

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

Lezárva: 2014. november 28.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

TARTALOMJEGYZÉK

TUDOMÁNYOS ALAPVETÉS	3
ÉRTELMEZŐ RENDELKEZÉS	4
1. AZ ÖNKORMÁNYZATISÁG HAJNALÁN	5
1.1. A RENDSZERVÁLTÁSTÓL AZ MÖTV.-IG	5
1.2. AZ MÖTV. MINT A KÖZIGAZGATÁS REFORMJA	8
1.2.1. POLGÁRMESTER	8
1.2.2. A POLGÁRMESTER KAPCSOLATA A KÉPVISELŐ-TESTÜLETTEL	9
1.2.3. A POLGÁRMESTER VISZONYA A JEGYZŐVEL	12
2. INTERJÚK ELEMZÉSE.	14
2.1. MUNKÁLTATÓI JOGKÖR GYAKORLÁSA	14
2.2. POLGÁRMESTER, ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐ	16
2.3. KÜLSŐ SEGÍTSÉG IGÉNYBEVÉTELE	18
2.4. ELMÉLETI JOGSZABÁLYOK GYAKORLATI ÉRVÉNYESÜLÉSE	19
2.5. POLGÁRMESTER - JEGYZŐ - KÉPVISELŐ-TESTÜLET KAPCSOLATA	20
2.6. TÁRSULÁSI PROBLÉMÁK	22
2.7. ERŐSÖDÖTT A POLGÁRMESTER SZEREPE AZ MÖTV.-VEL?	24
2.8. GYAKORLATI JAVASLATOK MEGFOGALMAZÁSA	27
2.8.1. SZAKMAI KÉPZETTSÉG ELŐÍRÁSA	27
2.8.2. TÁRSULÁSI RENDSZER ÚJRAGONDOLÁSA	28
2.8.3. KORMÁNYHIVATALOK, MINT A KORMÁNY KINYÚJTOTT „SEGÍTŐ” KEZEI	28
3. A POLGÁRMESTER SZEREPE ANGLIÁBAN	30
3.1. AZ ANGOLSZÁSZ ÖNKORMÁNYZATI MODELL	30
3.2. ÖNKORMÁNYZATI IGAZGATÁSI SZERVEZETI MODELLEK	32
3.3. POLGÁRMESTER JOGÁLLÁSA ÉS BELSŐ KAPCSOLATAI	33
3.4. A VÁLASZTOTT TESTÜLET (TANÁCS – COUNCIL) ÉS A KÉPVISELŐK	33
3.5. JEGYZŐ (CHIEF EXECUTIVE)	34
3.6. IGAZGATÁSI APPARÁTUS.....	35
3.7. ÖSSZEGZÉS	36
BEFEJEZÉS.....	37
BIBLIOGRÁFIA	38
FÜGGELÉK.....	41

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

*„Ha egy intézmény feje másodrendű, ügyelni fog rá,
hogy közvetlen munkatársai harmadrendűek legyenek;
azok viszont arra fognak ügyelni, hogy
beosztottjaik negyedrendűek legyenek”*

(C. Northcote Parkinson)

TUDOMÁNYOS ALAPVETÉS

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) 2010. december 19-i elfogadása a legnagyobb horderejű szabályváltozást jelentette a rendszerváltozás óta a helyi-területi igazgatásban. Megemlítendő, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény által létrejövő kormányhivatalok a „kormány kinyújtott kezeiként” törvényességi felügyeletet látnak el az önkormányzatok felett. E két törvény alapjaiban változtatta meg a rendszerváltás óta kialakult önkormányzati szervezetrendszert. A közigazgatási feladatok helyi-területi szinten való végrehajtását több mint 20 évig meghatározó 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) elvitathatatlan érdeme, hogy megszilárdította az önkormányzatiságot a magyar államszervezetben. Több mint két évtizednyi alkalmazása során folyamatosan kerültek felszínre olyan megoldandó problémák, melyek az újragondolást sürgették, különösen arra figyelemmel, hogy a lakosság területi eloszlása, az ország településszerkezete, az önkormányzatok eltérő gazdasági teljesítőképessége óriási különbségeket alakított ki az egyes önkormányzatok feladat-ellátási színvonala között. Az Mötv. lépcsőzetes hatálybalépése azonban néha igen bonyolult jogi helyzeteket eredményezett, ugyanis 2012. január 1-jével a 182 érdemi paragrafusból csupán csak 18 lépett hatályba, túlnyomó része 2013. január 1-je óta alkalmazandó, de a 2014. évi általános önkormányzati választásokkal további 22 paragrafus vált ki joghatásokat az önkormányzatok működésében. Pályamunkám azonban, nem az Mötv. által meghatározott feladat-ellátási változtatásokra koncentrálok, fókuszában a polgármester személye áll, önkormányzaton belül betöltött szerepe, befolyásának mértéke a képviselő-testületre és a jegyzőre. Kutatásom célja, hogy bizonyítékokkal alátámasszam azon állításomat, miszerint az Mötv. erősíti a polgármester szerepét a képviselő-testülettel, de főként a jegyzővel szemben. Milyen problémákat vet fel az a tény, hogy a jegyző feletti munkáltatói jogkört kizárólag a polgármester jogosult gyakorolni?! A polgármester döntő befolyással bír az önkormányzati működést illetően törvényben biztosított hatáskörei által?! Miként tudnak érvényesülni az elméleti síkon megfogalmazott jogszabályi rendelkezések a gyakorlatban?! Elsősorban ezekre a kérdésekre keresem a választ az új önkormányzati törvény szabályozását vizsgálva. Mindezek előtt, röviden felvázolom az

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

önkormányzatiság kialakulásának kezdetét, az Ötv. teremtette önkormányzati viszonyrendszert, majd az Mötv. polgármester kapcsolatait érintő novumait. Végül, a dolgozat utolsó részét az Angliával való összehasonlítás képezi. A felvetett kérdéseim megválaszolásához egy általam készített kérdőív szolgált eszközül, amelyet interjú keretén belül tettem fel számos falu, kisváros, nagyváros, megyei jogú város és fővárosi kerület polgármesterének és jegyzőjének. A megválaszolt kérdőívek segítségével a pályamunka legfőbb célkitűzése, az Mötv. polgármester kapcsolatait érintő rendelkezések hatásának vizsgálata, az ebből fakadó ellentmondások feltárása és a hiányosságok kiküszöbölését célzó javaslatok megfogalmazása.

ÉRTELMEZŐ RENDELKEZÉS

Némi nehézséget okoz a megértésben, hogy Budapest főváros kétszintű – kerületi és fővárosi - önkormányzattal rendelkezik, az eltérő jogállású településeken, így a városokban, a megyei jogú városokban illetve a fővárosban eltérő elnevezés illeti meg a polgármesteri hivatalt, a polgármestert, a jegyzőt valamint a képviselő-testületet. Ebből kifolyólag dolgozatomban, amikor a polgármesteri hivatalt vizsgálom, összefoglalóan értem alatta a települési önkormányzatok polgármesteri hivatalát, a főpolgármesteri hivatalt és a társult önkormányzatok közös polgármesteri hivatalát. Amikor a polgármesterről írok, ezen megnevezés alatt értem a községek, városok polgármesterét, a megyei jogú városok elnökét, a társult települések közös polgármesterét és a főváros főpolgármesterét. A jegyző megnevezés egyaránt utal a városok jegyzőjére illetőleg a megyei jogú városok és a főváros főjegyzőjére. Ugyanígy a képviselő-testület elnevezés jelenti a városok képviselő-testületeit, több település társult képviselő-testületeit illetve a főváros és a megyei jogú városok közgyűléseit. Pályamunkám elsősorban a települési polgármesterekre, jegyzőkre és képviselő-testületekre koncentrál, de amennyiben szükségeszerű kitérek a speciális – megyei közgyűlésre, főpolgármesterre, főjegyzőre és társult szervekre vonatkozó – szabályokra is.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

1. AZ ÖNKORMÁNYZATISÁG HAJNALÁN

Az önkormányzati struktúra – beleértve az önkormányzati tisztségviselők jelentőségének – elemzése elengedhetetlenné teszi, hogy csupán csak röviden, de visszaataljunk a közigazgatás korábbi – Mötv. előtti – állapotára.

1.1. A RENDSZERVÁLTÁSTÓL AZ MÖTV.-IG

Az elmúlt 24 évben a jogi szabályozás 3 különböző szakaszát különböztethetjük meg: 1990-2011 közötti időszakot az Ötv. határozta meg, 2011-2014 közötti 3 éves átmeneti időszakban az Ötv. és az Mötv. együttesen érvényesült. 2014. október 12-től, az általános önkormányzati választások napjától azonban kizárólag az Mötv. és a kapcsolódó jogszabályok irányadóak. A politikai rendszerváltás egyik legjelentősebb mozzanata kétségtelenül a helyi önkormányzatról szóló törvény megjelenése volt. A törvény megalkotói elsősorban a települések „felszabadítására” törekedtek, az új struktúra „működőképessége” csak másodlagos prioritásként jelenhetett meg. A szovjet mintára kiépülő és a lenini állammodellen nyugvó – amely a hatalmi ágak megosztását nem ismerte el – közigazgatástól való megszabadulás egyik legnagyobb hátulütője a közigazgatásra mai napig jellemző szétagoltság. A rendszerváltást követően a jogalkotó széleskörű autonómiát biztosított a helyi önkormányzatok számára. Teljesítőképességtől függetlenül minden település számára lehetővé tette a helyi önkormányzás jogának gyakorlását.¹ A települések az önállósulás élményét az önálló polgármesteri hivatal létrehozásában látták – és látják a mai napig – biztosítottnak. A települések felfokozott önállósulási törekvését jól szemlélteti, hogy számottevő esetben a költségvetést veszélyeztetve, néhány száz lakosú település is önálló polgármesteri hivatallal rendelkezett. Az önállóság legfőbb letéteményesévé a polgármester vált és a vele együttműködésre kész képviselő-testület. A jegyzőségek száma a nagyfokú önállósodási hullámnak köszönhetően körülbelül a duplájára nőtt, de jelenlétük önmagában még nem volt elegendő biztosíték a megfelelő közigazgatási jogszolgáltatásra.² 1990-ben az Országgyűlés által elfogadott választási törvény – hosszas szakmai előkészítő munka következményeként – eltérő választási rendszereket határozott meg a polgármesterek választására vonatkozóan a különböző lakosságszámú települések számára.³

- a) A 10 000-nél több lakosú városok polgármesterét, a fővárosi kerületi polgármestereket és Budapest főpolgármesterét az önkormányzat képviselő-testülete választotta.

¹ BODNÁR Norbert: Az önkormányzatok társulásai, azok változásai az új Ötv. tükrében.
http://epa.oszk.hu/02200/02210/00005/pdf/EPA_02210_m_kozigazgatas_2012_02_063-069.pdf (2014. augusztus 28.)

² dr. ZONGOR Gábor – AGG Zoltán (szerk.): *Rendszerváltó önkormányzók 1990-2000*. Veszprém, Közigazgatási és Informatikai Iroda. 2001. pp. 11-12.

³ ŐRSI Lászlóné (szerk.): *Polgármesteri Almanach*. Budapest, BM Kiadó. 1991. p. 11.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

- b) A 10 000-nél kevesebb lakosú községekben és városokban a polgármestert közvetlenül az választópolgárok választhatták.⁴

Ezzel a választási törvény lehetőséget adott, hogy az országos politikai harcok megvívása helyett, a helyi politikai erők érvényesülhessenek. Egy évvel a választások után a 189 megválasztott polgármesterből 100 mondott le tisztségéről. Az okok sokfélék, de a lemondások többségét egyértelműen a polgármester és a képviselő-testület között kialakult szakmai konfliktusok okozták. A rendszerváltást követő hosszabb periódusban, sok tekintetben a polgármesteren múlt, hogy a helyi társadalom demokratikus átalakulása, milyen gyorsan és hatékonyan ment végbe. Bár a törvények rendelkezései minden polgármesterre azonosan érvényesek, nehéz úgy beszélni a polgármester szerepéről, hogy az mindegyikre egyformán vonatkozzék, mert a gyakorlati megvalósítás a helyi sajátosságokat, feltételeket és a közösség igényeit figyelembe véve szerfelett eltérhet egymástól.⁵ A polgármester feladata a képviselő-testület munkájának megszervezése, munkatervének előkészítése, amely a testület tevékenységének alapjául szolgált, így munkájuk nagyban függött attól, hogy a polgármester milyen pontossággal készítette elő azt. A polgármester vezeti a képviselő-testületet és összehívja ülésre törvény alapján vagy rendkívüli alkalomra hivatkozva. A polgármester kötelessége, hogy a folyamatosan megjelenő jogszabályokról tájékoztassa a képviselő-testület – segítségül hívva a jegyzőt – hogy a testület tagjai az új jogszabályok ismeretében alkalmazható döntéseket hozhassanak. A képviselő tagok többsége általában független, így a politikai viták és pártharcok nem szorították háttérbe a települések fejlesztésére irányuló döntéshozatalt. Az önkormányzati jogokat a képviselő-testület gyakorolja. A polgármester a jegyző útján irányítja, a jegyző pedig vezeti a hivatalt, tehát megszervezi a munkafolyamatokat. Kulcsfontosságú, hogy az irányítást ne ossza meg az alpolgármesterrel, de a jegyzőtől függetlenül, önállóan se irányítsa a hivatal dolgozóit, mert a többszörös irányítás komoly zavarokhoz vezethet. A hivatal dolgozóit a polgármester nevezi ki és a munkáltató jogkört is ő gyakorolja felettük. A polgármester egyes munkáltatói jogokat átad a jegyző számára (pl. beszámolási kötelezettség) és meghatározza azon munkáltatói jogok körét, amelyet maga kíván gyakorolni. A jegyzőt a képviselő-testület nevezi ki – pályázat útján határozatlan időre – az egyéb, minden más munkáltatói jogot viszont a polgármester gyakorolja a jegyző tekintetében.⁶ 1994 azonban a változás éve: a hivatal feletti vezetést a jegyző veszi át a polgármestertől. A rendszerváltást követő években a jegyző a helyi igazgatás tartópillérévé, minden elsőfokú államigazgatási hatáskör címzettjévé vált. Törvény szabta feltétel az iskolai végzettség, a kiemelkedő szakmai kvalitás, a semlegesség és a pártatlanság. Ő felelt a döntések előkészítéséért és

⁴ 1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról. 47. § (1) bekezdés

⁵ ŐRSI Lászlóné (szerk.): *Polgármesteri Almanach*. Budapest, BM Kiadó. 1991. pp. 12-13.

⁶ dr. FÜRCHT Pál: A helyi önkormányzatokról. In: ŐRSI Lászlóné (szerk.): *Polgármesteri Almanach*. Budapest, BM Kiadó. 1991. pp. 18-21.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

végrehajtásáért egyaránt. 1994-től törvény lehetővé teszi, hogy a polgármester egyidejűleg országgyűlési képviselő pozíciót is betöltsön. A magyar választási rendszer nem zárja ki, hogy egy polgármester egyidejűleg magas párttiszséget viseljen és nem zárja ki az ismételt megválaszthatóságot sem. Ettől az évtől kezdve polgármester megválasztására a helyi választópolgárok közössége jogosult és a képviselő-testület megválasztásával egy időben történik. A jegyző megbízatása – mivel nem politikai, hanem szakmai jellegű funkciót tölt be – nem igazodik az önkormányzati választásokhoz. Ebben az időszakban a jegyzői státusz olyannyira szilárd, hogy csak súlyos mulasztása esetén, fegyelmi eljárás keretein belül lehet hivatalából eltávolítani.⁷

Ebből a rövid áttekintésből is kitűnik, hogy az önkormányzati decentralizációnak nem voltak erős hagyományai Magyarországon. A magyar államfejlődés és vele a közigazgatás számtalan esetben az idegen államok akaratának martalékává vált, és nem a szakmai elit által választott mederben folytatta kitűzött fejlődési útvonalát. Kikényszerített modernizációs kísérletek, a nyugathoz való állandó felzárkózás igénye a legtöbb esetben rossz irányba befolyásolta a magyar politikai elit önkormányzatiságról vallott nézeteit.⁸ A reformtervek azonban nem vagy csak részben fogalmazódtak meg, sokszor a törvénymódosítások szükséges minősített – 2/3-os – országgyűlési többség hiánya miatt.⁹ A nagyfokú önállóság ellenére, az elmúlt két évtizedben az önkormányzatok mozgástere fokozatosan szűkült. Az önkormányzatok gyakorta akadozva és nehézkesen tudták ellátni feladataikat, így az ezredforduló óta a közigazgatási reformelképzelések központi eleme az önkormányzati rendszer átalakítása volt, amelynek eredményeképpen megszületett az Mötv., mint a helyi önkormányzatok újrapozicionálást szolgáló sarkalatos törvény.

⁷ Dr. HORVÁTH László: Körjegyzőből jegyző, körjegyzőségből közös önkormányzati hivatal. Jegyző és Közigazgatás. 2013/5. szám, pp. 10-11.

⁸ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona [et al.]: Regionalizmus és területi kormányzás.

http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_13_regionalizmus/ch01s09.html (2014. augusztus 22.)

⁹ NAGY Marianna: Az új önkormányzati törvény magyarázata. Jegyző és Közigazgatás. 2012/6. szám, p. 6.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

1.2. AZ MÖTV. MINT A KÖZIGAZGATÁS REFORMJA

Egy új törvény lehetőség szerint az előzőre épül, így az új önkormányzati törvény megalkotásakor is az előző tapasztalatait felhasználva, arra építve dolgozták ki az Mötv.-t, annak érdekében, hogy az Ötv. időszaka alatt felmerült hibákat orvosolják, a hiányosságokat pótolják, a települések közti olykor óriási méreteket öltött különbségeket kiküszöböljék. Az alábbi fejezetben az Mötv. azon rendelkezései kerülnek bemutatásra, amelyek megteremtik a polgármester „hatalmának” jogi kereteit.

1.2.1. POLGÁRMESTER

A polgármester az önkormányzat első számú vezetője, a választópolgárok közvetlenül választják, erős legitimitása elsősorban ezen alapul. A gyakorlatban visszatérő problémát okozott, hogy megbízatásának kezdete, a választás napjától vagy a választási eredmény jogerőre emelkedésétől számítható, de ezt a kérdéskört az Mötv. teljes mértékben egyértelműsítette. Jogai és kötelezettségei az önkormányzati választás napján keletkeznek és a megbízatás megszűnéséig állnak fenn.¹⁰ Megbízatása közjogi megbízatás, amelyet főállásban vagy társadalmi megbízatásban láthat el, azonban ezen a képviselő-testület egyszer módosíthat, amelyre a képviselő-testülettel való kapcsolatának vizsgálatakor térek ki részletesebben. A polgármester az önkormányzati testület vezetője, - tehát tagja a képviselő-testületnek - sajátos, speciális közszolgálati jogviszonyában a ma már nem hatályos Pttv.¹¹ megfogalmazásában a munkáltatói jogokat a képviselő-testület gyakorolja, de az Mötv. erre vonatkozóan nem fogalmaz meg egyértelmű szabályt, némileg nyitva hagyva annak kérdését, hogy ki és milyen körben jogosult erre. Azonban a képviselő-testület munkáltatói jogköre sem teljes körű, egyrészt, mert a polgármester foglalkoztatási jogviszonya a választópolgárok közvetlen választásának eredményeként jön létre, másrészt díjazását sem a testület, hanem az Mötv. – fix összegben – állapította meg.¹² A polgármester irányítja a polgármesteri hivatalt és vezeti a képviselő-testület üléseit, ennek érdekében jogszabály rendelkezési jogokat biztosít számára. Itt megemlíteném, hogy az önkormányzatok működésében kiváltképp jelentősége van a vezetés és irányítás fogalmi differenciálásának. A vezetés és az irányítás közti kulcsfontosságú különbséget az adja, hogy míg az irányító személy – a képviselő testület esetében a jegyző - a szervezeten kívül áll, addig a polgármester, mint a vezető, a szervezet csúcsán, de azon belül, tehát a képviselő-testület részeként helyezkedik el.¹³ A vezető jogköreinek összességét a rendelkezési jog foglalja magába, amely eszközként szolgál ahhoz, hogy a vezető az alárendelt szerv felett hatalmat gyakoroljon. Ezen

¹⁰ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (továbbiakban: Mötv.) 63. §

¹¹ 2000. évi XLIV. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény módosításáról

¹² FEIK Csaba (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 2014. p. 198.

¹³ FÁBIÁN Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez*. Budapest, CompLex. 2013. p. 206.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

jogkörök taxatív felsorolására - egységes, általános jogi szabályozás hiányába – nincs mód, de néhány elengedhetetlen elemét az alábbiakban határozhatjuk meg:

- a) utasítás, parancsolás joga, összefoglaló néven döntési hatáskör, amelyet az alárendelt személynek – főszabály szerint – végre kell hajtania
- b) a szerv, vezető általi képviselete, kapcsolattartás más szervekkel, személyekkel
- c) beszámoltatás, ellenőrzés joga, amely az alárendelt szerv tekintetében engedelmisségi kötelezettséggel jár.¹⁴

Kiemelendő, hogy az Mötv. a rendelkezési jogköröket nem egy személyhez vagy testülethez, hanem az önkormányzat három fő szervéhez, a képviselő-testülethez, a polgármesterhez és a jegyzőhöz telepítette, eszerint nincs egységes vezetés az önkormányzatok szervezetében, hanem a képviselő-testület, a polgármester és a jegyző is gyakorol bizonyos rendelkezési jogokat, de ezek eltérő tartalmúak és minőségűek.¹⁵ Megállapítható tehát, hogy a polgármesteri hivatal tekintetében osztott vezetési hatáskörökről beszélhetünk, amely azonban főként a jegyző és a polgármester között oszlik meg. Az Mötv. rögzíti, hogy a polgármester nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatai ellátáshoz szükséges közbizalmat megingathatja, valamint felsorolja a polgármesteri tisztséggel összeférhetetlen tevékenységeket.¹⁶ Az Mötv. egyik alapvető módosítása az Ötv.-hez képest, hogy a polgármesteri és az országgyűlési képviselői tisztség egyidejű betöltését a törvény kizárja.¹⁷ Másik alapvető változás, hogy a munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja a jegyző, az alpolgármester és az intézményvezetők tekintetében.¹⁸ E két szigorító szabály hatásait részletekbe menően a következő részben vizsgálom. Az Mötv. önálló feladat- és hatásköröket utal a polgármester részére, - amelyek ellátására vonatkozóan az állam nem utasíthatja őt – ezzel garantálva számára relatív önállóságát.

1.2.2. A POLGÁRMESTER KAPCSOLATA A KÉPVISELŐ-TESTÜLETTEL

A képviselő-testület elnöke a polgármester, aki összehívja és vezeti a képviselő-testület üléseit. Ezen szabályt tartalmazó paragrafussal ellentétben, az Alaptörvény 33. cikkének (2) bekezdése szerint a polgármester nem a képviselő-testület üléseit, hanem a helyi képviselő testületet vezeti. A két vezetés közti különbséget az adja, hogy az Mötv. alapján a polgármesternek nincsenek (vezetői) rendelkezési jogai, ami a képviselő-testületet, mint szervet illeti, hisz a testület felett a rendelkezési

¹⁴ FÁBIÁN Adrián: *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 2011. p. 74.

¹⁵ NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC. 2012. pp. 235-237.

¹⁶ Mötv. 72-73. §

¹⁷ Mötv. 72. § a) pontja – 2014. évi általános választások napján lépett hatályba, valamint az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. 80. § (1) bekezdése – 2014-es országgyűlési választások napján lépett hatályba

¹⁸ Mötv. 67. § f) - g) pontja

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

jogosítványokkal a jegyző rendelkezik.¹⁹ A képviselő-testület vezetésére vonatkozó részletszabályokat a szervezeti és működési szabályzatban állapíthatnak meg. A hivatal szervezeti tagozódásának, munkarendjének, létszámának, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására a polgármester – a jegyző javaslatára – előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek. Azonban a képviselő-testület jogosult arra, hogy kialakítsa saját maga és szervei közötti munkamegosztást. A magyar önkormányzati rendszer egyik sajátosságaként e tekintetben széles körű önállóság illeti meg, így például dönthet arról, hogy egy vagy több alpolgármestert választ, hogy a kötelező bizottságokon kívül milyen bizottságokat hoz létre, és milyen szerepet szán nekik az önkormányzati döntéshozatalban.²⁰ A polgármester, a képviselő-testület vezetőjeként jogosult képviselni a kollegiális jellegű képviselő-testületet, amely egyaránt jelent polgári jogi és közjogi képviseletet. Nem jelenti azonban azt, hogy – a képviselő-testület felhatalmazása nélkül – a testület önkormányzati hatásköreit is gyakorolhatná. A képviselő-testület, mint az önkormányzati jogok elsődleges letéteményese köteles a feladat-és hatáskörébe utalt önkormányzati feladatok ellátására, de szükség esetén bevonhatja ebbe a polgármestert is, sőt bármelyik hatáskörét – az át nem ruházható hatáskörök kivételével – a polgármesterre átruházhatja. A polgármester önkormányzásban betöltött szerepét relatíve erősítheti vagy gyengítheti, hogy a képviselő-testület saját feladat- és hatásköreit milyen arányban ruházza át a polgármesterre. Azonban, a képviselő-testület a delegációt követően is „ura” marad az ügynek, hisz az átruházott hatáskört bármikor visszavonhatja.²¹ A képviselő-testület döntéseinek megakadályozására szolgál a polgármestert megillető jelentős jogosítvány, a polgármesteri vétó, amelynek értelmében a polgármester egy alkalommal ismételt tárgyalást kezdeményezhet, abban az esetben, ha úgy ítéli meg, hogy a képviselő-testület döntése az önkormányzat érdekeit sérti. Kivételt képez ez alól, az önfelosztásról, valamint a polgármester törvénysértő tevékenysége miatt a képviselő-testület által bíróságra benyújtandó keresetről szóló döntés. A polgármesteri „vétó” halasztó hatályú a képviselő-testület döntésére nézve, ezért a képviselő-testület 15 napon belül köteles dönteni a kifogásolt ügyben. A képviselő-testület megváltoztathatja döntését, de dönthet úgy is, hogy fenntartja korábbi döntését. A polgármester pozícióját erősíti, hogy az Mötv. alapján, amennyiben a testület fenntartja döntését a polgármesteri „vétóval” szemben, ezt kizárólag minősített többséggel teheti meg, függetlenül attól, hogy eredetileg egyszerű vagy minősített többséggel hozta meg az adott döntést.²² Ahogy azt már említettem, a

¹⁹ FÁBIÁN Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez*, Budapest, CompLex. 2013. p. 202.

²⁰ NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC. 2012. pp. 235-237.

²¹ Mötv. 41. § (4) bekezdés

²² NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC. 2012. p. 238.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

képviselő-testület is rendelkezik bizonyos rendelkezési jogokkal, amelyeket kifejthet a polgármester felett. Ezen felül, az Mötv. értelmében a képviselő-testület gyakorolja a fegyelmi jogkör²³ a polgármester felett, és akár a polgármesteri tisztség megszüntetését is kezdeményezheti.²⁴ A 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépett rendelkezés alapján, a képviselő-testületnek lehetősége van – a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenységére, mulasztására hivatkozva – keresetet indítani a területileg illetékes törvényszéknél, a polgármester tisztségének megszüntetését kérve. Ezzel egyidejűleg, kérheti a polgármester tisztségéből való felfüggesztését is, amely különösen akkor indokolt, ha a polgármester törvénysértő tevékenysége, mulasztása komoly hátrányt és terhet rótt az önkormányzatra.²⁵ Bár a sorozatos törvénysértő magatartást törvény nem definiálja, a Legfelsőbb Bíróság olyan polgármestert határoz meg, aki a képviselő-testülettel való együttműködésre képtelen, valamint tevékenységét a képviselő-testület határozataival szemben végzi, ezzel hátráltatva az önkormányzat feladatellátását.²⁶ Figyelemre érdemes, hogy a képviselő-testület csak minősített többséggel hozott határozata alapján nyújthat be keresetet – amelyben a törvénysértéseket illetve azok bizonyítékait meg kell jelölnie – és kizárólag a keresetindításhoz való joggal bír, az ügy eldöntésére egyedül a bíróság jogosult. A polgármester funkcióját erősíti az Mötv. azon rendelkezése is, miszerint ha a képviselő-testület – határozatképtelenség vagy határozathozatal miatt – ugyanazon ügyben, két alkalommal nem hozott döntést, akkor a polgármester jogosult a döntéshozatalra. Törvényi feltétel azonban, hogy csak a képviselő-testület által a szervezeti és működési szabályzatban akként meghatározott ügyekben dönthet, illetve a képviselő-testület át nem ruházható hatásköreiben sem határozhat önállóan. Hangsúlyozandó, hogy ha képviselő-testület nem határozza meg előre a szervezeti és működési szabályzatban azoknak az ügyeknek a körét, amelyben a polgármester pótlási jogosultsággal bír a döntés kétszeri elmaradása esetén, akkor a polgármester nem élhet ezzel a lehetőséggel. További pozícióerősítésnek bizonyul, hogy a polgármester a képviselő-testület két ülése közti időszakban felmerülő, halaszthatatlan önkormányzati ügyekben dönthet. Ehhez azonban szükséges, hogy a képviselő-testület hatáskörébe tartozó és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyről legyen szó. A képviselő-testületnek a polgármester ún. helyettesítő jogkörével való visszaélésével szemben garanciát nyújt, hogy habár a polgármester

²³ FOGARASI József (szerk.): *A helyi önkormányzatok*. Budapest, HVG-ORAC. 2010. p. 200.

²⁴ ÁRVA Balázs [et al.]: *Helyi önkormányzatok*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 2012. p. 163.

²⁵ Mötv. 70. § (1) bekezdés

²⁶ FÁBIÁN Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez*. Budapest, CompLex. 2013. p. 211.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

egyedül hozza meg a döntést, erről nemcsak hogy köteles utólagosan tájékoztatnia a testületet, de a képviselő-testület felülbíráhatja, sőt meg is változtathatja döntését.²⁷

1.2.3. A POLGÁRMESTER VISZONYA A JEGYZŐVEL

A polgármestert legegyszerűbben politikai vezetőként, a jegyzőt szakmai vezetőként határozhatjuk meg az önkormányzat életében, s e két személy együttműködése a hatékony önkormányzati feladatellátás szükségszerű eleme. Ha a két vezető között nincs meg a megfelelő kompromisszumkészség, esetleg személyes konfliktus, rivalizálás alakul ki, a helyzet megoldásában még a jogi helyzet sem segíthet. A polgármester a jegyzőn keresztül, a jegyző közreműködésével vezeti a polgármesteri hivatalt, a jegyző a hivatal szakmai irányítójaként vesz részt az önkormányzat életében. A jegyző, mint közigazgatási szakember közreműködése elengedhetetlen a polgármester önkormányzati tevékenysége során, így a polgármester a hivatal önkormányzati munkával összefüggő feladatok ellátása során köteles kikérni illetve figyelembe venni a jegyző javaslatait. Igaz ez abban az esetben is, amikor a polgármester önállóan dönthet a hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, mégis szükséges döntéseinek jegyző általi előkészítése. A jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt, valamint irányítja a képviselő-testületet. Irányítási jogkörében eljárva, jogosult a polgármesteri hivatal köztisztviselője, alkalmazottja bérezéséhez, kinevezéséhez, vezetői kinevezéséhez, jutalmazásához és felmentéséhez, amelyhez viszont elengedhetetlen a polgármester egyetértése, és amelyek körét a polgármester határozza meg. A polgármester azonban dönthet úgy is, hogy nem kíván élni személyzeti ügyekben egyetértési jogával, illetve ezek közül csupán némelyik tekintetében kívánja azt gyakorolni.²⁸ A jegyzőnek ún. szignalizációs kötelezettsége (törvényességi jelzés) van, amely szerint feladata, hogy figyelemmel kísérje az önkormányzati szervek működését, a döntéshozatalt, és jelezze az érintett szerv felé, ha tevékenysége eltér a szervezeti és működési szabályzat vagy más jogszabály előírásaitól, ha a döntés részben vagy egészben jogszabálysértő.²⁹ Eszerint tehát a jegyző kötelessége, hogy minden nemű jogsértést jelezzon, de az általa észlelt jogsértések felkutatása vagy felderítése érdekében nem hatásköre a polgármestert vagy a képviselőket beszámoltatni, elszámoltatni. A polgármesteri hivatal feletti kontroll, egyrészt a képviselő-testület feletti rendelkezési jogot jelenti, másrészt viszont a polgármester és a jegyző felelősségét is megkívánja, amely a vezetés és irányítás tartalmából közvetlenül fakad. A képviselő-testület ülésein természetesen a jegyző is részt vesz, de kizárólag tanácskozási joggal bír, - kivéve, ha a polgármester

²⁷ NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC. 2012. pp. 238-239.

²⁸ FÁBIÁN Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez*. Budapest, CompLex. 2013. pp.205- 206.

²⁹ Mötv. 81. § (3) bekezdés e) pontja

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

helyettesítése végett az ülést vezeti – ennek keretén belül kötelessége jelezni, ha az ülésen jogszabálysértő döntés születne.³⁰

A 2014. évi választások napján lépett hatályba az új önkormányzati törvény azon rendelkezése is, amely szerint a polgármesteri tisztség ellátásával kapcsolatos egyéb rendelkezéseket a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Kttv.) állapítja meg.³¹ A Kttv. alapján, a polgármester személyi illetmény megállapítására jogosult a jegyző részére, minősítésétől, ennek hiányában a teljesítményértékeléstől függően. A legtöbb vitára okot adó módosítás, hogy 2013-tól – az Ötv.-vel ellentétben – már nem a képviselő-testület, hanem a polgármester gyakorolja a munkáltatói jogkört a jegyző felett. Ez alapján tehát, a jegyző kinevezésére, felmentésére, vezetői megbízására, vezetői megbízás visszavonására, fegyelmi eljárás megindítására, fegyelmi büntetés kiszabására, összeférhetetlenség megállapítására a polgármester jogosult.³² Némi ellensúlyozásként szolgál, hogy a kinevezési és képesítési feltételek alóli felmentést – törvényi feltételek mellett – nem a polgármester, hanem a képviselő-testület adhat a jegyzőnek.³³ A polgármester pályázat alapján, határozatlan időre nevezi ki a jegyzőt, azt a személyt, aki ellenőrzi döntéseinek törvényességét, és jogszabálysértés esetén jelzi azt a képviselő-testületnek. Jogos aggályként merülhet fel, hogy a jegyzők kinevezésének polgármesteri hatáskörbe kerülése gyengíti a jegyzők legitimitását szakmai tevékenységük során. Kiszolgáltatottságuk a polgármester felé nehezíti az állam akaratának érvényesítését, helyi-területi szinten való végrehajtását. Az Mötv. előtti időszakban a jegyző egyértelműen kettős rendeltetésű funkciót töltött be, az önkormányzat tisztségviselője és az állam akaratának helyi megtestesítője volt egyaránt. Mötv. új elemeként jelent meg, hogy a jegyzőt az önkormányzat szerveként definiálja, mely által a jegyző önkormányzati működésben játszott szerepe bővül. Mindazonáltal, az államigazgatási hatáskörök nagy részének – amely leginkább a körzetközponti jegyzőket érintette – járásokhoz való telepítése és az a tény, hogy 2013-tól a jegyző átruházott hatáskörben önkormányzati döntéseket hozhat, az önkormányzati szerepét jutatta előtérbe.³⁴ Annak ellenére, hogy a jegyző szakmai függetlenségét számos szabály biztosítja, a munkáltatói jogkör révén erősen kötődik a polgármester személyéhez, amelynek részletes vizsgálatára a következő fejezetben kerül sor.

³⁰ 117/2008 (IX.26) AB határozat, ABH 2008, 2, 1459

³¹ Mötv. 73. §

³² Mötv. 67. § f) pontja

³³ FEIK Csaba (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 2014. p. 212.

³⁴ Dr. HORVÁTH László: *Körjegyzőből jegyző, körjegyzőségből közös önkormányzati hivatal. Jegyző és Közigazgatás*. 2013/5. szám, p. 11.

2. INTERJÚK ELEMZÉSE

Az Mötv. – polgármester kapcsolatait is érintő – legvitatottabb rendelkezéseinek tanulmányozására, a polgármester belső viszonyainak feltárására, munkavégzési körülményeinek áttekintésére egy kérdőívet³⁵ állítottam össze, amelyet 11 polgármesterrel és 9 jegyzővel – főként személyesen – készítettem el. Ezek között két falu, két kisváros, három nagyváros, kettő megyei jogú város és két fővárosi kerület szerepel. Dolgozatom második részében – néhány hivatkozott forrás és jogszabály kivételével - kizárólag a polgármesterekkel és a jegyzőkkel készített interjúk során kapott információk, példák, javaslatok birtokában taglalom az egyes kérdéseket, beleszöve saját meglátásaimat, következtetéseimet és véleményemet.

2.1. Munkáltatói jogkör gyakorlása a polgármesterek és a jegyzők szemszögéből

Vitathatatlan, hogy az Mötv. novumai közül a legtöbb negatív kritika a jegyző feletti munkáltatói jogkör gyakorlásának változását érte. Óriási megdöbbenést és szakmai viták garmadáját váltotta ki az, hogy 2013. január 1-jétől a jegyző munkáltatója nem a képviselő-testület, hanem a polgármester, tehát ő dönthet kinevezéséről, felmentéséről, javadalmazásáról is.³⁶ Az eltérő álláspontok forrása, hogy egyes meglátások szerint a jegyző kiszolgáltatottá válik a polgármester irányába. A kialakult helyzet specifikuma, hogy hivatali emberként a jegyzőnek feladata az is, hogy örködjön a hivatali működés törvényessége fölött, így logikailag mindenképp ellentmond státuszának ez a rendelkezés. Ez azonban korántsem ilyen egyszerű, a rendelkezés önmagában nem váltja ki azt az automatikus mechanizmust, hogy a jövőben a jegyző a polgármester „alarendeltjeként” végzi munkáját. Számos érvek és ellenérvek sorakoznak fel az egyes állásfoglalások mellett, szakmai elemzések taglalták – és taglalják a mai napig is – ezen rendelkezés eddigi és a továbbiakban várható hatásait. Ennek a kérdéskörnek a feltérképezésére, számos jegyzőtől és polgármestertől feltettem ugyanazt a kérdést, nevezetesen: Mi a véleménye arról, hogy ezentúl a polgármester gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző felett? Ami a tanulmányokból, sajtóorgánumból általában kimarad, az a tényleges változásnak a feltárása. Eddig ugyan a képviselő-testület volt jogosult gyakorolni a munkáltatói jogkört a jegyző felett, mindezt azonban nem kontroll nélkül tette. A polgármester egyetértési joggal rendelkezett, így számos jegyzőt érintő döntésben, a testületnek szüksége volt a polgármester egyetértésére is. Ezek körébe vonta a törvény a kinevezést, felmentést, vezetői megbízást, annak visszavonását és a jutalmazást is. Következésképpen, nem teljesen új az, hogy a polgármester hatással van a jegyző munkaviszonyára. Véleményem szerint, e tény nem teljes körű tisztázása, még

³⁵ A polgármesterek és jegyzők számára készített kérdőívek kérdései a pályamunka „Függelék” fejezetében olvashatóak.

³⁶ ÁRVA Balázs [et al.]: *Helyi önkormányzatok*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 2012. p. 162.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

egy nem laikus számára is megtévesztő lehet, ugyanis az ezzel kapcsolatban megjelent tanulmányok, elemzések, érvelések legtöbbször teljesen újszerűnek titulálják az ezzel kapcsolatos paragrafusokat. Így azonban sokakban az a kép él, hogy ez a változtatás alapjaiban rendezte át az önkormányzaton belüli viszonyokat, mintegy „kiskirályságot” teremtve a polgármesterek számára.

Kulcsfontosságú azonban, hogy a polgármester és a jegyző között kialakult sajátos helyzet kétségtelenül hatással van a jegyző autonómiájára. A törvényesség öreként elsőszámú feladatai között szerepel a törvényesség megtartása és megtartatása. Amennyiben bármily nemű törvénysértést észlel, kötelessége jelezni azt. Kardinális jelentőségű lehet, amikor a polgármester tevékenységével kapcsolatban észlel törvénysértést. Jogos a kérdésfelvetés, hogy miképp tud majd a jegyző a törvényesség őre maradni a polgármester felett is, úgy hogy közben személyileg függ tőle. Elméletben ez nem okozhatna problémát, hisz a jegyző funkciója szakmai jellegű, ebből következően ez feladatuk, továbbá a jog a polgármestert is kötelezi a törvények betartására. A gyakorlatban már nem működik ilyen egyszerűen és tisztán a rendszer, s igenis előfordul, hogy fennakadásokhoz vezet a munkáltatói jogkör gyakorlójának változása.

Kutatásaim alapján a legfontosabb megállapítás ezzel kapcsolatban, hogy egy önkormányzat működését alapvetően meghatározza a polgármester és jegyző közti kapcsolat, a kettejük közt lévő összhang vagy viszály komoly hatással lehet az általuk irányított településre. Ha nincs köztük konszenzus, idővel működés-és fejlődésképtelenné válik az önkormányzat a településsel együtt. Amennyiben erről az oldalról közelítjük meg az Mötv. talán legkeményebben kritizált rendelkezését, érdemes elgondolkodni azon, hogy van-e ennél jobb megoldás. Ahogy említettem, eddig a képviselő-testület volt jogosult a jegyzőt pályázati úton kiválasztani, – azaz állásinterjú keretén belül meghallgatni, kiválasztani – vagy akár felmenteni őt. Mindezt tette úgy, hogy minimális munkakapcsolat köti össze őket, ami tulajdonképpen a képviselő-testületi ülésekre korlátozódik, így sem munkáját, feladatát, sem konkrét funkcióját nem ismerik. Bár a megkérdezett jegyzők kifogásolják azt is, hogy a polgármester sem tudja megfelelően értékelni a munkavégzésüket, azonban azt elismerik, hogy mindenképp mélyrehatóbban képes, mint a képviselő-testület. Némi garanciát jelent a jegyzők számára, hogy közigazgatási vezetőként kinevezésük határozatlan időre szól, ami lehetőséget nyújt a szakapparátus stabilizálására. A polgármester és a képviselő-testület – immár 5 évenkénti – cserélődése már nem biztosíték a jegyzők szakmaiságára, sőt inkább valószínűsíthető, hogy ha a polgármester személye változik, a jegyzőé is fog. Abban az esetben, ha a jegyző mégsem képes a polgármestertől függetlenül gyakorolni jogköreit, lehetősége van a

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

képviselő-testülethez fordulni, vagy végső soron munkaviszonyát felmondani. Kérdés azonban, hogy a munkaerőpiac hanyatlása közepette, mennyire racionális felvetés ez az út. *„Szaktudás vs. megélhetés. Melyik a fontosabb...? Ezt mindenki döntse el maga.”*³⁷

A változás mellett szól egyrészt, hogy önkormányzati törvény alapján az önkormányzatot a polgármester irányítja és ebből a törvényi felhatalmazásból adódik, hogy a polgármesternek a szervezeti egységek felett is irányítási joga van, így a jegyző felett is. Amíg ez nem így volt, addig a jegyző és polgármester egyenrangú volt, holott a törvény a polgármestert jelölte meg vezetőnek. Másrészt, így a képviselő-testület nem tud olyan jegyzőt választani, akivel a polgármester képtelen együttműködni. Volt ugyanis arra precedens, hogy a képviselő-testület többsége eltérő pártállású volt, mint a polgármester, és a jegyző személyénél fogva szeretnék volna őt háttérbe szorítani. Néhány polgármester azzal érvelt, hogy a jegyző pályázati úton való kiválasztása egyértelműen legitimálja a döntést, hisz így nem önkényesen választja ki az általa pártolt személyt, például rokont, barátot, hanem szakértelem alapján kell döntenie, de ebben a kijelentésben vélhetően mindenki érez egy kis „minden szentnek maga felé húz a keze” kitélt.

Mindent összevetve elmondható, hogy normális polgármester-jegyző viszony esetén, értelmes körülmények között inkább segítséget nyújt és nem hátráltató tényezőként jelenik meg a munkáltatói jogkör polgármesterhez való telepítése. Tagadhatatlan, hogy leginkább a polgármesterek számára. Más szempontból azonban, irracionális volt a rendszerváltás óta kialakult „örökös” jegyzői pozíció, amely számos esetben indokolatlanul a jegyző élete végéig szólt, s ha mégsem akkor a milliókra nyúló végkielégítés okozott óriási nehézséget az önkormányzati költségvetésnek. Nyilvánvaló, hogy a jegyzők mozgásterét szűkebbre szabta a szabályozás, nehezebb számukra a törvényesség öreként munkálkodni, rugalmasabb, „politikusabb” munkát kell végezniük, amely nagy diplomáciai érzéket kíván majd a jegyzőktől.

2.2. Polgármester, országgyűlési képviselő vagy egyszerre mindkettő?!

Az Mötv. 72. § alapján 2014 őszétől szigorodtak az összeférhetetlenségi szabályok, azaz a polgármester nem lehet egyúttal országgyűlési képviselő és fordítva. A polgármesterek Országgyűlésből való kizárásának elsődleges célja megszüntetni a pozícióhalmozásból eredő felületes feladatellátást, mind országos, mind helyi szinten. Néhány kivételtől eltekintve, minden általam megkérdezett polgármester azt vallja, hogy egy település polgármesterének lenni teljes

³⁷ NÉMETH Dóra: Önkormányzati választások – hogyan folynak az előkészületek. Jegyző és Közigazgatás. 2014/4. szám, p. 29.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

embert kívánó feladat, s a két tisztség egy időben való betöltése egyértelműen pénzhalmozás céllal történt. Sőt, a legtöbbjük ugyanazt a szófordulatot használta: „még 24 óra sem elegendő a polgármesteri teendők ellátására.” Kisebb településeken a feladatok sokasága és komplexitása, nagyobb településeken a lakosságszám és a település nagyságából eredően sincs esély a két rangos pozíció egyidejűleg való hatékony ellátására. Ha egy kicsi településen mégis megoldható lenne egy kifogástalan alpolgármester segítségével, az egyrészt kigazdálkodhatatlan a település számára, másrészt a kisszámú apparátus mindennapos irányítást igényel polgármestere irányából. A közkeletű vélekedés szerint egy fenékkal bajos egyszerre két lovat megülni vagy, ahogy József Attila óta finomabban és pontosabban mondani szokás: „ügyeskedhet, nem fog a macska egyszerre kint s bent egeret”. Meglátásom szerint, a többféle választott tisztség egyszerre történő ellátása szinte minden esetben az érdemi munka rovására megy. Mindkét tisztség teljes munkaidőt igényel, így indokolt azt vélnem, hogy a két feladat közül vagy az egyiket, de általában mindkettőt hiányosan látják el. Interjúkészítésem során, nagyobb települések esetében fordult elő, hogy polgármesterek úgy vélekedtek, igenis megoldható az, hogy egy ember a két pozíciót egyszerre, hatékonyan ellássa. Állításukat arra alapozták, hogy egy polgármesternek a közhiedelemmel ellentétben nem az a legfontosabb feladata, hogy egész nap az önkormányzat falain belül a lakosság rendelkezésére álljon. Sokkal fontosabb, hogy a település fejlődését elősegítő megbeszélésekre, a települést érő nehézségek megoldását megkönnyítő konferenciákra járjon. A település céljainak hatékony megvalósítása érdekében a település menedzselése sokkal előrébb való, mint hogy adott esetben XY nevű lakos gépjárműadó-ügyével foglalkozzon. Könnyített a polgármesterek helyzetén az, hogy az Országgyűlés tagjaként lehetőségük nyílt továbbítani azokat a helyi problémákat, amelyekkel nap mint nap szembe kellett nézniük, rutinos emberekként próbáltak megoldást találni az állampolgárok problémáira és egy kedvezőbb stádium felé tudták elmozdítani településüket. Jogállamosság szempontjából viszont, mindenképp szükséges volt a szabályozás, mivel az eddigi szisztéma némiképp sértette a hatalmi ágak szétválasztásának elvét is, akként, hogy az önkormányzatok vezetői a végrehajtói funkcióban azokat a törvényeket hajtják végre, amelyeket maguk fogadtak el az Országgyűlésben. Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok a végrehajtó hatalom részei, kedvező hatással lesz a törvényhozásra, ha a polgármesterek nem befolyásolják közvetlenül az előterjesztések elbírálását, elkerülvén így, hogy az ésszerű, de az őket illetve településeiket hátrányosan érintő reformok útjába álljanak.³⁸

³⁸ Ténytár. http://tenytar.hu/igeretmero/polgarmesterek_nem_lehetnek_parlamenti_kepviselok#.VAXbUvmSySp (2014. július 2.)

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

2.3. Külső segítség igénybevétele

Kérdőívem egyik kérdése kitekint a polgármester munkavégzésének körülményeire. Kíváncsi voltam, vajon milyen mértékben tud támaszkodni a hivatali apparátusra, és mennyiben szükséges külső segítséget igénybe vennie. Tapasztalataim alapján, a polgármesterek szakmai tevékenységük ellátása során elsődlegesen a hivatali szakapparátus tudására és segítségére támaszkodhatnak és támaszkodnak is. A polgármesteri hivatal dolgozói feletti munkáltatói jogkört a jegyző gyakorolja, így a polgármester az utasításait a jegyzőn keresztül kommunikálhatja a hivatali munkavállalók felé. Ez lehetőséget nyújt a polgármester számára, hogy megismerje és kvalifikálja a jegyző által végzett tevékenységet. A kutatásaim ismeretében megállapítható, hogy a megfelelő szakmai tudás hiányával leginkább a kisebb lélekszámú települések küszködnek, amely az alacsonyabb képzettségi mutatókból eredeztethető. Egy ügyintéző feladata, hogy az adott osztályhoz tartozó ügyeket elintézzék, - legyen az pénzügyi, adóügyi, szociális, népszéki, gazdasági vagy választási, - a vezetőktől kapott utasításokat végrehajtsa és a hatáskörébe tartozó munkafolyamatokat lebonyolítsa. Felettesük feladata, hogy az ügyek precíz végrehajtása érdekében a megfelelő utasításokat kiadja, a dolgozókat koordinálja, illetve hogy a magasabb szintű ügyletekben döntést hozzon. Következésképp, a szakmai apparátus egyik tagjától sem várható el, hogy külön specializációt igénylő tevékenységet is végezzenek. Azoknál az összetettebb, bonyolultabb feladatoknál, amelyek természetüknél fogva túlmutatnak a hivatali dolgozók ismeretein, még a legnagyobb települések polgármesterei számára is létfontosságúvá válik a külső szakértők igénybevétele. A teljesség igénye nélkül, néhány olyan gyakran előforduló önkormányzati feladatot említenék, amelynek kivitelezése a hivatali dolgozók szakértelmén túlmutató tudást és tapasztalatot igényel: nagyobb méretű beruházások, vállalkozások megvalósítása, például térfigyelő kamerák foganatosítása, termál- és fűtőrendszer kiépítése, szennyvízcsatornázás. A legsűrűbben külső segítséget igénylő szakterület a jogi ügyek elvégzése, ahol elsősorban ügyvédek segítségét veszi igénybe a polgármester és az önkormányzat egésze egyaránt.

A legnagyobb kihívást az önkormányzatok számára a 2010 óta folyamatosan megjelenő óriási jogszabály mennyiség jelenti. Nehézségeket okoz a szakmai előkészítő munkák hiánya, amelynek következtében, több esetben nem is a napirendhez kapcsolódó jogszabályok látnak napvilágot. A gyorsan változó jogszabályok bizonytalansághoz vezetnek és anomáliákat vetnek fel a joggyakorlatban. Előfordul, hogy a jogszabályok nincsenek szinkronban egymással – egyik jogszabály utal a másikkra és az vissza az előzőre – ezzel kollíziót idézve elő. A jegyzők reményei

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

szerint megoldást hoznak a sarkalatos törvények – így az Mötv. is – amelyek letisztítják az ellentmondásos helyzeteket.

2.4. Elméleti jogszabályok gyakorlati érvényesülése

Az egyik kérdésem azokat az akadályokat próbálta meg feltárni, amelyek abból adódnak, hogy az elméletben megfogalmazott jogszabályok a gyakorlatban gátolják az önkormányzatok eredményes működését. Példának okáért, az egyik településen, ahol interjút készítettem, felmerült az az állampolgári igény, hogy az éjszaka flexelni vagy épp fát vágni kívánó szomszédunk hajnali kettő órákor mégse tehesse ezt meg. Mivel a képviselő-testületnek felhatalmazása van, hogy az ilyen és ehhez hasonló közösségellenes magatartások elkövetőjével szembeni helyszíni bírság illetve közigazgatási bírság kiszabásainak szabályait meghatározza, e konkrét probléma orvosolásaként született egy tiltott közösségellenes magatartásról szóló önkormányzati rendelet, amely meghatározta az ilyen nagy zajokkal járó munkaeszközök használatának időintervallumát. Ámde az Alkotmánybíróság 2012-ben hozott egy határozatot³⁹, amely előírja, hogy az önkormányzatok nem bírságozhatnak olyan cselekményekért, amelyet önkormányzati rendeletben közösségellenesnek nyilvánítottak, vagyis a munkaeszközök használatának idejét sem korlátozhatják. Egyik oldalon áll tehát a magas állampolgári igény saját védelmük érdekében, másik oldalon, hogy rendkívül széles diszkrecionális jogkört biztosít az önkormányzatok számára annak megítélése, hogy mely magatartásokat értékelnek olyan mértékben közösségellenesnek, ami azok elkövetőinek szankcióval való sújtását indokolja. Az Alkotmánybírósági határozat 2012. október 15-ei hatállyal megsemmisítette a közösségellenes magatartás önkormányzati rendeletben történő szabályozását. Azonban az Mötv. 8. §-a kimondja, hogy a képviselő-testület helyi rendelettel szabályozhatja a közösségi együttélés alapvető szabályaival kapcsolatos kötelezettségek tartalmát és jogkövetkezményeit, azaz ún. kirívóan közösségellenes magatartás szabályozásáról szóló rendeletet alkothat.⁴⁰ A magatartás szankcionálására pedig a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) alkalmazható.⁴¹ A konkrét probléma abból ered, hogy az esetleges jogsértés elbírálása immár a járási hivatalok hatáskörébe tartozik. A legcélszerűbb megoldás azonban az lenne, ha a települések helyben képesek lennének orvosolni a felmerülő problémákat ahelyett, hogy az akár 30-50 km-es távolságra lévő járási hivatal köteles intézkedni. Állandó feszültséget gerjeszt a feladatok megterhelő sokasága és ezzel párhuzamosan keletkező alulfinanszírozottság. Konkrét példaként az állam által nyújtott segélyezést, a közmunkaprogramot és

³⁹ 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2012, 1, 185

⁴⁰ Mötv. 8. § (2) bekezdés

⁴¹ ZAJA Zoltánné: Hatáskörök változása a szabálysértési jogrendszerben. Jegyző és Közigazgatás. 2013/5. szám, p. 29.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

az intézmények államhoz való átkerülését említették. Utóbbiak részletezésére azonban a karakterszám korlátozottsága miatt pályamunkámban nem térek ki.

Úgy vélem, megoldást jelenthetne, ha felsőbb szervek meghallgatva a gyakorlati szakembereket, látva a problémák gyökerét, központi szinten rendeznék a hiányosságokat, hisz egy vezetőnek a jogszabályok minősítése helyett a határidőn belüli végrehajtása a feladata. A jogszabályok többnyire pontos jogi keretet adnak az önkormányzatok számára, akiknek ebből kell gazdálkodniuk, úgy, hogy az a település javát szolgálja.

2.5. Polgármester - jegyző - képviselő-testület kapcsolata

Több kérdésem is a polgármesternek a képviselő-testülettel és a jegyzővel való kapcsolatát kívánta boncolgatni. Konkrétan azokra a tényezőkre szeretnék rávilágítani, amelyek konfliktusokhoz vezetnek, hátráltatják vagy akár meggátolják együttműködésüket. Elsőként nézzük a polgármester és jegyző közti nézeteltéréseket. Kutatásaimra hivatkozva a polgármesterek tekintetében két szélsőséges típust határozhatok meg:

- a) olyan polgármestert, aki módfelett és maradéktalanul törvény- és jogszerűen jár el munkavégzése tekintetében, illetve
- b) olyan polgármestert, akinek jogtisztaságát megvizsgálva némi hiányosságokat vélhetünk felfedezni, olykor az illegalitás határait súrolva, radikális esetekben akár átlépve azt.

A konfliktusok számottevően az utóbbiból erednek. Az általam megkérdezett vezetők többségének véleménye szerint a polgármesterek jogszerűtlenségét a szakképzettségük hiánya adja, amely folyamányaként nem megfelelően ismerik az irányadó jogszabályokat. Az első reakció erre az lehet, hogy mért is kellene egy polgármesternek ismernie a jogot, hisz éppen ezért van mellette a jegyző. Itt viszont megint előtérbe kerül a kettejük közötti bizalmi kapcsolat, mivel a gyakorlatban találkoztam olyan jegyzővel, akinek kapcsolata a polgármesterrel némi kivetnivalót hagy maga után (túlnyomórészt csak e-mailben kommunikálnak). Ebből kifolyólag a polgármester többször megkísérli az önálló szakmai döntéshozatalt, esélyt se adva a jegyzőnek, hogy figyelmeztesse az esetleges jogszerűtlenségekre.

Központi kérdés a képviselő-testület és a polgármester viszonya is. A legnagyobb nehézséget a polgármesternek az okozza, hogy annak ellenére, hogy a döntések többségi testületi döntésként

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

születnek meg, a felelősség a polgármestert terheli. Tegyük fel például, hogy a testület megszavazza, hogy szánják fel a főutat, a képviselők többsége megszavazza, a polgármester ellene szavaz, de többségi döntés alapján felszántják az utat és bár a polgármester nem-mel szavazott, az esetek nagy részében az állampolgárok szemében kizárólag a polgármester lesz a felelős az indokolatlan döntésért. Nyilván ez a példa nem túl reális a XXI. században, - bár hasonló jelentőségű precedenst szinte bármely településen találunk - de ezzel lehet igazán nyilvánvalóvá tenni azt, hogy sokszor – tévesen – egy település lakosai mind az önkormányzatot, mind a testületi döntéseket a polgármesterrel azonosítják. Ebben a helyzetben a polgármesteri vétó az, ami a polgármester segítségére lehet, de erre csak csekély számban van példa. Közös munkájuk során fennakadásokat indukál az, hogy a népképviselői demokrácia megnyilvánulásaként a képviselőtagokat az állampolgárok választják, így előfordulhat, hogy egyáltalán nem hozzáértő emberek határoznak egy település ügyeiben. A népképviselőt és a demokráciát garantálják ugyan, de a szakértelemmel nem rendelkező képviselők fizetése rengeteg felesleges kiadást jelent az önkormányzatok számára, tovább mélyítve ezzel, az amúgy is nehézségekkel küszködő anyagi helyzetüket. Ennek részletezése és megoldási javaslata a későbbiekben kerül kifejtésre. A polgármester, a képviselő-testület valamint a jegyző közötti konfliktusok elkerülése végett, el kell választani a döntés-előkészítő, döntés-végrehajtó és a döntéshozó funkcióval rendelkező szerveket. Eszerint a döntés előkészítése és végrehajtása a jegyző és a hivatali szakapparátus feladata, amelynek olyan fontos alapelvekkel kell történnie, mint a pártatlanság és a függetlenség, ezáltal kinyilatkoztatva szakmai álláspontjukat. Ez alapján, a döntés meghozatala kizárólag a képviselő-testület és a polgármester kezében van, tehát az eltérő feladatból és funkcióból adódóan, a döntést illetően, nem alakulhat ki számottevő konfliktus. Kijelenthető, hogy a szakmai vélemény és a politikai döntés két külön „csoport” kezében van, így érdekellentét nem alakulhatna ki közöttük. Leegyszerűsítve, a polgármestert a politikával, a jegyzőt a szakmával azonosíthatjuk, s a zökkenőmentes, produktív működés érdekében e két színteret indokolt közelíteni egymáshoz. A folyamatosan fejlődő települések fejlődésüket a döntéshozók teljes egyetértésének köszönhetik, ami kutatásaim alapján javarészt a politikai hovatartozás függvénye is. A folyamatos fejlődés – alacsony költségvetéssel rendelkező települések esetében is - ott figyelhető meg, ahol a képviselő testület többsége és a polgármester közel azonos politikai nézeteket vall, azonos párt képviselőjében jelenik meg vagy ahol a testületi összetételben nem érvényesül a politika befolyása, mert a képviselő-testület tagjainak többségét civil szervezetek jelöltjei teszik ki s a pártok részvétele elenyésző marad. Az így bekerült képviselőtagok közös célja a település fejlesztése, gyarapodásának elősegítése, természetesen ki-ki figyelembe véve a saját civil szervezetének prioritását.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

*A jegyzői autonómia alakulása a polgármester és a testület közti viszony függvényében*⁴²

		<i>Polgármesterrel szembenálló testület</i>	<i>Polgármester mellett kiálló testület</i>
<i>Polgármester</i>	<i>Erős</i>	Jegyző szakmaisága a polgármester habitusától függ	Jegyző könnyen kiszolgáltatottá válhat
	<i>Gyenge</i>	Jegyző könnyen lehet erős és független, elsősorban szakmai	Jegyző szakmaisága a testület előtti tekintélyétől függ

2.6. Társulási problémák

Bár témámhoz szorosan nem kapcsolódik a társulási rendszer előnyeinek és hátrányainak elemzése, a megkérdezett polgármesterek többsége kitért a társulás véleményezésére, ezért úgy vélem, néhány mondat erejéig érdemes említést tenni a felmerülő problémákról, hisz közvetlenül érinti az önkormányzatok életét. 2013. január 1-jével hatályát veszítették az eddigi társulásra vonatkozó törvények – a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény és a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény – és a szabályozás beépült az Mötv. társulásokról szóló részébe. Önmagában az említett jogszabályok hatályvesztésével semelyik társulási típus nem szűnt meg, de a társulási megállapodások az Mötv. rendelkezéseinek megfelelő módosításokat igényelnek. Az Alaptörvény szabad társulási jogot⁴³ határoz meg, amelyet az Alapjogi Charta 10. cikke az alábbiak alapján részletez: „A helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre”.⁴⁴ Lehetőségem nyílt, olyan polgármesterekkel is interjút készítenem, akik 3-4 településsel egyesülve társulásban látják el feladataikat. Kapásból mindenki azt mondja, hogy a társulás nyertesei a társult kis községek, falvak, mert esélyt kapnak a

⁴² ZSOLT Péter: A jegyzői szerep változása. Pro Publico Bono.

http://www.propublicobono.hu/pdf/ZsoltP%C3%A9ter_jegyz%C5%91-polg%C3%A1rmester_2011nov.pdf (2014. szeptember 17.) – a táblázat a forrásban található táblázat alapján készült, de más megközelítést és saját tapasztalatokat alkalmazva.

⁴³ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés k) pont

⁴⁴ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

fejlődésre, de a társulási központnak kedvezőtlen, mert több területen is alkalmazkodnia kell a kisebb településekhez, akik az ő hátrányára fejlődnek. A társulás bevezetésének fő célja a célszerű és hatékony feladatellátás, az eltérő fejlettségi szinten álló települések egymáshoz való közelítése, a közös fejlődés elősegítése. Úgy vélem, pont a különbözőség az, ami olykor a társult települések fejlődésének útjába áll. Egy általam választott társult település esetében az alacsonyabb lélekszámú település magasabb fejlettségi szinttel rendelkezik – így óvodával, fürdővel, kempinggel – de hivatali szakapparátusuk, a lakosság száma alapján mérhetetlenül alacsony. A feladatellátás a képviselő-testületeken keresztül valósul meg. A társult képviselő-testületek egyenlő arányban rendelkeznek szavazati joggal. A társulás a képviselő-testület felhatalmazása alapján önkormányzati döntést hozhat. A testület hatásköreit – az át nem ruházható hatáskörök kivételével: társulás alapítása és megszüntetése – átruházhatja a társulásra, amelynek végrehajtásához utasítást adhat vagy vissza is vonhatja.⁴⁵ Jogosan nehezményezik, hogy a társult polgármesterek lakosságszám arányában kapják szavazatuk súlyát, annak ellenére, hogy - ahogy azt említettem - a lakosságszám és a fejlettségi színvonal nem egyenesen arányos egymással és az alacsony népességszám nem feltétlenül jelent elenyésző fejlettségi szintet. Az Alaptörvény 34. cikke alapján törvény elrendelheti a helyi önkormányzatok kötelező feladatainak társulásban történő ellátását, az ún. kényszertársulást. Ennek alapján, járáson belüli községek 2000 fő alatti lakosságszámánál kötelező a közös önkormányzati hivatal létrehozása. Az általam észlelt tapasztalatok szerint, a körjegyzőséget célszerűbb megoldásnak vélték, a közös hivatal nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Bár a mindennapos ügyintézés igénylő ügyekben kifogástalan megoldásnak bizonyul, de például gazdasági ügyek tekintetében bonyolultabbá vált az ügyintézés, – nem lehet helyben intézni – amelynek hátrányaival a kisebb lélekszámú településeknek kell szembenézniük. A körjegyzőséget felváltó közös önkormányzati hivatali jegyző szerepe is megváltozott, a közös hivatal irányításában ugyanis a nagyobb önkormányzatok befolyása megnőtt a kisebbekkel szemben.⁴⁶ A közös önkormányzati hivatal jegyzőjének jogállásában néhány eltérést tapasztalunk a települési jegyzőéhez képest. A közös önkormányzati hivatal jegyzője több településsel, azaz több képviselő-testülettel és polgármesterrel kerül közvetlen munkakapcsolatba, és valamennyi településen ellátja a jegyzői feladatokat. Ennek megfelelően, a közös önkormányzati hivatal jegyzőjét valamennyi érintett település polgármestere lakosságszám-arányos többségi döntéssel nevezik ki, illetve mentik fel. Az egyéb munkáltatói jogokat – a települések eltérő megállapodása hiányában – a közös önkormányzati hivatal székhelye szerinti település gyakorolja. Ha a közös önkormányzati hivatalt működtető települések egyike város,

⁴⁵ Mötv. 41. § (4) bekezdés

⁴⁶ HOFFMAN István: Az új önkormányzati törvény magyarázata. Jegyző és Közigazgatás. 2012/6. szám, p. 7.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

akkor a jegyző felett a város polgármestere gyakorolja a munkáltatói jogokat.⁴⁷ A társulásban létező önkormányzatoknak több feladatot és problémát kell ellátnia és megoldania, jóval kisebb létszámmal és léptékekkel nagyobb közigazgatási területen. Az alacsony létszámú hivataloknak nehéz a határidőket betartva, jogszerű, de ugyanakkor megfelelő minőségű feladatellátást végezni. Minden köztisztviselőre több szakterület és sokszor homlokegyenest más jellegű feladat hárul. A kiváló, több éves gyakorlattal rendelkező, jól felkészült és hivatástudattal rendelkező kollégák együttműködésével azonban a szűkös létszám és a csekély anyagiak ellenére is ellátják feladataikat.⁴⁸

2.7. Erősödött a polgármester szerepe az Mötv.-vel?

Sokan támadják az új önkormányzati törvényt, annak hiányosságaira, a polgármester szerepének túlzott erősítésére hivatkozva. Tény, hogy az Mötv. olyan jogköröket biztosít a polgármesterek számára, amelyek kiemelik a polgármester vezető szerepét az önkormányzaton belül. A polgármesternek mind a testülettel, mind az igazgatási szervezettel szemben megnőtt a befolyása, megerősítette az egyszemélyi, politikai vezetőt és a monokratikus igazgatáshoz közelít. A szervezeti változások legnagyobb nyertese a polgármester, hisz a helyettesítő döntés kialakításával, a megerősített vétőjoggal és a növekedő gazdálkodási önállósággal – rendeletben meghatározott értékhatárig dönt a forrásfelhasználásról – nőtt a testület feletti befolyása.⁴⁹ Másrészt a jegyző feletti munkáltatói jogkör is erősebb pozícióba jutatta a polgármestert a jegyzővel szemben, főként, hogy a jegyző vezetői megbízatása szinte bármikor, indokolás nélkül visszavonható. A rendelkezésről véleményt formálók két eltérő táborba sorolhatóak. Egyik fele állítja, hogy a jegyző ezzel elveszítette valós jelentőségét és a polgármester alárendeltjévé vált, míg mások szerint a tényleges munkáltató mindig is a polgármester volt – csak eddig a képviselő-testületen keresztül közvetve – és az Mötv. csak legalizálta ezt. Érdeemes végiggondolni azonban azt az elméletet is, amely szerint egy település fejlődése elsősorban nem törvény függvénye, hanem emberfüggő, tehát a polgármesteren és az őt körülvevő apparátus munkáján múlik, amit természetesen nagyban befolyásol a törvény, hisz elősegítheti és hátráltathatja is azt, de megváltoztatni egy jól működő rendszert talán még egy törvény sem képes. A polgármester feladata, hogy ambícionálja a képviselő-testületet, az embereket, a dolgozóit, a lakosságot, a jegyzőt. Ennek igazolására szolgál az önkormányzati választás, hisz az önkormányzati választással létrejövő hatalomgyakorlás a polgármesterre, annak munkájára irányul.

⁴⁷ FEIK Csaba (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem. 2014. pp. 223-224.

⁴⁸ Dr. HORVÁTH László: Körtjegyzőből jegyző, körtjegyzőségből közös önkormányzati hivatal. *Jegyző és Közigazgatás*. 2013/5. szám, pp. 10-11.

⁴⁹ NAGY Marianna: Az új önkormányzati törvény magyarázata. *Jegyző és Közigazgatás*. 2012/6. szám, p. 6.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

Véleményem szerint, a polgármester szerepe hatásköreit tekintve erősödött, bár a tökéletes megfogalmazás az, hogy megváltozott. Szerepének valós jelentőségét ugyanis, maga a polgármester tudja kivívni a testülettel, jegyzővel együtt vagy azokkal szemben, de az új önkormányzati törvény kétségtelenül segítségére van.

Az Mötv. kapcsán mindenképp pozitívumként tekinthető, hogy míg az 1990. évi LV. törvény az előtte lévő (utolsó) tanáctörvényre egyáltalán nem alapozott, addig az Mötv. egy keretet biztosít a törvény hatálya alá tartozók számára, figyelembe véve az elmúlt évtizedek gyakorlati mechanizmusait is, például: felhatalmazza a polgármestert, hogy bizonyos hatásköröket átruházzon „fékek” nélkül. Vannak olyan tisztségviselők, elméleti és gyakorlati szakemberek, akik élesen bírálják az új törvényt, mert szerintük nem látszik belőle sem az elmúlt 10-15 évben megfogalmazott problémák megoldására a válasz, sem a javaslat társadalmi vitája során felvetett nehézségek kezelése. Álláspontjuk szerint, a polgármester szerepe leértékelődött az Mötv. rendelkezéseinek változtatása következtében, tekintélye megtépázódott. Mivel a lakosság életében az önkormányzat jelenti a helyi szinten megjelenő államot, fontos számukra, hogy lehetőségük legyen az ügyek nagy részének helyben történő elintézésére, amelyhez a központi szabályozás változtatása elengedhetetlen.

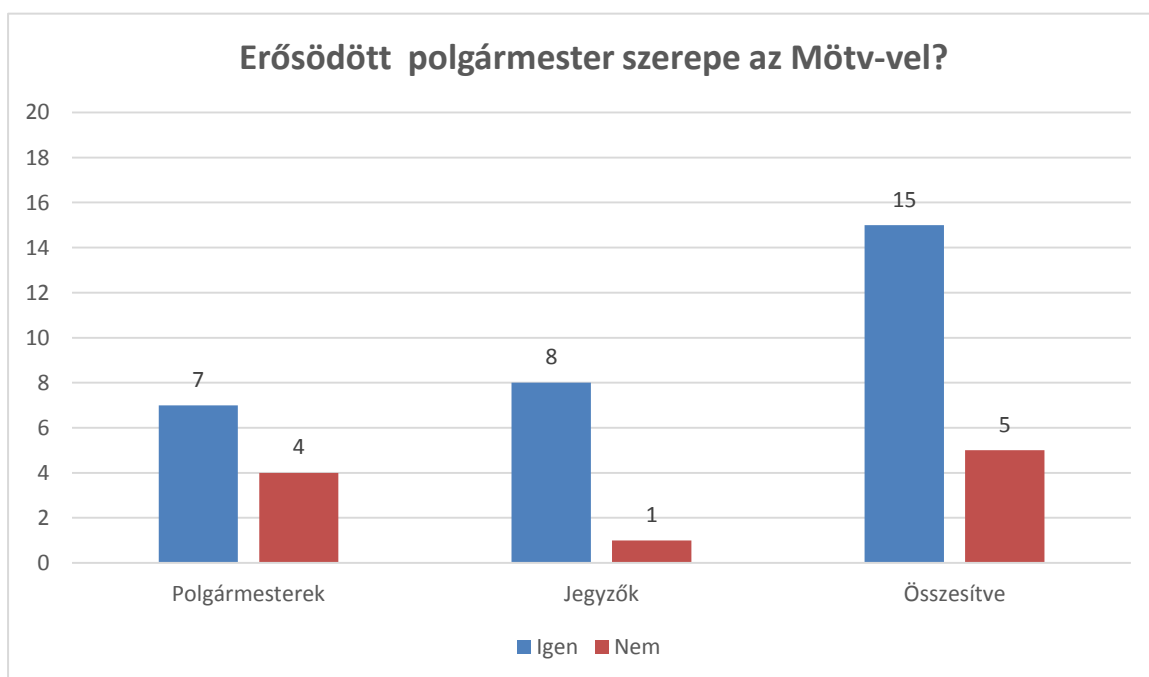
Más irányból is megközelíthetjük a polgármester hatalmának változását:

- a) egyrészt országos szinten, ami azt mutatja, – hogy azáltal hogy például az iskolák állami kézbe kerültek vagy, hogy ti. az iskolák élére az igazgatót már nem az önkormányzat választja, hanem központilag a KLIK⁵⁰ – gyengítették az önkormányzatok jelentőségét, ezzel a polgármesterek szerepét is. Ez a változás azonban a megindult centralizációs törekvések eredménye, amelynek részleteiről akár egy külön pályamunkát is lehetne készíteni. Röviden fogalmazva, kutatásaim azt mutatják, hogy a helyi feladatokat, problémákat, a feladathoz illetve a problémához legközelebb állók, vagyis az önkormányzati vezetők és dolgozók tudják a leghatékonyabban ellátni és megoldani.
- b) Másrészt viszont helyi szinten, ha konkrétan a polgármester jogköreit szembeállítjuk a jegyző illetve a képviselő-testület hatásköreivel, álláspontom szerint az Mötv. erősítette a polgármester szerepét az önkormányzaton belül. Az új szabályozás alapján a polgármester túlsúlyos szerepben van mind a képviselő-testülettel, mind a jegyzővel szemben.

⁵⁰ Klebersberg Intézményfenntartó Központ

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

Az elkészített 20 interjú alapján, az alábbi táblázatban összesítettem az „erősödött-e a polgármester szerepe az Mötv.-vel?” kérdésre adott válaszokat. Ezután tovább bontottam a válaszokat a polgármesterek és jegyzők közti megoszlására. A válaszokat számszerűsítve, 11 polgármester közül 7 polgármester és 9 jegyző közül 8 jegyző felelt „igen” válasszal a feltett kérdésemre. Tehát 20 megkérdezett tisztségviselőből 15 gondolja úgy, hogy erősödött a polgármester szerepe az Mötv. hatására.



2.8. Gyakorlati javaslatok megfogalmazása

A települések eltérő nagysága, jellege, sajátosságai és vezetőire való tekintettel, nem lehet minden településre egyaránt érvényes és alkalmazható megoldásokat ajánlani. E fejezet zárásaként a szakirodalmak olvasása és az interjúk elkészítése során megszerzett tapasztalataim alapján mégis kísérletet teszek néhány gyakorlati javaslat megfogalmazására.

2.8.1. Szakmai képzettség előírása

A személyi állomány képzése és továbbképzése a hivatásos közszolgálat megjelenése óta „napirenden” van. Igaz, hogy a polgármester és a képviselő-testületi tagok nem tartoznak a közigazgatás személyi állományába, azonban annak egy részével szoros, mindennapi munkakapcsolatot ápolnak. Érdekes abból kiindulni, hogy az ún. laikus testület és közvetlenül választott polgármesterek előnye sem a felkészületlenségükből származik. Az sem igazolódott be, hogy az így megválasztott személyek kivétel nélkül született politikusok. Továbbá azzal sem lehet azonosulni, hogy a közigazgatáshoz – az általa szükséges mértékben – mindenki értene. Előrebocsátanám, hogy nem valami tudományos fokozat megszerzését tartom reális igénynek. A hatáskörök gyakorlásához, a feladatok eredményes ellátásához aligha elegendő a helyismeret, az éleslátás, az igazságérzet és a népszerűség. A testület rendeltetésszerű működéséhez való részvételhez elengedhetetlen az elemi ismeretek előzetes megszerzése. A tapasztalatok azt igazolják, hogy a felkészültségbeli hiányosságok működési zavarokhoz vezetnek, bizalmatlanságot okoznak, káros befolyással vannak a döntéshozatalra. Továbbá, az irányítási viszonyokra is kedvezőtlen hatással lehet, a „farok csóválja a kutyát” jelenség megelőzése pedig csak irányításra alkalmas testülettel lehetséges. Sajnos, az újonnan megválasztott testületi tagok – beleértve a polgármestert is – abba a hibába esnek, hogy úgy vélik, megválasztásukkal egyidejűleg a szükséges ismeretek tárháza is beléjük költözött és felkészültté váltak.⁵¹ Fontosnak tartom kiemelni, hogy ez ügyben az Mötv. nagyon előremutató, hisz a 2014. évi önkormányzati választásoktól kezdődően a képviselő-testületi tagok számára kötelező továbbképzést ír elő,⁵² amelynek eredményességéről azonban még korai lenne véleményt alkotni. A törvény semmilyen képesítési követelményt nem ír elő a polgármesterekkel szemben, ami abból fakad, hogy a polgármesterek a népszuverenitás elvének megfelelően, a választópolgárok többségének akarata alapján nyerik el megbízatásukat. Hatalmuk a néptől ered a demokrácia jegyében. Politikai vezetőként funkcionálnak, így elsősorban a

⁵¹ IVANCSICS Imre: A képviselő-testület tagjai képzésének igénye és lehetősége. In: Fogarasi József (szerk.): *A közigazgatás személyi állománya*. Budapest, Uniós Lap- és Könyvkiadó. 1995. pp. 143-148.

⁵² NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*, Budapest, HVG-ORAC. 2012. p. 134.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

településlakók elégedettsége érdekében kedélyjavító intézkedések végzése a fő prioritás, amelyben a jegyző a szakmai partner. Ennek alapján nem is merül fel, hogy egy politikai vezetővel szemben is támasszanak szakmai képzettségre vonatkozó feltételeket. Az elmúlt évtizedek és az elkészített interjúk tapasztalatai azonban mégis azt mutatják, hogy egy település vezetése olyan komplex és komoly szaktudást igényel, amely alapján felmerül az igény, hogy a polgármesterek is rendelkezzenek legalább középfokú végzettséggel. Meggyőződésem szerint, fontos, hogy a polgármester ne csak a többségi akarat kifejeződéseként legyen az önkormányzat élén, hanem képes legyen – politikai rátermettsége mellett – szakmai fejlődést biztosítani települése számára, mert a jegyző egyedül kevés ehhez a feladathoz, főleg a megváltozott munkaviszony keretein belül. Azt gondolom, hogy ha – tekintettel a polgármesterek politikai státuszára – nem is felsőfokú végzettségben gondolkozunk, – bár kétségtelen, hogy annak megléte, csak növeli a település fejlődésének szakszerű lehetőségeit – egy érettségi bizonyítvány megléte már nem nagy elvárás a XXI. században.

2.8.2. Társulási rendszer újragondolása

A társulási rendszerrel kapcsolatos problémákat, valamint a kényszertársulások okozta hátrányokat már pályamunkám során részletesen kifejtettem. A szakmai kutatásaim alapján, véleményem szerint, szükség lenne a társulási rendszer olyan mértékű átgondolására, amely a feladatmennyiség és a szakapparátusi létszám közötti aránytalanság kiküszöbölésére talál megoldást. Így például, kisebb településekre is akár több ügyintéző biztosítása, abban az esetben, ha ezt a település fejlettsége és a feladatok száma indokoltá teszi.

2.8.3. Kormányhivatalok, mint a kormány kinyújtott „segítő” kezei

A kormányhivatalok szerepe megerősödött azáltal, hogy az Mötv. rendelkezésének megfelelően a törvényességi ellenőrzés helyett a fővárosi és megyei kormányhivatalok törvényességi felügyeletet látnak el az önkormányzatok felett. A felügyelet erősebb jogi eszközök használatát biztosítja a kormányhivataloknak, annak érdekében, hogy az önkormányzatok működése, döntései jogszerűek legyenek. Céljának maradéktalan megvalósításához – az interjúk tapasztalatai alapján – jegyzői igény lenne arra, hogy a kormányhivatalok segítséget nyújtsanak az Mötv. teremtette megváltozott helyzethez való alkalmazkodásban. Ennek keretén belül, szükség lenne jogalkalmazást segítő szakmai sarokpontok kialakítására, egységes jogértelmezést biztosító állásfoglalások

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

megfogalmazására. Bár a szakmai segítség jogi kereteit az Mötv. 132. § k) pontja megteremti, de a gyakorlati megvalósítás még várat magára.⁵³

⁵³ BALOGH Gábor – SZÖGI Ágnes: A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet. Kodifikáció és Közigazgatás. 2012/2. szám, pp. 69-70.

3. A POLGÁRMESTER SZEREPE ANGLIÁBAN

Napjainkban, a demokratikus államok alappillére a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogának elismerése, amely biztosítja az egyes települések számára, hogy az őket érintő kérdésekben, a központi hatalomtól függetlenül hozhassanak döntéseket. Az önkormányzáshoz való jog európai standardjait a Helyi Önkormányzatok Chartája fekteti le. A közös európai keretek ellenére, különböző modellek alakultak ki a helyi autonómiák feladatainak, hatáskörének meghatározására, a szervezet igazgatására vonatkozóan. Történetileg a helyi önkormányzati rendszereknek két alapmodellje alakult ki: az angolszász és a kontinentális modell. Vitathatatlan, hogy a legnagyobb múltra visszatekintő önkormányzati rendszer az angolszász típusú, amelynek mintaaalkotó állama az Egyesült Királyság. Szakirodalom⁵⁴ méltón emlegeti az „önkormányzatiság bölcsőjeként”. Az önkormányzatiság történelemi hagyományainak okait az erős központi hatalom hiányában kereshetjük, amelynél fogva az önkormányzatokat a kezdettől fogva önállóan önigazgatásra képes tényezőnek tekintették. A brit közigazgatási struktúra sokszínűségét erősíti, hogy az Egyesült Királyság devolutív állam, amely arra utal, hogy valójában négy állam – így Anglia, Wales, Skócia és Észak-Írország – különül el és valamennyi állam rendelkezik saját törvényhozással, kormánnyal és önkormányzati rendszerrel is. Az önkormányzatok mindegyike nagyjából azonos funkciót tölt be, struktúrájuk mégis több ponton is eltérő.⁵⁵ Pályamunkám utolsó részében Anglia helyi önkormányzati rendszerét veszem górcső alá, kiemelve önkormányzati működésének magyarországi modelltől való eltérő jellegét valamint a polgármester szervezeten belüli jelentőségét.

3.1. Az angolszász önkormányzati modell

Anglia kartális alkotmánnyal nem rendelkezik, a helyi önkormányzatoknak nincs alkotmányi szinten pontosan körülhatárolt, rögzített státusza. Ebből következően korlátozottabb autonómiával rendelkeznek, hisz jogállásuk nem az alkotmányból, hanem a Parlamenttől származik.⁵⁶ Az önkormányzatok a törvényhozó hatalom által létrehozott közjogi testületnek minősülnek, amelynek feladatait és hatásköreit a törvényhozó jogosult megállapítani, azaz az önkormányzati feladatok egyfajta enumeratív meghatározására, felsorolására kerül sor.⁵⁷ Ennek értelmében, csak azokat a feladatokat láthatják el, amelyeket törvény kifejezetten a hatáskörükbe utal, ezzel viszonylag szabad teret engedve a központi hatalom centralizációjának.⁵⁸ Az önkormányzatok önállósága tekintetében

⁵⁴ CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Önkormányzati iránytű*. Villány, Új Historica Kiadó. 2000. p. 33.

⁵⁵ FÁBIÁN Adrián (szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus. 2012. pp. 47-48.

⁵⁶ SZAMEL Katalin [et al.]: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex. 2011. p. 138.

⁵⁷ FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog – Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 2014. p. 228.

⁵⁸ Ténytár. http://tenytar.hu/elemez/onkormanyzatok_a_vilagban#.VBxgefmSySo (2014. szeptember 11.)

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

Anglia az ultra vires modellű államok közé tartozik. Az 1835-ös önkormányzati törvény fogalmazta meg az „ultra vires” jogelvet – más néven törvényi hatáskörhöz kötöttség elve – amely tovább erősíti, hogy hatáskörének terjedelme csak a Parlament által, tételesen felsorolt és ezekhez kapcsolódó egyéb feladatok (például: finanszírozás, személyzeti ügyek) ellátására terjed ki.⁵⁹ Magyarországgal ellentétben, a helyi kormányzat szerveinek hatáskörében nem különböztethető meg önkormányzati és átruházott hatáskör.⁶⁰ Ennek okán, egyes szerzők nem általános, hanem különös hatáskörű közigazgatási szerveknek tekintik az angol önkormányzatokat, hisz a tételes, törvényi felsorolás kizárja azt, hogy feladat-és hatáskörük a közigazgatás minden ágazatára általános jelleggel kiterjedjen. Napjainkban, az ultra vires elv tiszta formájában már Angliában sem érvényesül, mert a bírói gyakorlat több iránymutató precedensében enyhítette a hatásköri korlátok merevségét. Ha a törvényben nem kifejezetten rögzített hatáskörök megfeleltek az angol felsőbíróságok által felállított szükségességi és arányossági tesztnek, - vagyis az érintett hatáskör valamely törvényi feladatkör teljesítéséhez szükséges, - elismerték a feladatteljesítéshez szükséges mértékű hatáskörök önkormányzati jellegét. Az önkormányzat önállósága azonban nem korlátozhatta túlzottan a központi jogalkotó mozgásterét. A jogelv érvényesülését tovább lazította az angolszász jogrendszernek a kontinentális állam- és jogrendszerhez való közelítése, valamint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához való csatlakozása is.⁶¹ Az angol önkormányzatokra relatív önállóság jellemző, amely felett erőteljes befolyás érvényesül. A központi hatalom és a helyi önkormányzat kapcsolata aszimmetrikus, mert a központi hatalom szinte egyedül rendelkezik jogi eszközökkel, azaz a szabad igazgatás elve nem érvényesül. Ennek ellenére, a gyakorlatban ez a kapcsolat a partnerségen alapul, amelynek eleme a konzultáció, a megállapodások és az eszmecsere.⁶² A törvényhozás viszonylag szabadon vonhat el vagy telepíthet feladatokat az önkormányzatok hatáskörébe, így bizonyos mértékben „védtelenek” és kiszolgáltatottak a törvényhozással szemben.⁶³ Anglia önkormányzati rendszerét a háromszintű rendszerek közé sorolhatjuk. Relatív sok települési önkormányzattal rendelkezik, azonban az egyes települések feladat-és hatásköre nagyon szűk, érdemi hatáskörökkel gyakorlatilag nem rendelkeznek. A törvény eltérő feladatokat telepít a különböző nagyságrendű önkormányzatokhoz, de hatáskörükbe leginkább kis jelentőségű, helyi ügyek tartoznak. Angliában különbséget tehetünk körzeti (járási-district), körzeti jogú városi (borough), megyei (grófsági-county), és nagyvárosi (unitary authorities) önkormányzatok között, valamint sajátos jogállással

⁵⁹ BATLEY, Richard – STOKER, Gerry (eds.): *Local Government in Europe*. London, Palgrave Macmillan. 1991. pp. 60-61.

⁶⁰ CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Önkormányzati iránytű*. Villány, Új Historica Kiadó. 2000. p. 36.

⁶¹ FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog – Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 2014. pp. 229-230.

⁶² TEMESI István: Helyhatósági normák törvényességi vizsgálata nemzetközi összehasonlításban. Új magyar Közigazgatás. 2013/9. szám, pp. 30-31.

⁶³ SZAMEL Katalin [et al.]: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex. 2011. p. 110.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

rendelkezik London.⁶⁴ Legkisebb területi egység a parókia (parish).⁶⁵ Az egyes önkormányzati szintek nincsenek egymásnak alárendelve, felelősségi körük és feladataik jelentősen eltérnek egymástól.

3.2. Önkormányzati igazgatási szervezeti modellek

A 2000-ben elfogadott önkormányzati törvény (Local Government Act 2000)⁶⁶ előírta a testület és a végrehajtás feladatainak elválasztását minden nagyobb önkormányzat számára. Ennek ellenére, valójában nincsenek egyértelműen elválasztva a jogkörök a testület és a végrehajtás viszonyában. A jogszabály négy lehetőséget tárt az önkormányzatok elé a politikai struktúra átalakítását illetően:

- 1) **Polgármester-kabinet modell:** A hagyományos brit modell az erős tanácsra és az annak alárendelt szakmai szereppel bíró kabinetrendszerben vezetett igazgatási szervezetre épül. A polgármester a tanács által választott, jellemzően formális feladatokat ellátó elnöke volt. Munkájában a tanács által választott, az egyes önkormányzati hivatalokat vezető szereplőkből álló, végrehajtói jogosítványokkal rendelkező kabinet segítette. A végrehajtást a testület felügyeli.
- 2) **Polgármester-menedzser modell:** Közvetlenül választott polgármester és önkormányzati menedzser, ahol a polgármester fő feladata a stratégiai iránymutatás, a testület vezetése. A polgármester az igazgatási szervezet vezetője, a tanács döntésével szemben akár vétót is emelhet. Jelentős politikai hatalommal bír, amely a tanács egyidejű gyengülését jelenti. A végrehajtással kapcsolatos operatív feladatok a tanács által választott önkormányzati menedzser hatáskörébe tartoznak.
- 3) **Kabinetmodell:** A kabinet vezetését nem a polgármester, hanem egy közvetlenül választott kabinet-vezető (cabinet leader) látja el. A kabinet tagjait vagy a vezető nevezi ki, vagy a testület választja tagjai közül. Az önkormányzatok körében ez a típus a legelfogadottabb.

⁶⁴ WILSON, David – GAME, Chris: *Local Government in the United Kingdom*. 5th edition. Palgrave Macmillan. 2011. p. 41.

⁶⁵ FÁBIÁN Adrián (szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 2012. p. 52.

⁶⁶ Uo. 52.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

A 2007. évi Local Government and Public Involvement in Health Act előírta a vezető közvetlen választását, meghagyva a lehetőséget arra, hogy igazgatási feladatokat a testület (cabinet) lássa el. Ez a működési struktúra 2008-tól kezdődően épült ki az angol önkormányzati rendszerben.⁶⁷

3.3. Polgármester jogállása és belső kapcsolatai

A polgármester – a magyar modellhez hasonlóan – a tanács elnöke. Őt azonban – Nagy-London kivételével – nem a választópolgárok, hanem a tanács tagjai választják, ráadásul maguk közül és csak egy évig vannak „hivatalban”. Újraválasztásukat jogszabály nem zárja ki, de nagyon ritka. A funkcióba lépő polgármesterek egymás utáni sorrendjét pártközi megegyezés alapján sokszor évekre előre eldöntik. Ezek a megállapodások gyakran függetlenek a polgármesterek pártállásától. Előfordulhat tehát az is, hogy egy helyi önkormányzatban a munkáspárt van többségben és a soros polgármester a konzervatív párt képviselője és fordítva. A megyékben polgármestert nem választanak. A polgármestereknek alapvetően reprezentációs feladatuk van, irányítói, végrehajtói jogosítványokkal nem rendelkeznek. Az önkormányzat polgármesterének lenni megtiszteltetés, önkéntes funkció és nem jár érte fizetés. London sajátos helyzete itt is megnyilvánul, hisz a főpolgármester diplomáciai feladatokat is ellát. A közvetlenül választott polgármester ötletét a helyi politika megerősítésének szándékával, Heseltine vetette fel először a kilencvenes években. Az elképzelés azonban ekkor még visszhang nélkül maradt. 1995-ben újra felbukkant a polgármester közvetlen választásának lehetősége és 1999-ben Nagy-London önkormányzatára vonatkozó törvénnyel bevezették London polgármesterének, mint az első választott politikai végrehajtónak a funkcióját. Várható, hogy egyre több helyi önkormányzat politikusai felismerik a választott polgármesteri posztban rejlő lehetőségeket. Ugyanis míg a kabinetmodell esetében a pártcsoporthoz tartozás teljes függést jelent az irányító számára, addig a választott polgármester négy évig gyakorolhatja funkcióját, pártbefolyástól mentesen.⁶⁸

3.4. A választott testület (tanács – council) és a képviselők

Az önkormányzatok élén a magyar képviselő-testületnek megfelelő tanács áll, amely az önkormányzati hatáskörök ellátásáért felel. Kivételes helyzetű London, ahol a Nagy-Londoni Tanács és a belvárosi tanács együttesen látja el a helyi önkormányzati feladatokat. A tanács tagjait – a tanácsnokokat - a településen illetőséggel rendelkező választópolgárok közvetlenül választják. A

⁶⁷ FÁBIÁN Adrián (szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 2012. p. 53.

⁶⁸ SZAMEL Katalin [et al.]: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex. 2011. p. 132.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

tanácsnokok száma nagyon eltérőek a települések méretétől függően. Az Egyesült Királyságban nincs törvény, amelyik előírná a választható képviselők számát, vagy a választók egy képviselőre eső arányát. A választóközetek kialakításával azonban befolyásolni lehet azt, hogy lehetőség szerint minden önkormányzatban hasonló népességi arányok alakuljanak ki.⁶⁹ A helyi tanácsok széles hatáskörrel, választott testületként működnek.⁷⁰ Kiemelendő, hogy amíg a megyei és kerületi önkormányzatokban működnek választott testületek, addig a községekben ez csak választható lehetőség. A képviselőket négy évre választják és megkötés nélkül újraválaszthatóak, ameddig hajlandóak és képesek ellátni feladataikat. A választásuk nem esik egybe a községi és járási, valamint a megyei szinten választott képviselők mandátumával. Ennek jelentősége, hogy a politikai szinten történő változások nem eredményezik a helyi közigazgatás országos szintű leváltását is.⁷¹ A képviselők igényelhetnek bizonyos költségtérítést. 1991. április óta már kaphatnak ún. jelenléti és speciális felelősség után járó díjazást is. A képviselőkre szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak, főként gazdasági tevékenységet illetően. Egy képviselő, akinek érdekeltsége van bármilyen olyan ügyben, amely az önkormányzat döntési vagy ügyintézési hatáskörébe tartozik, köteles ezt a tényt a testületnek bejelenteni. Amennyiben nem kapott előzetes felmentést a testülettől, nem szavazhat az ügyben, illetve nem vehet részt annak tárgyalásában. Az érintett képviselő írásban is a testület tudomására hozhatja érdekeltségét, hogy képviselőtársai azt ellenőrizhessék. Amennyiben ezt a szabályt a képviselő nem tartja be, akkor bírsággal sújtható. Az önkormányzati testületnek nincs jogosítványa arra, hogy kizárjon valamely képviselőt mandátuma lejártá előtt, csupán törvényszék előtti eljárás keretében fosztható meg hivatalától. Bizonyos esetekben – mint például az összeférhetlenség – a képviselő hozzászólási és szavazati jogát felfüggeszthetik, de akkor is tagja marad a testületnek. Az angol önkormányzati rendszer fontos jellemzője és egyben kiemelendő eltérése a magyar megoldástól, hogy a képviselők anyagilag is felelősek a döntéseikért, így ha a képviselő tudatosan hozzájárul ahhoz, hogy törvénytelen határozat szülessen, akkor perelhető.⁷²

3.5. Jegyző (chief executive)

A polgármesteri hivatalokban a jegyzőé a legfőbb tisztség, ami nagyon komoly beosztásnak számít egy városban. Rajta kívül az önkormányzat által kinevezett vezetők a következők: a jegyző-

⁶⁹ SZAMEL Katalin [et al.]: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex. 2011. p. 135.

⁷⁰ FÁBIÁN Adrián (szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 2012. p. 52.

⁷¹ FÁBIÁN Adrián (szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 2012. pp. 51-52.

⁷² SZAMEL Katalin [et al.]: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex. 2011. p. 135.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

helyettes(ek), a különböző osztályok élén álló igazgatók vagy kisebb településeken osztályvezetők. A hivatal személyi állományát a vezetőkön kívül a tanács által kinevezett munkatársak alkotják. A jegyző a legmagasabb hivatalnoki állás a városházán, ő a legfontosabb tisztviselője a hivatalnak. Nagyon nagy az elvárás velük szemben, de éppen ezért kimagasló díjazásban részesítik őket. A jegyző legfőbb feladata a hivatal tevékenységének irányítása, a stratégiai feladatok megvalósítása, a tanácsi ülések előkészítése, a határozatok végrehajtása, a lakosság kiszolgálása, a város működőképességének biztosítása.⁷³ Angliában politikai, szociológiai vizsgálatok kimutatták, hogy a jegyző rendszerint kapcsolatot teremt a politikai erők és a hivatal között, összeköttetésben áll a bizottsági elnökökkel és a helyi pártszervezetek kulcsfiguráival. Ugyanakkor a többségi pártfrakció vezetője a jegyzővel való napi kapcsolatban képes akaratát érvényre juttatni. A jegyző tehát nem kizárólag a testületi döntések befolyása alatt áll.⁷⁴

3.6. Igazgatási apparátus

A hivatal megnevezésében eltérések mutatkoznak, attól függően, hogy az adott településen milyen politikai „színezetű” önkormányzat működik. Az önkormányzati hivatal neve a konzervatív és a liberális többségű városokban Civil Offices, azaz Polgári Hivatalok. Ez az elnevezés kifejezi, hogy az ott dolgozók legfőbb célja a polgárok szolgálata. A Munkáspárt által vezetett városokban Town Hall a városháza elnevezése, jelezve a várost, mint közösséget összetartó, szervező, kiszolgáló hivatalt. Az elnevezés közötti különbség feladataik és működésük lényegét nem érinti, de jól mutatja, hogy a szembenálló két nagy párt igyekszik a terminológiákban is különbséget tenni még a helyi közigazgatásban is. Mind a képviselő-testületi tagoknak, mind a polgármesteri hivatalok dolgozóinak legfontosabb feladata szolgálni a közösséget. A különbség azonban közöttük az, hogy míg a képviselők a választóknak tartoznak felelősséggel, addig a hivatalnokok a tanácsnak felelősek. A köztisztviselők feladata elsősorban az, hogy segítsék a képviselők és a testület munkáját, és végrehajtsák az önkormányzat által megjelölt célkitűzéseket. A polgármesteri hivatalok vezető munkatársait a képviselő-testület nevezi ki, általában hosszabb időre, mint a négyéves önkormányzati ciklus. Előfordulhat azonban, hogy az új képviselő-testület nincs megelégedve a vezetővel, ilyenkor

⁷³ FÁBIÁN Adrián (szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 2012. p. 54.

⁷⁴ DR. KOI Gyula: A brit helyi önkormányzatok napjainkban.

http://ktk.uni-nke.hu/downloads/tanszekek/alkotmanyjogi_tanszek/letoltesek/2.eloadas.pdf (2014. szeptember 28.)

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

új pályázatot írhatnak ki, de a régi vezetőt csak nagyon alapos szakmai kifogások alapján meneszthetik, megfelelő végkielégítés kifizetése után.⁷⁵

3.7. Összegzés

Figyelembe véve, hogy Magyarországtól teljesen eltérő jogrendszerű, eltérő alkotmányos alapelveken nyugvó államról beszélünk, számszerű mutatókon alapuló összehasonlítások és azokból való következtetések levonása értelmezhetetlen lenne. Magyarország és Anglia abszolút eltérő jogrendszerhez tartozó államok, hiszen míg Magyarország kontinentális, addig Anglia az angolszász modellű államok közé tartozik. Ennek ellenére láthatjuk, hogy számos önkormányzati elem között vonható párhuzam. Az összehasonlítást azonban mégis megnehezítette az, hogy az alkotmányokból nem feltétlenül tükröződnek az egységes elvek, hiányzik az általánosan használt fogalomrendszer, így például: az angol jogtudomány nem használja az önkormányzat – angolul self-government – megjelölést, hanem a local government elnevezéssel helyettesíti. Bár az is igaz, hogy ez többnyire az önkormányzat jelentéstartalmát hordozza.⁷⁶ Megfigyelhetjük, hogy Angliában a polgármester eltérő funkciót tölt be mint Magyarországon, más feladatai vannak, más rendeltetésű a szerepe. A polgármester öncélú, pénzhalmozó tevékenysége fel sem merül, hisz feladatát önként végzi a közösségért. A testület nagyfokú felelősséggel tartozik tevékenységéért és a jegyző tekintélye, megbecsülése is jóval erősebb, mint hazánkban. Véleményem szerint, tisztségviselőinek szervezeten belül betöltött szerepe példának szolgálhatna többek között Magyarország számára is. Hiba lenne azonban azt hinni, hogy az angol önkormányzatok egyáltalán nem küszködnek nehézségekkel, de az eltérő szervezetirendszerből fakadóan ezek más jellegűek, mint hazánkban.

⁷⁵ FÁBIÁN Adrián (szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 2012. p. 54.

⁷⁶ CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Önkormányzati iránytű*. Villány, Új Historica Kiadó. 2000. p. 35.

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

BEFEJEZÉS

Kutatásomat azzal a hipotézissel kezdtem el, miszerint az Mötv. erősítette a polgármester szerepét mind a képviselő-testülettel, mind a jegyzővel szemben. Véleményem szerint, ezen állításomat immár nem csak szakirodalmak sokasága, hanem gyakorlati szakemberek véleménye, tapasztalata is kellő módon alátámasztja. Az elmúlt 25 év távlatából egyértelműen kijelenthető, hogy a polgármester szerepe, súlya az önkormányzat működésében a rendszerváltás óta folyamatosan erősödött Magyarországon és az Mötv. továbbgördítette ezt a folyamatot. A polgármester széleskörű demokratikus legitimációt szerez azáltal, hogy megbízatását a választópolgárok többségének szavazatával nyeri el, s az Mötv. által biztosított jogkörei – munkáltatói jogkör, vétójog, döntés pótlásának lehetősége – csak tovább erősíti ezt a tényt. Ezzel párhuzamosan a helyi hatalom ellensúlyaként is funkcionáló jegyző státusza jelentős csorbát szenvedett, – főként kinevezési jogkörének a polgármesterhez való telepítésével – pártatlanságát elveszítvén a polgármester munkavállalójává vált. Ennek megnyilvánulásaként, előfordulhat, hogy a jogszabályok iránti elkötelezettsége és a közérdek szolgálata helyett esetenként a magánérdeket kell szolgálnia. Romboló hatást vált ki továbbá, hogy a jelenlegi helyi közigazgatási rendszer zavaros, nehezen áttekinthető az ügyfelek, polgárok számára. A jó közigazgatás azonban alapvetően a jó és stabil törvények és jogszabályok mellett a jól szervezett és felépített szervezeti struktúra függvénye. A polgárok ma is azt várják, hogy ügyeiket szakszerűen, gyorsan és lehetőleg helyben intézzék. Konklúzióként levonható tehát, hogy a polgármester túlzott erősítése valamint a jegyző jelenlegi legyengített jogállása nem segíti a testületek demokratikus működését és lerontja a helyi közigazgatás minőségét, ami az amúgy is meggyengült önkormányzati demokrácia értékeit amortizálja.

BIBLIOGRÁFIA

Könyvhivatkozások

ÁRVA Balázs [et al.]: *Helyi önkormányzatok*. Második átdolgozott kiadás. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 2012. 315. p. ISBN 978 963 318 273 4

BATLEY, Richard – STOKER, Gerry (eds.): *Local Government in Europe*. London, Palgrave Macmillan. 1991. 239. p. ISBN 0-333-55480-9

CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Önkormányzati iránytű*. Villány, Új Historica Kiadó. 2000. 391. p. ISBN 963 03 6195 7

FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 2014. 356 p. ISBN 978 963 312 192 4

FÁBIÁN Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez*. Budapest, CompLex Kiadó, 2013. 386. p. ISBN 978 963 295 240 6

FÁBIÁN Adrián (szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 2012. 191. p. ISBN 978 963 9950 81 8

FÁBIÁN Adrián: *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 2011. 182. p. ISBN 9789639950504

FEIK Csaba (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Budapest, Nemzeti Községi Egyetem. 2014. 322. p. ISBN 978-615-5305-31-3

FOGARASI József (szerk.): *A helyi önkormányzatok*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó. 2010. 698. p. ISBN 978 963 258 108 8

FOGARASI József (szerk.): *A közigazgatás személyi állománya*. Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. 1995. 158. p. ISBN 963 388 132 3

NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC. 2012. 530. p. ISBN 978 963 258 182 8

ŐRSI Lászlóné (szerk.): *Polgármesteri Almanach*. Budapest, BM Kiadó. 1991. 487. p. ISBN 963 7703 52 7

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

SZAMEL Katalin [et. al.] (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex Kiadó. 2011. 970. p. ISBN 978 963 295 216 1

WILSON, David – GAME, Chris: *Local Government in the United Kingdom*. 5th edition. Palgrave Macmillan. 2011. 464. p. ISBN 978-0-230-24639-3

ZONGOR Gábor – AGG Zoltán (szerk.): *Rendszerváltó önkormányzók 1990-2000*. Veszprém, Közigazgatási és Informatikai Iroda. 2001. 228. p. ISBN 963 7185 31 3

Folyóiratok

BALOGH Gábor – SZÖGI Ágnes: A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet. Kodifikáció és Közigazgatás. 2012/2. szám, pp. 53-71. ISSN 2063-5826

Dr. HORVÁTH László: Körjegyzőből jegyző, körjegyzőségből közös önkormányzati hivatal. Jegyző és Közigazgatás. 2013/5. szám, pp. 10-11. ISSN 1589-3383

Dr. NAGY Marianna – Dr. HOFFMAN István: Az új önkormányzati törvény magyarázata. Jegyző és Közigazgatás. 2012/6. szám, pp. 6-7. ISSN 1589-3383

Dr. TEMESI István: Helyhatósági normák törvényességi vizsgálata nemzetközi összehasonlításban. Új Magyar Közigazgatás. 2013/9. szám, pp. 25-32. ISSN 2060-4599

NÉMETH Dóra: Önkormányzati választások – hogyan folya az előkészületek. Jegyző és Közigazgatás. 2014/4. szám, pp. 28-29. ISSN 1589-3383

ZAJA Zoltánné: Hatáskörök változása a szabálysértési jogrendszerben. Jegyző és Közigazgatás. 2013/5. szám, pp. 25-29. ISSN 1589-3383

Internetes hivatkozások

BODNÁR Norbert: Az önkormányzatok társulásai, azok változásai az új Ötv. tükrében. http://epa.oszk.hu/02200/02210/00005/pdf/EPA_02210_m_kozigazgatas_2012_02_063-069.pdf (2014. augusztus 28.)

DR. KOI Gyula: A brit helyi önkormányzatok napjainkban. http://ktk.uni-nke.hu/downloads/tanszekek/alkotmanyjogi_tanszek/letoltesek/2.eloadas.pdf (2014. szeptember 28.)

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona [et al.]: Regionalizmus és területi kormányzás. http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_13_regionalizmus/ch01s09.html (2014. augusztus 22.)

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

Ténytár.

http://tenytar.hu/igeretmero/polgarmesterek_nem_lehetnek_parlamenti_kepviselok#.VAXbUvmSySp
(2014. július 2.)

Ténytár. http://tenytar.hu/elemzes/onkormanyzatok_a_vilagban#.VBxgefmSySo (2014. szeptember 11.)

ZSOLT Péter: A jegyző szerep változása. Pro Publico Bono.

http://www.propublicobono.hu/pdf/ZsoltP%C3%A9ter_jegyz%C5%91polg%C3%A1rmester_2011_nov.pdf (2014. szeptember 17.)

Jogszábai hivatkozások

Magyarország Alaptörvénye

1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról

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

2000. évi XLIV. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény módosításáról

2010. évi CXXVI. a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról

2011. évi CLXXXIX. Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről

2012. évi XXXVI. az Országgyűlésről

117/2008 (IX.26.) AB határozat, ABH 2008, 2, 1459

38/2012 (XI.14.) AB határozat, ABH 2012, 1, 185

A POLGÁRMESTER, MINT AZ MÖTV. „NYERTESE” ?!

FÜGGELÉK

Kérdőív a polgármesterek részére:

1. Mi a véleménye arról, hogy a polgármester nem lehet egyszerre polgármester és országgyűlési képviselő is? Ellátható a kettő egyszerre vagy szükséges volt a szigorító szabályozás?
2. Mennyire vesz igénybe külső segítséget munkája ellátásában és mennyire támaszkodik a polgármesteri hivatal dolgozóinak szakértelmére?
3. Milyen típusú konfliktusai vannak a jegyzővel valamint a képviselő-testülettel?
4. Ha nem egyezik a véleménye a képviselő-testülettel vagy a jegyzővel egy adott döntést illetően, kinek a szava az irányadó, esetleg kié a döntő szerep?
5. Vannak-e olyan jogszabályi rendelkezések, amelyek a gyakorlatban nem tudnak úgy működni, mint ahogy azt elméletben megfogalmazta a jogalkotó? Mennyiben akadályozza ez a munkát?
6. Mit gondol arról, hogy a polgármester gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző felett?
7. Ön szerint elegendő hatáskört biztosít a jogszabály munkájának ellátásához? Min változtatna?
8. Ön szerint erősödött a polgármester szerepe az Mötv.-vel?

Kérdőív a jegyzők részére:

1. Mit gondol arról, hogy a polgármester gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző felett?
2. Sérti a jegyző autonómiáját az előbb említett jogszabályi változás? Képesek lesznek Ön szerint a jegyzők a törvényesség ellenőrei lenni?
3. Vannak olyan jogszabályi rendelkezések, amelyek a gyakorlatban nem tudnak úgy működni, mint ahogy azt elméletben megfogalmazta a jogalkotó? Mennyiben akadályozza ez a munkát?
4. Milyen típusú konfliktusai vannak a polgármesterrel valamint a képviselő-testülettel?
5. Ha nem egyezik a véleménye a képviselő-testülettel vagy a polgármesterrel egy adott döntést illetően, kinek a szava az irányadó, esetleg kié a döntő szerep?
6. Ön szerint elegendő jogkört biztosít a törvény ahhoz, hogy a polgármester döntéseit megfelelően kontrollálja/ellenőrizze/befolyásolja? Min változtatna?
7. Ön szerint erősödött a polgármester szerepe az Mötv.-vel?