült. Olyan feladatok jelentek meg, mint a **közütakra**, a **vízi utakra történő felvigyázás**, egyes területeken, ahol árvízveszély volt a **csatornarendszer felügyelete**. A török háború idején a feladatkörük kibővült olyan katonai jellegű feladatokkal is, mint az **elpusztult adóegységek összeírása**, a védekezési feladatoknál pedig az ún. **ingenymunka** és a járáson átmenő katonák **beszállásolásának megszervezése**. A funkciójuk ezenkívül területvédelmi feladatokkal is gazdagodott, olyanokkal mint a folyóvizeknél található **gázlók**, **átkelők**, télen jégvágások **felügyelete**, illetve az ezekhez kapcsolódó munkák megszervezése.²⁶

A szolgabírói rendszer és ezáltal maga a szolgabírói **járás a török által elfoglalt területeken nem szűntek meg**, hanem továbbra is fennmaradtak. A hódoltság területén a szolgabírák részt vettek az adóztatásban, valamint **biztosították** a magyar jogszolgáltatást, ezáltal elősegítve a **magyar jogszokások** és hagyományok **továbbélését**.²⁷

A **török hódoltság megszűnése** és a Rákóczi szabadságharc leverését követően összeülő országgyűlések döntöttek **az ország közigazgatási** és igazságszolgáltatási **újjászervezéséről**, amely magával hozta a vármegye rendszer, a megyei közigazgatás megújítását is. Az **1729. évi 35 törvénycikkben** rögzítették az **1 járás 1 főszolgabíró** elvet. A

²⁴ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 5. o

²⁵ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 5. o

²⁶ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 6. o

²⁷ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 6. o

főszolgabíró munkáját alszolgabírók segítették. A közigazgatás újjászervezése magával hozta a bürokratizálódást, illetve a szakapparátus megjelenését a megyei közigazgatásban.²⁸

Jól látható tehát, hogy a 16., 17. század a szolgabírói feladatok bővülését hozta, mely egyértelműen eredményezte a szolgabírói járás megerősödését a magyar közigazgatásban.

3. A járás, mint közigazgatási egység alakulása a 18. századtól a kiegyezésig.

A 18. században meghatározó tendenciává vált, hogy a korábbi **nagy szolgabírói járásokból kisebb alszolgabírói járasok alakultak ki**, talán épp a nagyobb feladatkörből kifolyólag. Mária Terézia idejére a szolgabírói kar, és ezáltal **a szolgabírói járás az abszolutizmusra törekvő központi hatalom által meghatározott feladatok helyi szintű végrehajtóivá váltak. A feladataik közé tartozott az adókivetés, adóbeszedés, az adózó lakosság regisztrálása, kiemelt jelentőségűek voltak az út- és vízrendészeti munkák.** A korábbi évek, hasonlóan **ezen időszakot is a további feladatbővülés jellemezte**, melynek oka az abszolutista állam növekvő információigényében keresendő. **Az új feladataik** elsősorban a **gazdasági sajátosságokra** (terméseredmények, szántó területek nagysága) **vonatkozó adatszolgáltatás volt**, melyet az akkori Belügyminisztériumként működő Magyar Királyi Helytartótanácsnak kellett megküldeni. Az **1729. évi 35. törvénycikk pedig lehetővé tette a szolgabírák számára, hogy** ne csak az adott járásban, hanem **bármelyik járásban eljárhassanak.** Érdekességként megjegyezhető, hogy a szolgabíróknak nemcsak a közigazgatási funkciójuk erősödött meg az évek folyamán, hanem az igazságszolgáltatás területén is fontos feladatot láttak el, hisz a szolgabírói ítélőszék egyes polgári perekben elsőfokú hatóságként jelentek meg.²⁹

A szabadságharcig tartó időszakot egy igen fontos vita határozta meg. A felek abban mindannyian egyetértettek, hogy a megyei közigazgatás túlterhelt és megújításra szorul, **a vita sokkal inkább a reform irányával volt**, azaz, hogy az állam, illetve az államelmélet modernizálása miatt szükséges-e a régi intézmények feladása, ezáltal pedig a nemzeti függetlenség feladása. A vitában a felek két részre szakadtak. Az egyik tábor alkották **a centralisták, akik szerint „az átalakulás célja a jogállam, amely**

²⁸ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járasok története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 6. o

²⁹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járasok története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 7. o

természeteszerűleg **magával vonja a rendi partikuláritások megszűnését.**³⁰ A képviselőik közé tartozott többek között Eötvös József, Szalay László, Trefort Ágoston, Csengery Antal. Eötvös József a vitáról az alábbi írt: „Hogy megyeink nem alkalmasok oly tárgyak kezelésére, melyeknél mindenekelőtt rend kívántatik s a központosítás bizonyos mértékben nálunk is szükséges, ezt bensőleg mindenki elismeré, a meglevő állapot megváltoztatásának megakadályoztatása azonban sokaknak presztízskérdés.”³¹ **Az álláspontjuk az volt, hogy az államnak egy egységes közigazgatást kell működtetnie, míg a demokráciát megtestesítő önkormányzatiságnak községi szinten van helye.**³²

A másik tábor a municipalisták alkották, élükön Kossuthtal. Elgondolásuk az volt, hogy **a vármegye**, ahogy korábbi években a törvényhozásban, a bíraskodásban és a közigazgatásban fontos szereppel rendelkezett és ezen **szerep, illetve befolyás részbeni feladása is egyet jelent a nemzeti függetlenség feladásával**, a nemzeti hagyományok sárba tiprásával. Érdekes, hogy ezen **viták mögött** azonban **nem álltak gyakorlati megoldási javaslatok**, tehát egyik tábor se vázolta fel, hogy miképp kívánná átalakítani az akkori rendszert, és milyen szerepet szánának például esetünkben a járásnak. Az **1848-ban hozott törvények** inkább **a centralista álláspont javára döntöttek**, azonban ezen **vita** az 1860-as években ismét kiújult, melynek a **végére Tisza Kálmán miniszterelnök központosító, államépítő politikája tett pontot**, és ezáltal a municipalista álláspont végérvényesen vereséget szenvedett.³³ Ez is bizonyítja azt, hogy egy adott országon belül az államnak kell működtetni a közigazgatást, nem adhatja ki a kezéből és az egyes közigazgatási egységeknek pedig egymástól jól elhatárolható feladat- és hatáskörökkel kell rendelkeznie.

A szabadságharc bukását követő **Bach korszak célja** nem volt más, mint a **neoabszolutista állam kiépítése** és a közigazgatást is ennek rendelték alá. Magán **a közigazgatási rendszer felépítésén** érdemben **nem változtattak, ugyanakkor - épp azért, hogy az állam akarata minél inkább érvényesüljön – megpróbálták a hatékonyságát növelni.** Ennek részeként Magyarországot 5 kerületre osztották, kisebb megyéket összevonták, a nagyobbakat pedig szétválasztották. Mindezek **az intézkedések elvesztek miután I. Ferenc József kiadta az októberi diplomát** és ezáltal visszaállította az 1848 előtti

³⁰ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 8. o

³¹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 8. o

³² Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 8. o

³³ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 8. o

megyerendszert. Ugyanakkor a megyék élére a korábbiakkal ellentétben nem a főispánok kerültek, hanem ún. megyefőnökök, ők felügyelték a **szolgabírókat**, akik még mindig **elláttak** az **igazgatási** tevékenységeik mellett **bíraskodási feladatokat** is, ezáltal a közigazgatás alsó fokán továbbra sem vált el a bíraskodási és az igazgatási funkció.³⁴

A **Bach rendszerben összesen 244 járás** működött, összehasonlítva jelenlegi tervek alapján **2013. január 1. napjától 168 járás kerülne kialakításra** a harmad akkora Magyarország területén. Ez az adat is alátámasztja, hogy az 1850-es, 1860-as évek magyar közigazgatásának nemcsak a közigazgatás területi beosztásában volt min fejlődni, tehát a feladatot minél alacsonyabban szinten kerüljön elvégzésre, hanem a közigazgatás személyzeti állományában is, hisz ebben az időszakban a járási szinten megjelenő feladatokat a szolgabíró és néhány munkatársa látta el, így a feladat ellátás során az elsődleges szempont nem a szakmaiság volt. Döntő változást hozott a magyar közigazgatás életében az 1867-es kiegyezés.

4. A járás szerepe a kiegyezést követően

A **kiegyezés időszakában Magyarország közigazgatása** meglehetősen **széttöredezett** volt, hisz 49 magyarországi és 8 erdélyi vármegye mellett, 5 székely szék, 1 magyar és 2 székely vidék, 5 magyar kerület és a Királyföld, melyek még mind magukon viselte (viselték?) a rendi örökség jegyeit. **Ezt volt hivatott felszámolni az 1870. évi 42. törvénycikk.** Érdekes, hogy ezen törvény életbe lépését követően is a „**járas megtartotta** a rendi időszakban **kialakult pozícióját** és feladatkörét a közigazgatási hierarchiában. A magyar járás sohasem volt önkormányzati alakulat, hanem csak a főszolgabíró hivatali kerülete. A járásnak nincs önkormányzata, ezért nincs testületi szerve sem. A járás tehát a vármegyének dekoncentrált szerve. Nem minden járás községei alkotnak összefüggő területet, némely járásnak elszakított részei is vannak. A nagy- és kisközségek közvetlenül a járási főszolgabírónak vannak alárendelve és rajta keresztül a vármegyének, illetve a vármegye alispánjának.”³⁵

³⁴ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 8. o

³⁵ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 9. o

Az 1870. évi 42. **törvénycikkkel** azonban **csak a felületi problémákat** próbálták **kezeln**i, mélyreható reformot ezen törvény mentén nem hajtottak végre. Ezt **a hiányosságot próbálta meg orvosolni gróf Szapáry Gyula belügyminiszter 1873-as törvényjavaslata**. A javaslata az alábbiakat tartalmazta:

- „Az erős törvényhatóság alapja a gazdasági függetlenség, ehhez kellő népességű, adóerejű középmezőket kell létrehozni.
- A kisebb városi törvényhatóságokat a vármegyékbe kell kebelezni.
- A természetes területhatárok figyelembevételével meg kell szüntetni minden exklávé.
- Központokat csak a vonzáskörzet figyelembe vételével lehet kijelölni.
- Szapáry ezenkívül minden, a területiséggel összefüggő régi kiváltságot eltörölt volna. Minden terület egyenlő jogokkal és kötelességekkel bír.”³⁶

A Szapáry **terv** sajnos úgy **bukott meg**, hogy az országgyűlés még nem is tárgyalta. A **bukás okai** közzé tehető az is, hogy Szapáry **a helyi-közösségi viszonyokat** semmilyen mértékben **nem vette figyelembe**, továbbá nagymértékben **felforgatta volna a** korábbi **közigazgatási rendszert**. **Ha a Szapáry terv megvalósult volna**, úgy a 81 vármegyei jogú törvényhatóság számát 51-re, a városi törvényhatóságokét 73-ról 25-re csökkentette volna, a **járások számát** pedig a korábbi **509-ről 370-re szállította volna le**.³⁷ A járások esetében járásonként átlagosan 30.000.-fővel számolt. Itt fontos megjegyezni, hogy a 2013. január 1. napjától felálló járások esetében járásonként átlagosan 40.000 és 50.000 fővel kell számolni. **A törvényjavaslat 391 járásbíróságot és 269 adóhivatalt tervezett**. Azon járás „amelyekben adóhivatal nem állítatik fel, valamennyi községükkel a legközelebbi adóhivatalhoz osztassanak be.”³⁸

A reformterv **másik fontos** előrelépése volt, az a **javaslat**, hogy a különböző funkcióknak, értem ez alatt **a járásbíróságot, a szolgabíróságot és az adóhivatalt, egy településen kell működn**ie, mely nem jelentett volna mást, mint **a járásközpontok kialakulását**. A terv ezen részét ugyanakkor később törvénybe foglalták.³⁹

³⁶ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 10. o

³⁷ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 10. o

³⁸ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, a közigazgatás szerepe a XX. Század államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje, Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, in.: 295. o.

³⁹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 10. o

Magyary Zoltán a két világháború közötti Magyarország meghatározó közigazgatási jogtudósa **az alábbi véleménnyel volt a Szapáry tervről: „A javaslatok megvalósultak volna, Magyarországon az alsó- és középfokú közigazgatás területi beosztása a közigazgatási költségek jelentékeny csökkenésével a közigazgatás és a közönség javára szinte kifogástalanul működött volna, valamint az önkormányzati és dekoncentrált közigazgatás területi beosztásának összhangját intézményesen biztosította volna. Sajnos, nem valósult meg.”**⁴⁰

Szapáry utóda **Tisza Kálmán** viszont talán épp elődje példája miatt nem a radikális változást képviselte, hanem a centrális álláspontot gyengítette a municipális szempont javára és **csak a legszükségesebb változtatásokat hajtotta végre. Ezt bizonyítja az általa beterjesztett és az országgyűlés által elfogadott 1876. évi XXXIII. Törvénycikk, mely érintetlenül hagyta a megyéket** és csak bizonyos helyeken szüntetett meg kisebb megyéket, exklávékat. A sokak által korábban **várt reform elmaradását** mind az emberek, mind pedig **a közigazgatás megsínylette** és ez a kedvezőtlen területi berendezkedés hatással volt a közigazgatás későbbi fejlődésére is.⁴¹

Érdekességgént ugyanakkor elmondható, hogy **az országgyűlés** amellett, hogy elutasította a Szapáry féle tervet, létrehozta **az államháztartás rendezésére vonatkozó bizottságot, mely a területrendezésre vonatkozóan és ezen keresztül a közigazgatás átalakítására is tett javaslatot**, az alábbiakat:

- „A területrendezés nem jelenthet új terhet sem az államnak, sem a polgároknak.
- Olyan közigazgatási egységet kell létrehozni, amelyek képesek önkormányzati költségeik fedezésére.”⁴²

Ezen **javaslatokból** azonban a gyakorlatban **nem valósult meg sok minden.** Összefoglalóan elmondható, hogy a dualizmus időszakában a magyar közigazgatásban a kisebb, legszükségesebb átalakítások eltekintve, érdemi előrelépés nem történt, konzerválódott a rendi örökség.

⁴⁰ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, a közigazgatás szerepe a XX. Század államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje, Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, in.: 296. o.

⁴¹ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, a közigazgatás szerepe a XX. Század államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje, Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, in.: 296. o.

⁴² Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 10. o

5. Trianon után

Az Osztrák-Magyar Monarchia és így Magyarország vesztesen került ki az I. világháborúból, melynek következménye lett a trianoni békeszerződés. **A békeszerződés értelmében** Magyarország területe a harmadára, **a járások száma pedig korábbi 509-ről 155-re csökkent.** Mint korábban látható volt, hogy a dualizmus kori Magyarország területi **közigazgatásának** felépítése is igen jelentős ellentmondásokat, aránytalanságokat tartalmazott, melyet a trianoni békeszerződés miatt bekövetkező ország csonkítás még tovább súlyosbított.⁴³

Ezt az **ellentmondást volt hivatott kiküszöbölni** a területrendezésről szóló **1923. évi XXXV. Törvénycikk**, melynek indoklása is utal az általa elért eredmény ideiglenes jellegére, hisz indoklásában azt írja, hogy „Addig is, amíg általános területrendezésre kerülhet sor, a csonka vármegyét valamely szomszédos vármegyével kell közigazgatásilag összekapcsolni.”⁴⁴ **A törvény célja** tehát nem volt más, mint az új határok mentén elszakadt összesen **27 vármegye és 60 járás helyzetét ideiglenes jelleggel rendezze.** De ebből az ideiglenességből kifolyólag csak a legszükségesebb lépésekre szorítkozott, hasonlóan a korábbi Tisza Kálmán féle törvényhez.⁴⁵

Egy évre rá fogadták az ún. **szanálási törvényt** (1924. évi 4. törvénycikk) és az ennek végrehajtását szabályzó 177300/1924 B.M. sz. rendeletet, melynek **értelmében a belügyminiszter volt hivatott dönteni a községek önállóságáról.** A vezérelni az volt, hogy csak olyan községek őrizzék meg az önállóságukat, melyek képesek állami segítség nélkül is megteremteni egy jegyző fenntartásának a feltételeit, ez megpecsételte a 300 főnél kisebb települések sorsát, ahol ezen feltételek nem voltak adottak. **A másik racionalizálás lépés volt az egymás mellé vagy épp egybeépült települések összeolvasztása, ennek eredményeként 1922 és 1935 között 106 község szűnt meg,** fontos hozzátenni, hogy mindenkori kormánynak igen szívós harcot kellett folytatnia a függetlenségükért küzdő településekkel, amíg ezen eredményt elérték.⁴⁶

⁴³ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 11. o

⁴⁴ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, a közigazgatás szerepe a XX. Század államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje, Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, in.: 296. o.

⁴⁵ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 11. o

⁴⁶ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 11. o

A magyar kormány azonban nem használta ki a trianoni békeszerződéssel előállt helyzetet, arra, hogy egy átfogó közigazgatási reformot hajtson végre szakítva a korábbi hagyományokkal, mely a toldozásban merült ki. A magyar politika a megye és ezáltal a járások átfogó rendezését, arra hivatkozva, hogy elsőnek a községek helyzetét kell rendezni, eltolta a távoli jövőbe. Az akkori közigazgatási rendszer óriási hibája volt, hogy a járások beosztásnak meghatározása nem a kormány hatáskörébe, hanem a megyéébe tartozott, és így a járások kialakításánál a helyi érdekek érvényesültek az ésszerűséggel szemben. Ennek következménye lett, hogy az 1930-as évek Magyarországon, helyi szinten két problémával találkozhatunk, egyrészt a túl kicsi 10.000-20.000. fős járásokkal, a másik pedig, hogy egy-egy járás kialakításánál a közlekedési szempontok mellékesek voltak, így előfordult olyan anomália, hogy egy polgárnak, ahhoz, hogy eljuthasson a járás székhelyére az egész vármegyét meg kellett kerülnie, vagy épp át kellett mennie egy másik járási székhelyen. További hiányosság volt, hogy a járási szinten működő intézmények összehangolása továbbra sem történt meg, így még mindig volt 30 olyan járás, tehát az összjárások egyötöde, ahol nem volt sem járásbíróság, sem pedig adóhivatal.⁴⁷

Az alábbi példa is jól szemlélteti az akkori magyar területi közigazgatás felépítésének ellentmondásait: „A Borsod megyéhez tartozó Kiskátya, Andornak és Ostoros községek Heves megye székhelyének Egernek a közvetlen szomszédságában (3-5 km) vannak, Egerben minden hatóságot megtalálnának. E helyett most a járásszékhelyt Mezőkövesdet vasúton átszállással csak 31, a megyeszékhelyet, Miskolcot csak 71 km távolságban érik el.”⁴⁸ Jól látható ezen példa alapján tehát, azáltal, hogy a járás beosztás a megyék hatáskörében volt, a járások kialakításánál az ésszerűség, a jól megközelíthetőség nem igen érvényesült.

Az 1930. évi 30. törvénycikk bevezette az ún. megyei jogú város fogalmát, mely a korábbi rendezett tanácsú város kategóriájának felelt meg. „A megyei város igazgatási jogköre a községektől lényegesen azáltal különbözik, hogy mivel a megyei város nem tartozik járási kötelékbe, rá a főszolgabíró hatásköre nem terjed ki, hanem a megyei város polgármestere, mint a főszolgabíróval egyenrangú szerv, gyakorolja együtt a község és a járás igazgatási hatáskörét.”⁴⁹ Tehát voltaképp ezek a mai megyei jogú városok

⁴⁷ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 11. o

⁴⁸ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, a közigazgatás szerepe a XX. Század államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje, Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, in.: 297. o.

⁴⁹ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, a közigazgatás szerepe a XX. Század államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje, Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, in.: 337. o.

előképeinek is tekinthetők, amely városok egy magukban alkottak egy önálló járást és közvetlenül a vármegyének voltak alárendelve.

A másik érdekesség ezen városokkal kapcsolatban, hogy maga **a város szervezete**, mely nem más, mint **a képviselő-testület**, **a tagjainak a száma** előírás alapján nem lehetett kevesebb 60-nál és nem lehetett több 120-nál, összehasonlítva ma egy megyei jogú város közgyűlés tagjainak a száma 23-25 körül mozog. Akkor is, mint most is a képviselő-testület elnöke **a polgármester**, akinek a mai szabályozással ellentétben **jogi képzettséggel kellett rendelkeznie**, továbbá ő volt a vezetője a polgármesteri hivatal tisztségviselőinek, ellentétben a mai szabályozással, ahol a köztisztviselők felett a jegyző gyakorolja a munkáltatói jogkört.⁵⁰

Az első és második bécsi döntéssel visszacsatolt területekkel együtt Magyarország közigazgatási felépítése úgy nézett ki, hogy összesen 41 vármegye volt, melyben összesen **264 járás működött**, átlagosan **megyénként 6 járás** volt. Városi szinten a csúcson helyezkedett a főváros, mely alatt következett a 20 törvényhatósági jogú város, ezt követően pedig a 70 járási joggal felruházott megyei városok, majd a járási székhelyek, a sort pedig a városok és községek zárták.⁵¹

Jól megfigyelhető tehát, hogy **a két világháború közötti Magyarországon továbbra sem történt radikális változás a közigazgatásban**, voltaképp az akkori kormányzatok folytatták azt a fajta politikát, amelyet elődeik tettek a dulaizmus kori Magyarországon. **Az 1930-as évek magyar közigazgatásának a helyzetét** leginkább **Magyary Zoltán alábbi szavai tükrözik**: „Annak a különös ellentmondásnak vagyunk tehát tanúi, hogy az országgyűlés és a központi **kormány a vármegyék önkormányzatát** annyira **visszaszorította**, hogy látszatautonómiánál egyébnek alig mondható, ugyanakkor **azonban gyenge arra, hogy az** ellentmondó vármegyékkel szemben **keresztülvigye azt, amire a XX. századi közigazgatás** eredményes **működéséhez** és a közönség jogos emberi igényei kielégítéséhez okvetlenül **szükség van.**”⁵²

⁵⁰ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, a közigazgatás szerepe a XX. Század államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje, Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, in.: 337. o.

⁵¹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 12. o

⁵² Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, a közigazgatás szerepe a XX. Század államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje, Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, in.: 297. o.

6. Magyary Zoltán munkássága és a tatai mintajárás

A két világháború közötti Magyarország **legkiemelkedőbb közigazgatási jogtudósa Magyary Zoltán volt**. Mára a **neve egybeforrott a közigazgatás megújításával** és a korszerű városfejlesztéssel, hisz a kormány a közigazgatás fejlesztési programját Magyaryról nevezte el, de például szülővárosában Tatán a város ciklusokon átívelő fejlesztési programja szintén Magyary nevét viseli.

Magyary Zoltánt, mint köztisztviselőben álló és elismert jogászprofesszort gróf Bethlen István **a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosának nevezte ki**. Magyary Zoltán több munkájában is **rámutatott arra, hogy a nem megfelelő területi beosztás, továbbá a közigazgatási jogkörök nem megfelelő elosztása miatt nem várható a közigazgatástól hatékony működés**, épp ezért változtatásokat szorgalmazott, tekintettel arra, hogy terveihez nem kapott megfelelő politikai támogatást, így 1933 márciusában lemondott kormánybiztosi megbízatásáról és ezt követően, mint intézetszervező – **nevéhez fűződik a Magyar Közigazgatástudományi Intézet létrehozása** - és egyetemi oktatóként tevékenykedett.⁵³

A **Magyary** főműveként említhető a tanítványaival megszervezett járáskutatás eredményeiről megjelent **főműve A közigazgatás és az ember** - melyet Kiss Istvánnal együtt írt. A **ténymegállapító tanulmány** közvetlen előzményeként említhető, hogy **Magyary** 1932-1933-ban több hónapot töltött **Észak-Amerikában**. A tanulmányútja során **találkozott először** a különböző amerikai közigazgatási intézetek által az egyes igazgatási egységekre vonatkozó **ténymegállapító tanulmányokkal**. **Magyary** haza érkezését követően tekintettel arra, hogy **reformtörekvéseit** a kormány nem támogatta, így eme törekvések megvalósításához két út közül választhatott, az egyik, hogy ötleteit közzéteszi a Magyar Közigazgatástudományi Intézet folyóiratában, a másik pedig hogy alulról, **egy közigazgatási egységen keresztül próbálja megvalósítani** elképzeléseit. **Magyary** az utóbbit választotta.⁵⁴

A **ténymegállapító tanulmány megírásához Magyary a tatai járást választotta**, mint mintaterületet, a többségi véleménnyel ellentétben döntően nem azért döntött a tatai járás mellett, mert Tatán született, hanem **ezen járás földrajzi sokszínűsége**, továbbá, hogy voltak városias jellegű települések, bányaközségek, illetve jelen volt a nagyipar is. Magyaryék a

⁵³ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 12. o

⁵⁴ Kiss István: A Tatai-medence, mint közigazgatási minta (modell)-terület múltja és jövőképe, Limes/Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat, 1993, in.: 86. o.

munkájuk során az ún. scientific management (tudományos üzemszervezés) eljárást vették át.

Ez a fajta eljárás **az Egyesült Államokban és Angliában bontakozott ki** és onnét terjedt el. Az eljárás **lényege, hogy mindenhol van egy legjobb megoldás** (the one best way) **és ehhez kell viszonyítani a jelenlegi helyzetet.** A tudományos üzemszervezés tehát minden esetben adatokra építve dolgozza ki a javaslatait.⁵⁵ Maga **a tanulmány a teljesítményértékelés előfutárának is tekinthető**, ahogy Magyary fogalmaz „ A közigazgatás a közösségért van a magyar közigazgatásban a teljesítmények pontos mérésének és állandó ellenőrzésének rendszere nemcsak nincs meg, hanem annak hiánya úgyszólván fel sem tűnt és megszüntetésére lépések még nem történtek.”⁵⁶

Magyary a tanulmányában felhívja a figyelmet arra, hogy „a közigazgatás az emberekért van. Azáltal **azonban**, hogy a XIX. század második felétől kezdve **a jogállam eszménye** ellenmondást nem tűrően szuverén **uralomra jutott** és ezzel egyidőben a közigazgatásban a hivatásos közszoigálat rendszere terjedt el, **megvolt a lehetőség és nagy volt a veszély, hogy a közönség szempontja elhomályosul a közigazgatás szeme előtt.** Tehát a közigazgatásban a jog egyedurálma következett be, eltávolodva ezáltal az emberektől.”⁵⁷ Ebből következően **a cél** nem lehetett más, mint ahogy Magyary is fogalmaz: **„a közigazgatás a jogszerűség egyoldalúsága helyett a jogszerűség és eredményesség szintézisét meg tudja csinálni.”**⁵⁸ Azaz szolgáltató, polgár közeli, mai szavakkal élve ügyfélbarát közigazgatás alakuljon ki.

Felmerülhet mindenkiben még egy kérdés, mégpedig az, hogy **miért a járást, mint közigazgatási egységet választotta Magyary mintául.** Ezt a kérdést maga a szerző a művében meg is válaszolja „A község (város) tehát az egész közigazgatás és az emberek közti érintkezési felület. A közigazgatás és a közönség egymáshoz való viszonyának tanulmányozására egyedül ez a felület alkalmas. (..) Mivel közigazgatási szervezetünk és tételes jogunk szerint a községek közigazgatási hatásköre meg van osztva a helyhatóság és a járási főszolgabíró, mint elsőfokú közigazgatási hatóság között, a kis- és nagyközségek **közigazgatásáról magunknak teljes és helyes képet csak úgy alkothatunk, ha**

⁵⁵ Magyary Zoltán - Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. Budapest, 1939. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, in.: 23. o.

⁵⁶ Magyary Zoltán - Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. Budapest, 1939. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, in.: 12. o.

⁵⁷ Magyary Zoltán - Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. Budapest, 1939. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, in.: 23-24. o.

⁵⁸ Magyary Zoltán - Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. Budapest, 1939. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, in.: 24. o.

kiterjeszkedünk arra is, hogy mit végez a főszolgabíró a község közigazgatásában. Mivel pedig a főszolgabírónak több községe van, ami ugyanannak a járásnak községei közt el nem hanyagolható tényleges kapcsolatokra vezethet, a közigazgatás és a közönség közti érintkezés tanulmányozása tárgyául célszerű nemcsak egy nagyközséget vagy egy kisközséget, vagy körjegyzőséget választani, hanem **egy egész járást**, amelyben nagyszámú község és mindenféle községi változat megtalálható.”⁵⁹

A munkák, az adatok felvétele **1936. augusztusában indult**, maga a ténymegállapító **tanulmány 1939 év végén került ki a nyomdából**. A munkában a Közigazgatástudományi Intézet munkatársai vettek részt. Maga a munka három részre oszlott:

- Előkészület
- Felvétel
- Feldolgozás.

Az előkészület keretében az intézet munkatársai felvették a kapcsolatot a helyi tisztviselőkkel, továbbá **elkezdték az adatokat gyűjteni**, mely alapján el tudtak indulni a kutatásban. **Ezt követte a felvétel**, melyet a helyszínen végeztek és az előkészület fázisában szerzett adatokra támaszkodva, **itt már a konkrétan az egyes szakterületekhez kapcsolódó témákra koncentráltak**. **A harmadik rész a beszerzett adatok feldolgozása** volt. Maga a kutatás igen széles körű volt, nem csak az egyes községek közigazgatására koncentráltak, hanem **megvizsgálták a járás gazdasági földrajzát, a bányászatot, továbbá a lakosság felekezeti, nemzetiségi hova tartozását is**.⁶⁰

Maga a ténymegállapító tanulmány 1939. év végén került kiadásra, mely tartalmazta a közigazgatás:

- „Területi alapjait (földrajzi helyzetét),
- Népeségnek települési viszonyait, demográfiai helyzetét, népesedését (népmozgalmát), társadalmi és egészségügyi, valamint gazdasági helyzetét,
- A járás és községeinek történeti kialakulását,
- Jogi alapjaiként a vonatkozó jogszabályi kereteket,
- Az általános és szakigazgatás szervezetét, valamint a területtel és a népességgel való összefüggését, ugyanígy

⁵⁹Magyary Zoltán - Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. Budapest, 1939. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, in.: 13-14. o.

⁶⁰Magyary Zoltán - Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. Budapest, 1939. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, in.: 20-21. o.

- A közigazgatás működését, valamint,
- A közigazgatás költségeinek alakulását.

A fentiekből kitűnően **a tanulmány**, mai kifejezéssel élve, eléggé **részletesen világította át az akkori helyzetet**, nemegyszer igen élesen **rámutatva** a nagybirtok és a nagytőke szerepére, valamint arra, **hogyan** ebben az aránylag **jónak** minősíthető **járásban is mennyi mindenhol adósa a közigazgatás a közönségének.**⁶¹

Maga a tanulmány **javaslatokat is tett** további **reformlépésekre**:

- Bizonyos községeket más járásba, bizonyos községeket pedig a tatai járásba kell csatolni
- **Az összeépült községeket egyesíteni kell**, mert az egyesült község sokkal jobban tudja az érdekeit érvényesíteni, továbbá a nagyobb szervezet hatékonyabban tud működni
- A köztisztviselői karban változtatásokat szorgalmaz, azaz ne az ismeretség, hanem az eredményeik alapján lehessen valaki köztisztviselő
- **A szakigazgatási szervek jobb kiépítését szorgalmazza.**⁶²

A tanulmánynak voltak gyakorlati eredményei is:

- Sor került **Tata és Tóváros egyesítésére**, az így létrejött Tata város jövőbeli fejlődésére vonatkozóan Magyary egy tanulmány készített **Mi lesz Tatatóvárosból** címmel.
- **Bokodot a tatai járáshoz csatolták**
- Bekötő úttal látták el Várgesztest és összekapcsolták kiépített úttal Tarjánt Felsőgallával
- Egy kivétellel a járás minden községét villanyárammal és zöldkeresztes ivóvízű kúttal látták el
- A volt tóvárosi községében kialakították a járási egészségházat és az egész járásra vonatkozóan kiépítették a zöldkeresztes nővéri hálózatot
- És vándorkönyvtárral látták el a korábbi könyvtár nélküli községeket.⁶³

⁶¹ Kiss István: A Tatai-medence, mint közigazgatási minta (modell)-terület múltja és jövőképe, Limes/Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat, 1993, in.: 88. o.

⁶² Magyary Zoltán - Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. Budapest, 1939. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, in.: 353-362. o.

⁶³ Kiss István: A Tatai-medence, mint közigazgatási minta (modell)-terület múltja és jövőképe, Limes/Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat, 1993, in.: 89. o.

Magyary Zoltán felismerte azt is, hogy **a közigazgatásnak a mezőgazdasággal és a faluval és az ott élőkkel is foglalkoznia kell.** Ezért az ő ösztönzésére látták el új összekötő úttal Tatát Tóvárossal, valamint **Magyary hozta létre** a téli gazdasági iskolát és a falu népével való kapcsolattartásra **a Tatai Népfőiskolát.**⁶⁴

Jól látható tehát, hogy a **két világháború közötti magyar közigazgatásnak számos hiányossága volt**, a rendi örökség egyes jegyei továbbra is fellelhetők voltak. A központi **kormányzat viszont nem hajtott végre átfogó reformot** a közigazgatás megújítására. **Magyary Zoltán munkássága viszont rávilágított arra, hogy alulról építkezve, lépésről lépésre is el lehet érni eredményeket** az új, szolgáltató közigazgatás kialakítására vonatkozóan.

6. A járás szerepe a tanácsrendszerben

A II. világháborút követően számos koncepció született a közigazgatás kialakítására vonatkozóan. Ezek közül az egyik az **Erdei Ferenc és Bibó István** neve által fémjelzett koncepció, mely egyben a nemzeti parasztpárt programja volt. **Véleményük szerint a vármegye „az állam testében fennmaradt feudális zárvány, amit fel kell számolni.** Az új struktúrában a funkcionalitást, a vonzáskörzet ellátását előtérbe helyező városmegye mellett törtek lándzsát.”⁶⁵ **Erdei Ferenc**, aki az ideiglenes kormányban a belügyminiszteri posztot töltötte be, hevesen támadta a főszolgabírói posztot és ennek eredményeként az **1030-1945. M.E. sz. rendelettel a főszolgabírói posztot megszüntették** és hatáskörét a főjegyzőre ruházták, tehát **a főjegyző lett „az elsőfokú közigazgatási és rendőrhatósági tisztviselő.”**⁶⁶

A világháborút követően az egyik legsürgetőbb feladat a közigazgatás újjászervezése volt. Így **1945 nyarán létrehozták a Jogi Reformbizottságot**, melynek munkájában a különböző politikai pártok képviselői vettek részt. Tekintettel arra, hogy a különböző politikai pártoknak eltérő elképzeléseik voltak a közigazgatás, így **igen nehéz volt konszenzusra jutni** a reform irányát illetően. A tanácsrendszer kialakítása előtt **végül sor került a megyék határainak**, és ezáltal a **jársók átfogó rendezésére.** A rendezés során **az alapvető célkitűzés**

⁶⁴ Kiss István: A Tatai-medence, mint közigazgatási minta (modell)-terület múltja és jövőképe, Limes/Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat, 1993, in.: 89. o.

⁶⁵ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 14. o

⁶⁶ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig., in.: 14. o

az volt, hogy **minél kisebb módosításokra kerüljön sor** a járásokat illetően és ez a változtatás is csak a legkisebb mértékben érintse a lakosságot.⁶⁷ **Az 1949-ben elfogadott alkotmány** a járásokra vonatkozóan két fontos rendelkezést tartalmazott:

„ 29 § A Magyar **Népköztársaság területe** államigazgatási szempontból megyékre, **jársókra**, városokra, községekre **tagozódik**. Nagyobb városok igazgatási kerületekre oszthatók.

30 § Az **államhatalom helyi szervei** a megyei tanács, a **járási tanács**, a városi tanács, a községi tanács, a városi kerületi tanács.”⁶⁸

A **járási tanács szerepét** pedig a helyi tanácsokról szóló **1950. évi I. törvény határozta meg**: „a járási tanács **működési köre kiterjed a járás területén fekvő valamennyi városra és községre**.”⁶⁹ Azáltal, hogy ezt a törvény kimondta, a **járas szerepét** jelentősen **megnövelte**. Ugyanakkor a minisztertanács egyes nagyobb városokat egyedileg kivehetett a járás hatásköréből. Maga a járási tanács tagjainak a száma 41-81 között mozgott. A **tanács végrehajtó szerve az ún. végrehajtó bizottság volt**. Amikor a tanács nem ülésezett, ez a szervezett helyettesítette a tanácsot. Sőt a végrehajtó bizottság elnökét is megillette a helyettesítési jog. A **második tanács törvény** módosította a területi felépítést és **létrehozta a megyével**, illetve a **járással azonos szinten álló megyei jogú és járási jogú várost**. Megfigyelhető, hogy a tanácsrendszerben gyorsan megkezdődött az alsó területi szinten az integrálás, azaz egyes községeket egyesítettek illetve közös tanácsrendszereket hoztak létre, és ezekre épült rá a járási rendszer.⁷⁰

1955-ben a minisztertanács létrehozta a **Területszervezési Kormánybizottságot** a közigazgatás reformjának kidolgozására. A kormánybizottságon belül működött a **járási albizottság**, mely az alábbi szempontok mentén kezdte meg a munkáját:

- „A meglévő járásokból kell kiindulni a meglévő járásközpontok alapulvételével.
- A járások területe lehetőleg legyen azonos egy összefüggő gazdasági körzettel.
- A járási határok kiépülésénél figyelembe kell venni a már kialakult központok vonzáskörzetét.
- A járásrendezés során fel kell oldani a járás és a járási jogú város ellentétét.”⁷¹

⁶⁷ Dr. Ivancsics Imre – dr. Tóth József: A járások múltjáról és lehetséges jövőjéről, Területi Statisztika Központi Statisztikai Hivatal folyóirata, 15. (52.) évfolyam 1. szám, in.: 9. o.

⁶⁸ Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 29-30 §

⁶⁹ A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény 5 §.

⁷⁰ Dr. Ivancsics Imre – dr. Tóth József: A járások múltjáról és lehetséges jövőjéről, Területi Statisztika Központi Statisztikai Hivatal folyóirata, 15. (52.) évfolyam 1. szám, in.: 10. o.

A 60-as években viszont **változások** indultak meg a **területi igazgatásban**, mely jogi alapja az 1965. évi 8. törvényerejű rendelet volt, mely feljogosította a kormányt, hogy átmenetileg a tanácsok és szerveik hatáskörét a jogszabályok rendelkezéseitől eltérően is szabályozhatta. **Így** került sor például arra, hogy **egyes községek városi irányítás alá kerültek**. A változtatás alapvető célját a 1017/1969. (IV.29) Korm. sz. határozat határozta meg:

- „A **kizárólagos járási** (tanácsí igazgatási) **tevékenység feloldása**, valamint
- A tanácsok munkájának a korszerűsítése és egyszerűsítése.”⁷²

A városi irányítás alá helyezést az adott város vagy a község is kezdeményezhette és két feltétel együttes fennállása esetén engedélyezték, ez a két feltétel az alábbi volt:

- „A város és a község között különösen szoros munkaerő foglalkoztatási, ellátási (kulturális, egészségügyi, kereskedelmi, kommunális szolgáltatási, szolgáltató ipari), földrajzi és közlekedési kapcsolatok vannak,
- A község és város koordinált fejlesztése különösen indokolt.”⁷³

A városi irányítás alá helyezés azonban nem érintette a tanácsok hatáskörét, ugyanakkor két jelentős változás történt, egyrészt **a járási tanács helyett a városi tanács járt el**, továbbá a tanácsba **a lakosságszám arányában kerültek be tagok**. Egészen a harmadik tanácstörvényig – mely az 1971. évi I. törvény volt – nem volt tömeges a városi irányítás aláhelyezés.⁷⁴

A **harmadik tanácstörvény révén** helyi szinten az hierarchizált kapcsolatok oldottabbá váltak, továbbá pedig **megszűntek a járási tanácsí testületek és a törvény intézményesítette a járási hivatalt**. A törvény által bekövetkező **változás elősegítette** egyrészt **a kétszintű tanácsrendszer** (települési-megyei) **kialakulását**, valamint a **községi tanácsí szervek önállóságának erősödését**. A **járásí hivatalról** a törvény az alábbiakat mondta: „Járásban a tanácsí hatáskörbe tartozó **államigazgatási feladatokat** a járási hivatal **látja el**, mint a megyei tanács végrehajtó bizottságának egységes, önálló hatáskörű szerve.”⁷⁵ Ugyanakkor a törvény kimondta azt is, hogy „**a városkörnyéki község tekintetében a járási hivatalt** vagy annak

⁷¹ Dr. Ivancsics Imre – dr. Tóth József: A járások múltjáról és lehetséges jövőjéről, Területi Statisztika Központi Statisztikai Hivatal folyóirata, 15. (52.) évfolyam 1. szám, in.: 10. o.

⁷² Dr. Ivancsics Imre – dr. Tóth József: A járások múltjáról és lehetséges jövőjéről, Területi Statisztika Központi Statisztikai Hivatal folyóirata, 15. (52.) évfolyam 1. szám, in.: 11. o.

⁷³ Dr. Ivancsics Imre – dr. Tóth József: A járások múltjáról és lehetséges jövőjéről, Területi Statisztika Központi Statisztikai Hivatal folyóirata, 15. (52.) évfolyam 1. szám, in.: 11. o.

⁷⁴ Dr. Ivancsics Imre – dr. Tóth József: A járások múltjáról és lehetséges jövőjéről, Területi Statisztika Központi Statisztikai Hivatal folyóirata, 15. (52.) évfolyam 1. szám, in.: 11. o.

⁷⁵ A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény 66 §

elnökét megillető **hatáskört a városi tanács végrehajtó bizottságának titkára**, illetőleg szakigazgatási szervei **gyakorolják.**⁷⁶ Ennek keretében:

- „Első és másodfokú hatósági jogkört gyakoroltak,
- Elősegítették a községi tanácsok és szerveik tevékenységének fejlesztését,
- Közreműködtek a községi tanácsok és végrehajtó bizottságok törvényességének felügyeletében,
- Részt vettek a községi szakigazgatási tevékenységek irányításában.”⁷⁷

A járás története, illetve a megszűnése szorosan összefügg a **városkörnyéki igazgatás** megjelenésével és **elterjedésével**. Maga ez a fajta egység két szempontból hozott változást: „A szabályozás közigazgatásunk történetében a szervezetépítés során először vette figyelembe a centrum és térségének társadalmi-gazdasági kapcsolatát és az együttes fejlesztés lehetőségét. Továbbá abban a térségben, ahol kialakult a **városkörnyéki igazgatás**, **megszűnt a járás**, mint területi egység, **a járási hivatalt pedig kiváltotta a városi tanácsadminisztrációja**. Kezdetben a városkörnyéki igazgatás nehezen tört magának utat. Az 1970-es évtized második felében azonban **a központi irányítás hatékony fellépésnek köszönhetően a városkörnyéki igazgatás elterjedése felgyorsult.** (...) Egy idő után nem volt nehéz előrelátni, hogy a járási rendszer elhal.”⁷⁸

A fentiek alapján jól látható, hogy a központi kormányzat is a városkörnyéki igazgatás mellett döntött, **így a járás sorsa is megpecsételődött és 1984. január 1. napjától a járás, mint közigazgatási egység megszűnt létezni.** A járasok megszüntetésével a **közigazgatás területi szintjén átszervezést hajtottak végre.** Az átszervezés előtt összesen 83 járás és 61 városkörnyéki igazgatás volt. **Az átszervezést követően összesen 179 új városkörnyéki igazgatás jött létre**, míg korábban az egy igazgatási egységben sem haladta meg a községek száma a kilencet, addigra az átszervezést követően nőtt az egy városkörnyéki igazgatáshoz tartozó községek száma, húsz községet is magába foglaló városkörnyéki igazgatás is létrejött, ugyanakkor a városkörnyék által ellátandó feladatokban érdemi változás nem következett be.⁷⁹

⁷⁶ A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény 66 §

⁷⁷ Dr. Ivancsics Imre – dr. Tóth József: A járasok múltjáról és lehetséges jövőjéről, Területi Statisztika Központi Statisztikai Hivatal folyóirata, 15. (52.) évfolyam 1. szám, in.: 11-12. o.

⁷⁸ Dr. Ivancsics Imre – dr. Tóth József: A járasok múltjáról és lehetséges jövőjéről, Területi Statisztika Központi Statisztikai Hivatal folyóirata, 15. (52.) évfolyam 1. szám, in.: 12. o.

⁷⁹ Dr. Ivancsics Imre – dr. Tóth József: A járasok múltjáról és lehetséges jövőjéről, Területi Statisztika Központi Statisztikai Hivatal folyóirata, 15. (52.) évfolyam 1. szám, in.: 12-13. o.

Megfigyelhető, hogy **a II. világháborút követően** kialakuló új közigazgatásban, **kezdetben fontos szerepet szántak a járásnak**, illetve a járási tanácsnak. De az évek folyamán talán éppen a mindig halogatott reformok miatt, a járás már nem volt megfelelő keret a feladatok ellátására és azáltal, hogy **a 70-es évektől a központi kormányzat a városkörnyéki igazgatás elterjedését támogatta**, csak **idő kérdése volt, hogy a járás**, mint közigazgatási egység, **mikor szűnik meg**. A következő fejezetben a jelenlegi magyar közigazgatás kerül bemutatásra, kitérve arra, hogy kezdetben hogyan próbálták ellensúlyozni a járás megszüntetésével keletkezett hiányt a területi közigazgatásban, illetve, hogy milyen tényezők vezettek oda, hogy 2013. január 1. napjától ismételten bevezetésre kerülnek a járások.

III. Fejezet

A járás jövője

A rendszerváltozást követően a közigazgatásban az egyik legmélyrehatóbb változás volt a helyi önkormányzati rendszer kialakítása. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény felszámolta a korábbi tanácsrendszert és annak eredményét a városkörnyéki igazgatást is, és létrehozta a mintegy 3200 önkormányzatból álló jelenlegi önkormányzati rendszert. „Megállapítható, hogy 1990-ben atomizálódott települési önkormányzati rendszer jött létre, és egy dezintegrált területi államigazgatási rendszertelenség kiépülése vette kezdetét. (..) A gyakorlati tapasztalatok alapján megállapítható, hogy az államigazgatási feladatok települési szinten történő ellátása, leegyszerűsítve a jegyzői feladat- és hatáskörök gyakorlása, a községek egy részében (különösen a kisebb településeken) gondot okozott. Gyorsan világossá vált, hogy szakmai, törvényességi, gazdaságossági és hatékonysági szempontból az államigazgatási ügyek intézésében nem lehet kitérni a strukturális változtatások elől.”⁸⁰

Már az első években nyilvánvalóvá vált, hogy szükséges a települési és a megyei szint között egy közbülső egység létrehozása. Erre a célra szánták a kistérséget. De, hogy hogyan is került kialakítása ez az új, a magyar közigazgatásban hagyományokkal nem rendelkező területi egység, ezt mutatom be a következő oldalakon.

1. A kistérségek bevezetésének előzményei

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk miatt Magyarország átvette a NUTS és LAU rendszer területi beosztásait. Így jelentek meg Magyarországon a kistérségek, melyből összesen 174 van, melyet a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásról szóló 2004. CVII. törvény melléklete tartalmaz. A kistérségek „a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszernek összessége alapján lehatárolható területfejlesztési-statisztikai egység. A kistérségek területe teljes mértékben lefedi az ország területét és illeszkedik a területfejlesztési-statisztikai régió, a megye valamint más kistérségek

⁸⁰ Dr. Ivancsics Imre – dr. Tóth József: A járások múltjáról és lehetséges jövőjéről, Területi Statisztika Központi Statisztikai Hivatal folyóirata, 15. (52.) évfolyam 1. szám, in.: 13. o.

határaihoz. Minden település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozik⁸¹. Azonban hozzá kell tenni, hogy „**a kistérség fogalmát az Alkotmány sem mint területi egységet, sem mint önkormányzati fajtát nem ismeri.**”⁸²

A **2002-ben** hivatalba lépő **kormány terve**i között szerepelt a magyar **közigazgatás** átfogó **reformja**. A Kormány 2003. augusztus 6-i ülésén **ennek jegyében fogadta el** a közigazgatási rendszer korszerűsítéséről szóló **2198/2003. (IX. 1.) Korm. határozatot**, s **ebben a közigazgatás korszerűsítésének prioritásaként jelölte meg**, hogy:

- minden állampolgár számára legyenek elérhetők a **minőségi szolgáltatások**,
- **mérséklődjenek** az indokolatlan társadalmi és területi **egyenlőtlenségek**,
- a társadalmi erőforrások fejlesztése segítsen megalapozni európai uniós **versenyképességünket**,
- legyenek meg az uniós források maximális kihasználásának feltételei,
- a szolgáltatások színvonala gazdasági szempontok érvényesítésével lényeges többletráfordítás nélkül javuljon.

A **kormány** a prioritások elérése érdekében kulcsfontosságú **irányként jelölte meg**:

- a központi **kormányzati** lehetőségek szerinti **decentralizációját**,
- a jogilag lehatárolt **kistérségi szint létrehozását**,
- az olyan **fejlesztési régiók kialakítását**, amelyek alkalmasak a területfejlesztési és egyéb ágazati fejlesztési programok megvalósítására, az európai uniós támogatások fogadásának hatékony előkészítésére, koordinálására, egyes döntések decentralizált meghozatalára,
- az **elektronikus ügyintézés bevezetése** és elterjesztése.⁸³

Tehát jól látható, hogy a kormány a reform egyik legfontosabb feladatának, kulcsfontosságú irányaként jelölte meg a kistérségek bevezetését.

A kormány **közigazgatási** korszerűsítési **programja** a következő **négy pillére épült**:

- **a közszolgáltatások és a közigazgatás területi rendszerének korszerűsítése** (ezen belül a kistérség intézményesítése, a finanszírozási rendszer átalakítása),
- **a területfejlesztés modernizációja**,

⁸¹ A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. tv. 5. § h) pont

⁸² Patyi András - Varga Zs. András: Általános Közigazgatás Jog, Mandamus Publishing, Budapest 2008, in.: 349. o.

⁸³ Németh Jenő: Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest 2004, in. 7. o.

- a **szolgáltató állam** kiépítése (ezen belül az elektronikus kormányzás kialakítása, a központi közigazgatás korszerűsítése, a közigazgatási hatósági eljárás újrászabályozása),
- a közszolgálat **emberi erőforrásainak fejlesztése**.⁸⁴

A pillérekhez kapcsolódó feladatok **ütemezésére** a kormány **elfogadta a 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozatot**. A program meghatározott, úgyis mondhatni **kiemelt eleme** volt az önkormányzatok közötti **együttműködés egy új formájának a bevezetése**. Ez pedig a többcélú kistérségi társulás volt.

A kormányprogram végrehajtása érdekében a belügyminiszter által létrehozott IDEA Reformprogram Bizottság, annak a **Kistérségi Munkacsoportja** rangos elméleti és gyakorlati szakemberek bevonásával **végezte el a kistérségi rendszer kialakításának szakmai-tudományos megalapozását**. Az így kialakított koncepciót széles körű szakmai-társadalmi vita követte, melynek eredményei a szabályozási javaslat kialakításának alapjául szolgáltak.⁸⁵

Maga a **kistérség nem volt új fogalom**, hisz már a **9002/1998. (S.K.) KSH Elnöki közlemény tartalmazta**. Ezt vizsgálták felül az érintett szervezetek (KSH Megyei Igazgatóságai, a Megyei Területfejlesztési Tanácsok, Megyei Közigazgatási Hivatalok – akik a helyi önkormányzatok véleményét közvetítették) bevonásával és így született meg a **244/2003 (XII. 18.) Korm. rendelet, mely a települések 168 kistérségbe sorolását tartalmazta** (a rendeletről később még részletesen beszélünk).⁸⁶

Azonban az új megoldás **bevezetése előtt nélkülözhetetlen volt** hatásvizsgálati eszközként a **modellkísérlet lefolytatása**. Ezek a modellkísérletek **2003. végén indultak**. A feladat végrehajtása érdekében a Belügyminisztérium koordinálásával **hat közigazgatási modellkísérlet zajlott** le, amelyek a kistérségi szintű feladatellátás és működtetés lehetséges megoldásait vizsgálták és elemezték. Ezzel kapcsolatban született meg a **4/2004. (BK. 3.) BM. utasítás**, mely többek között a **modellkísérletek kijelölését és végrehajtását tartalmazta**. A modellkísérlet **6 helyszínen** zajlott: **Baja, Marcali, Makó, Miskolc, Tab, Zalaegerszeg**. A kísérletek közül **három többcélú kistérségi társulás létrehozására irányult** (Makó, Baja, Marcali), míg a másik **háromban speciális kistérségi mintaprojektet valósítottak meg** (Miskolcon a nagyvárosi agglomerációt, Tabon a közoktatási feladatok

⁸⁴ Németh Jenő: Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest 2004, in. 8. o.

⁸⁵ Németh Jenő: Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest 2004, in. 8. o.

⁸⁶ Németh Jenő: Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest 2004, in. 11. o.

kistérségi szintű megszervezését, Zalaegerszegen az egységes integrált kistérségi önkormányzati költségvetési gazdálkodási rendszer megvalósítását vizsgálták). **A kísérletben** résztvevő települések kiválasztásánál ügyeltek arra, hogy **legyenek köztük nagy lélekszámú települések** (Baja, Miskolc, Zalaegerszeg) és **kisebb népességszámú települések** (Marcali, Makó, Tab), de mindegyiknél igyekeztek az adott település egyediségének kiemelésére a kísérlet során. Maguk **a modellkísérletek elérték és megvalósították a kitűzött célokat** és hozzájárultak a közösségi szolgáltatások térségi kialakításához.⁸⁷

2. A kistérségek szabályozásával kapcsolatos problémák

A modellkísérletek sikerének jegyében terjesztette be a kormány **az Országgyűlés elé a többcélú kistérségi társulásról szóló törvényt**, amit az Országgyűlés **el is fogadott**. A **köztársasági elnöknek** azonban **alkotmányossági aggályai voltak**, mert az önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény szabályozza, de ez a törvény a kormánynak adott volna felhatalmazást a szabályozásra és ezért **megküldte az Alkotmánybíróságnak** előzetes normakontrollra.

Az Alkotmánybíróság megalapozottnak tartotta a köztársasági elnök aggályait és **meghozta 31/2004. (IX. 11.) AB határozatát, mely kimondta**, hogy „*a többcélú kistérségi társulásról szóló, az Országgyűlés 2004. május 10-i ülésnapján elfogadott törvény (a továbbiakban: Ktt.) 1. § (1), (3) és (4) bekezdése alkotmányellenes*”⁸⁸. Indoklásuk szerint: „*az érintett bekezdések azért alkotmányellenesek, mert számos, a többcélú kistérségi társulással kapcsolatos esetben kormányrendeleti szintű szabályozásra utalnak. De - és ezt az Alkotmánybíróság külön kihangsúlyozza - a helyi önkormányzatok alapjogai, jogai és kötelezettségei a törvényhozás szabályozására tartoznak, ezekben a Kormány –sem előzetesen, sem utólag – nem kaphat felhatalmazást szabályozásra. A kizárólagos törvényhozási tárgykörök szabályozása ilyen módon sem kerülhet ki a törvényhozás hatásköréből. A Ktt. tárgyalt rendelkezései egyébként sem felelnek meg a Jat. 15. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek, amelyek megkövetelik a felhatalmazás tárgyának és kereteinek a meghatározását.*”⁸⁹

A másik kistérségekkel kapcsolatos ügyben pedig megszületett 41/2004. (XI. 03.) AB határozat, mely elutasította azt az indítványt, mely szerint a kistérségek megállapításáról,

⁸⁷ Németh Jenő: Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest 2004, in. 28 - 30. o.

⁸⁸ 31/2004. (IX. 11.) AB határozat

⁸⁹ 31/2004. (IX. 11.) AB határozat

lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló **244/2003. (XII. 18.) Kormányrendelet alkotmányellenes**, mert olyan új területi-közigazgatási területi felosztását, szervezeti rendszerét kívánta kialakítani, amelynek alapjait csak maga az Alkotmány teremthetné meg. Az Alkotmánybíróság az indítványt nem tartotta megalapozottnak, az alábbi indok szerint *”A kistérségi fejlesztési tanács a területfejlesztés egyik intézménye. Ezt az intézményt pedig az Országgyűlés törvényben kialakíthatja és felhatalmazást is adhatott a kormánynak arra, hogy a területfejlesztési-statisztikai kistérségeket lehatárolja.”*⁹⁰ Ezek után **a módosított jogszabály tervezetet az Országgyűlés elfogadta és a köztársasági elnök aláírta**, így megszületett a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény. És **így jöttek létre a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásai**, melyek **több jogász szerint** mind a mai napig **„az alkotmányosság határmezsgyéjén mozgó intézmény**. Ennek oka talán abban keresendő, hogy ez sokkal több, mint egyszerű társulás, valójában a választott önkormányzatok delegálás útján létrejövő, a települési önkormányzatok szervezeti rendjét „utánzó” kistérségi pseudo-önkormányzati szervtípus.”⁹¹

3. A kistérségek szabályozása

A többcélú kistérségi **társulás** (továbbiakban: társulás) **célja a kistérségi együttműködés** hosszú távú **biztosítása**. A törvény kiköti, hogy ilyenfajta **társulás** csakis települési önkormányzatok képviselő-testületei **írásbeli megállapodás útján alakíthatnak**. A törvény lehetőséget biztosít arra, ha nem egy kistérségbe tartozó **települések** szeretnének ilyen társulást létrehozni, akkor **kezdeményezhetik** a törvényben **kijelölt kistérségi lehatárolás megváltoztatását** az önkormányzatokért felelős miniszter útján. A törvény szerint „a többcélú kistérségi **társulás részt vehet a kistérség területének összehangolt fejlesztésében és a településfejlesztés összehangolásában, vállalhatja kistérségi közszolgáltatások biztosítását, fejlesztését és szervezését, valamint intézmények fenntartását**”⁹². A többcélú kistérségi **társulás jogi személynek minősül** és gazdálkodására a költségvetési szervek működésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. **A társulás létrehozásának több előfeltétele van, egyrészt, hogy a megállapodást a kistérségbe tartozó**

⁹⁰ 41/2004. (XI. 03.) AB határozat

⁹¹ Patyi András - Varga Zs. András: Általános Közigazgatás Jog, Mandamus Publishing, Budapest 2008, in.: 348. o.

⁹² Ktt. 1. § (1) bek,

települések képviselő-testületeinek több mint a fele, de legalább két képviselő-testület, míg **a területfejlesztési feladatok vállalása esetén** a kistérségbe tartozó települések képviselő-testületeinek **mindegyike jóváhagyja**, másrészt a többcélú kistérségi társulási megállapodást **jóváhagyó települések együttes lakosság száma meghaladja a kistérség lakosság számának 60%-át, illetve 50%-át**, ha a társulás tagjainak eléri a kistérségbe tartozó települések számának 60%-át.⁹³ Ezeknek **a feltételeknek** nemcsak létrehozatkor, hanem **folyamatosan fenn kell állniuk**, hisz amennyiben **bármelyik** szám a megadott **szint alá süllyed**, a társulás **ex lege megszűnik**. További **feltétel**, hogy **a kincstár nyilvántartásba vegye**, valamint, hogy a társulás döntéshozó szerve **a társulási tanács kimondja a társulás megalakulását**. Érdekessége, hogy társulás tagjait megilleti az a jog, hogy a **társulás** tagjainak több mint a fele **minősített többséggel** hozott határozatával kizárhatja **a társulás azon tagját**, aki a megállapodásban meghatározott **kötelezettségeknek** ismételt felszólításra **sem tesz eleget**.⁹⁴

A jogalkotó meghatározta, hogy milyen **feladatkörök ellátására** lehet társulást létrehozni, ezt **a törvény 2. § (1) bekezdése tartalmazza**. Érdekessége, hogy **amennyiben a társulás az oktatás és nevelés, a szociális ellátás, az egészségügyi ellátás vagy a területfejlesztés területéhez kapcsolódó feladat ellátására jön létre plusz költségvetési támogatásban részesül**. „Valójában **ezekkel** az ösztönző (vagy csak az ilyen társulások által igényelhető vagy társulás esetén magasabb összegű) támogatásokkal próbálja a Kormány elérni, hogy a társulás lefedettsége 100 %-os legyen.”⁹⁵

4. A kistérségek jövője

Megalakulásuk óta ezek a társulások **egyre több feladatot vesznek át** az önkormányzatoktól, és nagy szerepet játszanak az adott térség fejlődésében, **számuk** talán épp ennek köszönhetően **folyamatosan nőtt**. Ezt támasztja alá az Önkormányzati Minisztérium jelentése is, mely szerint: **2006. július 31-ig összesen 159 kistérségben jött létre többcélú kistérségi társulás**, továbbá 6 kistérségben **alakult** területfejlesztési célú társulás, majd a **2006. október 31-re** ez a szám tovább nőtt és **elérte a 162-öt**, ezzel párhuzamosan területfejlesztési célú kistérségi társulás száma csökkent, melyből 3 maradt már csak. **Mára a**

⁹³ Patyi András - Varga Zs. András: Általános Közigazgatási Jog, Mandamus Publishing, Budapest 2008, in.: 349. o.

⁹⁴ Patyi András - Varga Zs. András: Általános Közigazgatási Jog, Mandamus Publishing, Budapest 2008, in.: 350. o.

⁹⁵ Patyi András - Varga Zs. András: Általános Közigazgatási Jog, Mandamus Publishing, Budapest 2008, in.: 351. o.

kistérségi társulások **száma elérte a 174-et**. Ugyanakkor felvetődik az a kérdés, hogy valóban **betölti-e a szerepét a kistérség**, funkcionál-e valódi területi egységként?

A kistérségek **létrehozásának a célja** az volt, hogy **egy területi egységet teremtsenek** az önkormányzati és a regionális szint között, eleget téve a LAU rendszer területi beosztásának. **Azonban** a tapasztalatok azt mutatják, hogy a tényleges **feladatellátás területi egységei a legritkább esetben egyeznek meg a KSH kistérség határaival**. Tehát a többcélú kistérségi társulás **keretein belül ellátott feladatok területi léptéke nem feltétlenül a kistérség**, melyre a feladatot telepítették. **Sőt a kistérség**, illetőleg a kistérségi szinten működő munkaszervezet **csupán elosztó, transzfer szerepet lát el**, továbbítja a forrásokat, a **feladatokat ténylegesen ellátó szervezetnek**, melynek területi léptéke a feladat fajtájától függően **más és más**. A községek által ellátandó fő feladatok a következők:

- közszolgáltatási feladatok,
- államigazgatási feladatok,
- területfejlesztési programok megvalósítása és a kapcsolódó finanszírozási feltételek megteremtése.⁹⁶

Ezen feladattípusoknál más és más területi lépték lenne szükséges. **A közszolgáltatási feladatoknál a mikrotérség** vagy még annál is kisebb területi lépték **jelentene megoldást**. **Az államigazgatási feladatok esetén a megyei** vagy esetleg **regionális szint** lenne a kívánatos. **A területfejlesztés esetén** egyáltalán, nem vagy csak bizonyos feltételek teljesülése esetén játszik szerepet ez a szint, hisz ezen a területen is sokkal inkább **regionális szintben** gondolkodnak.⁹⁷

Jól látható tehát, hogy alig egy évtizeddel az önkormányzati rendszer kiépítését követően bebizonyosodott, hogy **szükséges egy köztes szint létrehozása** az önkormányzatok és megye, illetve régió között. **A kistérségek kialakításával** az akkori **kormány** nem titkolt **célja** volt, hogy **ezen szükségletnek eleget tegyen**. Összegzésképp elmondható, hogy maga **az irány az jó, azonban**, talán a hibája épp abban van, hogy a **jogalkotó nem mérte fel** kellően, hogy mik is lehetnek **azon feladatcsoportok, melyek a kistérségi szinten** hatékonyan és **megfelelő színvonalon** **elláthatók** és ez alkotja ezen modell legnagyobb hibáját is.

⁹⁶ Finta István: A kistérség a község szemszögéből, Új Magyar Közigazgatás 2008 (1.évf.) 2.sz. 7. o

⁹⁷ Finta István: A kistérség a község szemszögéből, Új Magyar Közigazgatás 2008 (1.évf.) 2.sz. 6-16. o.

5. A járás jövője

A 2010-ben hivatalba lépő **új kormány** egyik legfontosabb **feladatául tűzte ki a közigazgatás megújítását, átfogó reformját. Ezen megújítás keretében került sor a megyei kormányhivatalok kialakítására** és a megyei szinten működő szakigazgatási szervek ezen szervbe történő beintegrálására, továbbá az ún. **kormányablakok létrehozására** is, ahol megvalósulni látszik egyes ügyek tekintetében az egyablakos ügyintézés. **Ezen reform részét képezi a 2013. január 1. napjától felálló járások és járási kormányhivatalok kialakítása.** De, hogy voltaképp milyen járások lesznek ezek, milyen feladatot fognak ellátni, ezt kívánom most bemutatni.

Maga a **járas**, mint közigazgatási egység **nem volt ismeretlen fogalom a magyar közigazgatás történetében**, hisz 1984-es megszűntetéséig a járás története szorosan összefonódott a magyar közigazgatás történetével. Azonban **megszűnésüket követően alig két évtizeddel nyilvánvalóvá vált, hogy szükséges a közbenső szint.** Maga járásokról szóló **törvény megalkotásáig** egy igen **hosszadalmas út** vezetett. A járások kialakításánál olyan fontos **kérdésekről** kellett dönteni, mint, hogy **hány járas legyen, mely települések legyenek járási központok**, illetve a járáshoz **milyen feladatok** kerüljenek. Ezen kérdésekre készített egy összefoglaló tanulmányt a Hétfa Elemzőközpont.

Az első és **legfontosabb kérdés** az volt, és mind a mai napi az is, hisz a parlament még nem döntött a járások számáról, hogy Magyarország területén **hány járas kerüljön kialakításra.** Ezt leginkább **az határozza meg, hogy az emberek mennyit is hajlandók utazni bizonyos ügyeik elintézéséért**, illetve ebből kiindulva mely települések rendelkeznek megfelelő szakmai és technikai háttérrel, hogy megfelelő színvonalon tudjon közigazgatási szolgáltatást biztosítani. A Hétfa Elemző **Központ által végzett felmérés azt mutatja, hogy a lakosság döntő többsége minimálisat hajlandó utazni** az ügyeinek elintézése érdekében, legtöbb válaszadó **legfeljebb 15 km-t.** Ebből levonható az a következtetés, hogy **majdnem minden településen**, de legalább egymáshoz igen közel eső települések közül az egyiken, ha nem is **az ügy** elintézésének a lehetőségét, de legalább **elindításának a lehetőségét biztosítani kell.**⁹⁸

Másik **fontos kérdés** volt, hogy vajon **milyen funkciójú járások kerüljenek kialakításra**, milyen feladatokat vegyenek át a járas és melyeket hagyjanak meg az

⁹⁸ Csire András, Oláh Miklós, Szalkai Gábor: A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járások központjainak és lehatárolásának tárgyában, összefoglaló tanulmány, HÉTFA Elemző Központ, Budapest, 2011. szeptember 8., in.: 22. o.

önkormányzatoknál. A járásoknak **feladatellátás tekintetében 2 típusát tudjuk megkülönböztetni** a decentralizált járás és a dekoncentrált járás. **A decentralizált típus esetében maga a járás önkormányzati feladatokat és átruházott hatáskörben államigazgatási hatósági ügyeket látna el és létrejönne egy járási szintű önkormányzati hivatal**, mely ezen feladatokat a többi településtől átvinné és ellátná. **A dekoncentrált modell esetén a járás, illetve a járási hivatal az államigazgatási szervezetrendszer részét képezi** és a kormányhivatalok közigazgatási egységeiként működnek. Ebben az esetben a járások alapvetően **államigazgatási feladatokat, az önkormányzatok törvényességi felügyeletét látnák el**. Ennek keretében pedig létrejönne egy **járási kormányhivatal**, mely a fenti feladatokat ellátja. **A jelenlegi kormányzati elképzelések alapján jól látható, hogy a 2013. január 1. napjától felálló járások, mint dekoncentrált szervek fognak működni**, azaz az utóbbi modell kerül Magyarországon kialakításra.⁹⁹

Fontos megjegyezni, hogy **az ún. államigazgatási járás esetén az ellátandó feladatok mértékétől és a szervezeti struktúrától függően további három modellt említhetünk**. **Az első, amely esetében a megyei kormányhivatal a hozzá integrált szakigazgatási szervek kirendeltségeire építve hozza létre a kormányablakokat**, ezen esetben **ez a fajta modell nem érinti az önkormányzathoz telepített feladat-hatásköröket**. **A másik modell esetén járási kormányhivatal felállítása szükséges**, mely magába integrálja a körzetközponti jegyzők körzetközponti feladat- és hatásköreit, továbbá és a szakigazgatási szervek kirendeltségeit. **Ezt a modellt az okmányirodákra építve lehet kialakítani**. Ezen modell esetében tehát már látható, hogy **ez érinti az önkormányzatokhoz, azonbelül is a jegyzőkhöz telepített hatáskörök egy részét**, azonban nem a teljeset. **A harmadik és egyben utolsó modell, pedig amikor szintén egy új, járási szintű kormányhivatal felállítása szükséges, mely magába integrálja a polgármesteri hivatalok, a körjegyzőségek feladat- és hatáskörét, továbbá a szakigazgatási szervek kirendeltségeit**. Ilyen esetben a polgármesteri hivatalok és a körjegyzőségek szervezete kettéválik, hisz az ügyfajtától függően vannak, akik átkerülnek a járási kormányhivatalhoz és vannak, akik pedig maradnak a polgármesteri hivatalnál illetve, körjegyzőségénél. Ezen modell esetében tehát **a járási központban feláll egy járási kormányhivatal és az egyes településeken pedig kormányablakok kerülnek kialakításra**,

⁹⁹ Csire András, Oláh Miklós, Szalkai Gábor: A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járások központjainak és lehatárolásának tárgyában, összefoglaló tanulmány, HÉTFA Elemző Központ, Budapest, 2011. szeptember 8., in.: 24-26. o.

ahol lehetősége lesznek az ügyfélnek az ügye elindítására illetve a kisebb jelentőségű ügyeinek elintézésére.¹⁰⁰

Jól látható tehát, hogy igen széles körű modell lehetőségek közül van lehetőség választani. Az, hogy **melyik modell kerül kiválasztásra** döntően **meghatározza** az, hogy az adott modell **kialakításának milyen költségei vannak**, megvalósul-e ha nem is egészben, de legalább részben a hatékonyság növekedés. **A jelenlegi kormányzati elképzelések alapján az utolsó modell kerül kialakításra.**

A járás modell kiválasztását követően további **fontos feladat a járás központok meghatározása**. A járásközpont kiválasztásánál **négy tényezőt kell figyelembe venni**, mégpedig:

- a járáson belül az egyes **települések népessége**
- az egyes településekhez rendelhető **ingázási volumen**
- az adott településen meglévő **közfunkciók száma**
- és az adott település **kereskedelmi egységekkel való ellátása**.

Ezen tényezők alapján vált lehetségessé a körzetközpontok meghatározása. Fontos ugyanakkor hozzátenni, hogy az egyes központok meghatározásánál a fenti négy alapvető tényezőkön kívül egyéb tényezők is érvényesültek, mint például történelmi múlt, politikai lobbistb.¹⁰¹

A körzetközpontok meghatározását követően kerülhetett sor az egyes járások területi lehatárolásának meghatározása. A terület lehatárolásánál az alábbi szempontok érvényesültek:

- elsődleges szempont volt, hogy minden településhez a **legközelebb eső kijelölt központot rendeljék**
- további szempont a lakosság **ingázási feltételeinek figyelembe vétele**.¹⁰²

Amennyiben, **ezen szempontokat összepróbáljuk vetni azzal, hogy a lakosság mennyit hajlandó utazni** ügyeinek intézése céljából úgy **a járások száma 105 és 325 közzé esik**. A

¹⁰⁰ Csíte András, Oláh Miklós, Szalkai Gábor: A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járások központjainak és lehatárolásának tárgyában, összefoglaló tanulmány, HÉTFA Elemző Központ, Budapest, 2011. szeptember 8., in.: 26-28. o.

¹⁰¹ Csíte András, Oláh Miklós, Szalkai Gábor: A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járások központjainak és lehatárolásának tárgyában, összefoglaló tanulmány, HÉTFA Elemző Központ, Budapest, 2011. szeptember 8., in.: 33-37. o.

¹⁰² Csíte András, Oláh Miklós, Szalkai Gábor: A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járások központjainak és lehatárolásának tárgyában, összefoglaló tanulmány, HÉTFA Elemző Központ, Budapest, 2011. szeptember 8., in.: 38-39. o.

jelenlegi kormányzati szándékok alapján 168 járás kerülne kialakításra, mely alapján átlagosan a település maximum 20 km-es távolságban lesz a járási központtól.¹⁰³

A fentiek figyelembevételével készült a járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX.1) Korm. határozat, mely többek között az alábbi szempontokat rögzíti:

- „A járások kialakításával olyan területi léptékű alsószintű államigazgatási egységek jöjjenek létre a település és a megye szintje között, ahol a telepített feladatok méretgazdaságos elvégzésére van lehetőség.
- A járások kialakítása vegye figyelembe az országon belüli településszerkezeti különbségeket, az egyes nagytérségek sajátosságait.
- A járásrendszer bevezetése biztosítsa a térszervező funkciókat betöltő települések fejlődését, és lehetőség szerint járuljon hozzá az ország hátrányos helyzetű térségeinek felzárkóztatásához
- A járások területe a megyék határaihoz metszés nélkül igazodjon.
- A járási székhely olyan település legyen, ahol már kiépült az államigazgatási infrastruktúra.
- A járáson belül a székhelytől legtávolabb levő település lehetőség szerint ne legyen messzebb 30 kilométernél.
- A járások kialakítása során szervezeti szinten is szét kell választani az önkormányzati és államigazgatási feladatok ellátását.”¹⁰⁴

A fenti szempontok alapján jól látható, hogy távolság meghatározás alapján kb. 160 körül fog alakulni a járások száma, továbbá az is, hogy a járások az önkormányzatoknál lévő államigazgatási feladatok döntő többségét átveszi.

Ezt követően elkészült a majdani járás beosztás, mely nagy részben támaszkodik a meglévő kistérségi rendszerre. A tervzetnek ezt követően elindult a társadalmi egyeztetése. A társadalmi egyeztetés során számos visszajelzés érkezett a majdani járások kialakításával kapcsolatban. Az egyeztetés során a legtöbb visszajelzés az ügyben érkezett, hogy az adott település nem ahhoz, hanem egy másik járáshoz kíván tartozni, illetve az adott település számára megjelölt körzetközpont messze van és nehezen megközelíthető. A társadalmi egyeztetés lezárultát követően a kormány - az eredeti időponthoz kissé késve –

¹⁰³ Csité András, Oláh Miklós, Szalkai Gábor: A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járások központjainak és lehatárolásának tárgyában, összefoglaló tanulmány, HÉTFA Elemző Központ, Budapest, 2011. szeptember 8., in.: 40-41. o.

¹⁰⁴ A járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX.1.) Korm határozat 2. a) – j).

benyújtotta a járások kialakításáról szóló törvénytervezetet, melyről a parlament jelenleg vitázik. A törvénytervezet értelmében a kormány **célja a helyi államigazgatási rendszer megújítása**, alacsony hatékonyságának orvoslása.

Az elmúlt pár oldalban bemutatásra került, hogy a rendszerváltozást követő Magyarországon kiépülő **új önkormányzati rendszerben a település és a megye között nem volt köztes szint**, melynek **hiánya** alig egy évtizeddel később már **éreződött is**, hisz a 2002-ben hivatalba lépő Medgyessy kormány közigazgatási reformjának egyik fontos eleme volt a kistérségi rendszer kialakítása. Ugyanakkor az is nyilvánvalóvá lett, hogy ez a rendszer talán épp a politikai konszenzus hiánya miatt nem hozott valódi áttörést. Így **szükségessé vált** egy új **megoldás kidolgozása**. Ezt az új megoldást kívánja teljesíteni a járási rendszer kialakítása, melynél látható, hogy egy újfajta megoldást kíván meghonosítani a magyar közigazgatásban azáltal, hogy egy szervezet alá kívánja integrálni a többi, ezáltal megpróbálni növelni a szervezet hatékonyságát.

Zárszó

A munkámban megpróbáltam bemutatni egy, a magyar közigazgatás történetében hosszú évszázados múlttal rendelkező közigazgatási egység, a járás történetét. Jól látható, hogy **a járás nem ismeretlen a magyar közigazgatás történetében**, hisz már a 14-15. században találkozhatunk az ún. szolgabírói járásokkal. Érdekességként megfigyelhető, hogy a járás **kezdetben a pénzügyi igazgatás területén játszott fontos szerepet**, majd pedig a bíraskodási területen. Az évek folyamán a járások **szerepe folyamatosan nőtt** és ezzel párhuzamosan az általuk ellátandó feladatkörök száma is.

Észrevehető az is, hogy **Európában ahány ország**, annyi fajta közigazgatási rendszer és **annyiféle közigazgatási egységek** vannak. Egyes európai országokban **feltűnik a járás**, mint közigazgatási egység és az egyes országokban különböző funkciókkal rendelkezik. Azonban amennyiben megfigyeljük az európai országokat észrevehető, hogy **szinte minden egyes európai országban találkozunk olyan közigazgatási egységgel, amely a község és a megye, vagy régió között helyezkedik el és ezen két közigazgatási egység között híd szerepet tölt be**. Megfigyelhető tehát az európai példák alapján, hogy szükséges egy közigazgatási egység a megye és a község között.

Magyarországon **a járásnak** igen hosszú története van. Ezen közigazgatási egység **története**, szerepének alakulása gyakran **ki volt téve a politikai harcoknak** és néha épp ennek áldozatul, **lásd a Szapáry-tervet**, mely épp a politikai harcokban bukott el. **Azonban a járás 1984-es megszüntetéséig** jól látható, hogy a történelem során ezen egység a magyar közigazgatásban **fontos szerepet töltött be**.

Az ismételt **bevezetésével** kapcsolatban **felmerül a kérdés**, hogy **szükség van-e a járásra**, avagy sem. A **válasz** pedig egyértelmű, hogy **igen**, hisz a rendszerváltozást követően kialakuló **önkormányzati rendszer** óriási hibája volt, hogy **megszüntette az ún. városkörnyéki igazgatást és ezáltal létrehozott egy „úrt”** a magyar közigazgatás felépítésén belül a megye és a település között. Az így generált **problémák** már alig pár éven belül **jelentkeztek a rendszerben**, így **szükségessé vált ezen hiba kijavítása**. A **javítás szerepét volt hivatott betölteni** a Medgyessy-kormány által bevezetett **kistérség**, amely az ellátandó funkciók tekintetében egyfajta híd szerepet próbált betölteni a települési önkormányzat és a megyei önkormányzat között, **ugyanakkor talán épp a politikai**

konszenzus hiánya miatt ezen egység jövője **magában hordozta a bukás** igen nagy esélyét is.

Így tehát nyilvánvalóvá vált, hogy **szükséges a közbülső közigazgatási egység** létrehozása, de annak kialakításánál épp a kistérség példájából kiindulva, mindenképp **szükséges az új egység által ellátandó feladatok pontos felmérése**, tekintettel arra, hogy amennyiben nem a megfelelő feladatok kerülnek ezen egységre, az magával hordozza ezen területi szint kiüresedését.

A másik fontos célt a járási egység kialakításánál, talán épp Magyary Zoltán határozta meg az alábbi mondattal: „Az emberek véleménye a közigazgatásról nem is áll egyébből, mint abból, ami a véleményük arról a néhány szervről, amellyel érintkeznek, amelynek működéséről tapasztalataik vannak.”¹⁰⁵ Az, **hogy az emberek véleménye a közigazgatásról, hogy alakul** azt épp az határozza meg, hogy hogyan is fog működni a 2013. január 1. napjától felálló **járas** illetve, járási kormányhivatal miként fog működni, hisz ezen egység **fogja átvenni azon feladatok többségét, melyek esetében az állampolgár érintkeznek a közigazgatással**, kapcsolatba kerülnek azzal. Ezáltal, **amennyiben úgy veszik észre**, hogy az átalakítással **semmi sem változott**, csak a neve lett más, úgy a közigazgatással kapcsolatban **meglévő sztereotípiák** továbbra is **fennmaradnak**, de amennyiben már **azt látja, hogy** az átalakítás révén az **ügyét gyorsabban és egyszerűbben el tudja intézni, úgy az magával hozza** a korábbi, a közigazgatással kapcsolatos **előítéletek megszűnését** is. Így ezen egység kialakításánál a gazdaságosság elvének érvényesülése mellett a legfontosabb feladat az ún. szolgáltató állam alapjainak megteremtése. Amennyiben **sikerül elindulni ezen az úton**, úgy megtettük az első lépést **a szolgáltató állam, az ügyfélcentrikus közigazgatás kialakítása felé**, ezáltal elindulva a Magyary Zoltán által kijelölt úton.

¹⁰⁵ Magyary Zoltán - Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. Budapest, 1939. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, in.: 11. o.

Felhasznált irodalom

Csöte András, Oláh Miklós, Szalkai Gábor: A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járások központjainak és lehatárolásának tárgyában, összefoglaló tanulmány, HÉTFA Elemző Központ, Budapest, 2011. szeptember 8.

Dr. Ivancsics Imre – dr. Tóth József: A járások múltjáról és lehetséges jövőjéről, Területi Statisztika Központi Statisztikai Hivatal folyóirata, 15. (52.) évfolyam 1. szám. 6 – 32. o.

Finta István: A kistérség a község szemszögéből, Új Magyar Közigazgatás 2008 (1.évf.) 2.sz. 6 - 16. o.

Kiss István: A Tatai-medence, mint közigazgatási minta (modell)-terület múltja és jövőképe, Limes/Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat, 1993. 85 – 95. o.

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Jársok Európában- európai körkép a járási szintekről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból, (www.kim.gov.hu)

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig. (www.kim.gov.hu)

Magyary Zoltán - Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásról. Budapest, 1939. Magyar Közigazgatástudományi Intézet

Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, a közigazgatás szerepe a XX. Század államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje, Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942

Németh Jenő: Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004.

Patyi András - Varga Zs. András: Általános Közigazgatás Jog, Mandamus Publishing, Budapest 2008.

Felhasznált jogszabályok

1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya

1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról

1971. évi I. törvény a tanácsokról

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről

2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról

Felhasznált AB határozatok

31/2004. (IX.11.) AB határozat

41/2004. (XI.03.) AB határozat

131/2008. (XI.03.) AB határozat

Felhasznált Korm. határozatok

1299/2011. (IX.1.) Korm. határozat a járások kialakításáról