

Cseh-Zelina Gergely\*

# A helyi önkormányzati közös feladatellátás előképei a tanácsrendszertől 2010-ig

## 1. Bevezető gondolatok

**A** tanulmányban vizsgált téma jóval régebbre nyúlik vissza, azonban e tanulmány csak a tanácsrendszer és az önkormányzati rendszer időszakát vizsgálja. Korábban, a tanácsrendszer időszakában is felmerült a kisteleplések feladatellátási problémája, erre tekintettel a tanácsrendszeri szabályokat vizsgálom meg, azokat, amelyek több kisteleplés közös feladatellátását, kapcsolatrendszerét érintik. Ezen az úton továbbhaladva a rendszerváltozástól a 2010-ig tartó szabályozást is górcső alá veszem, mivel további kutatásokat – hatályos szabályozásuk kapcsán – csak akkor tudok folytatni, ha a történeti előzményekkel tisztában vagyok.

Mind a tanácsrendszeri, mind az önkormányzati időszakban azt kívánom feltárni, melyek azok a jogintézmények, amelyekre a mostani közös önkormányzati hivatalok, társulások előképeiként tekinthetünk. Az ismeretendő jogintézmények – ha nem is vegytiszta formájukban, mégis – irányt mutattak korunk jogalkotóinak.

## 2. Az Alkotmány elfogadása és az I. Tanács törvény időszaka

*A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról* szóló 1949. évi XX. törvény (*Alkotmány*)<sup>1</sup> a magyar közigazgatási rendszert „szovjet mintára centralizált formában hozta létre, az önkormányzatiságot nem ismerte el, melynek eredményeként a polgári értelemben vett önkormányzati rendszert a tanácsrendszer váltotta fel, a helyi demokrácia teljes felszámolásával.”<sup>2</sup> 1949-ben az *Alkotmányt* előkészítő bizottság tagjai egyetértettek abban, „hogy helyi szinten tanács jellegű állami szerveket kell létrehozni”.<sup>3</sup> Az *Alkotmány* „új alapokra helyezte hazánkban a közigazgatást, amikor rögzítette a tanácsokra és szerveikre vonatkozó alapvető rendelkezéseket”.<sup>4</sup> Az *Alkotmány* V. fejezetében az államhatalom helyi szerveiként hozta létre a városi, városi kerületi és a községi tanácsokat, továbbá a megyei és

járásai tanácsokat.<sup>5</sup> Az *Alkotmány* rögzítette, hogy a helyi tanácsok tagjait a választópolgárok választják meg, négy év időtartamra.<sup>6</sup>

Az *Alkotmány* – 1949. augusztus 20. napjával történő – hatálybalépésével létrehozta a helyi tanácsokat és a végrehajtó-bizottságokat (vb.), továbbá rögzítette a tanácsok szervezetének, feladatainak és működésének alapvető szabályait.<sup>7</sup>

Az *Alkotmány* elfogadását követően megkezdődtek a tanács rendszer törvényi részletszabályainak kidolgozási munkálatai is. A munka hamar révbe ért, és a *helyi tanácsokról* szóló 1950. évi I. törvényt (*I. Tanács törvény*) 1950. május 18-án kihirdették. A törvény alapján ideiglenes jelleggel<sup>8</sup> felülről lefelé megalakultak a fővárosi, a megyei, a járási, a városi és a városi kerületi tanácsok.<sup>9</sup> A Minisztertanács rendelkezései alapján a községi tanács választásokat 1950. október 22. napján tartották.<sup>10</sup> Fontos megjegyezni, hogy a községi választások előtt a tanácsok hivatali szervei megkezdték a munkájukat,<sup>11</sup> és 1950. október 1-jéig (tehát a választásokat megelőző majdnem egy hónappal) minden községben a tanácselnöki és titkári posztra jelöltek elkezdtek dolgozni.<sup>12</sup> Ennek okán mondhatjuk azt, hogy bizonyos tanács szervek a választáskor már – ideiglenesen – működtek. A választást követően a községi tanácsoknak az alakuló ülésüket 1950. október 26. vagy 27. napján kellett tartaniuk,<sup>13</sup> és a már meglévő ideiglenes tanácsoknak (fővárosi, megyei, járási, városi és városi kerületi) 1950. november 8. napjáig kellett újjáalakulni.<sup>14</sup> Ezen lépések folyamataként rögzíthetjük, hogy létrejött a tanácsrendszer mint az egész országra kiterjedő közigazgatási szervezetrendszer.<sup>15</sup>

Vizsgálatom szempontjából ki kell emelni, hogy a jogalkotó már ekkor is látta, hogy bizonyos települési lakosságszám alatt nem feltétlenül lehet hatékonyan működtetni egy kisteleplést. Ezért az *I. Tanács törvény* az 500 főnél kevesebb lakosú községeknek – a szabály szerint – közös községi tanácsot kellett létrehozni.<sup>17</sup> A közös községi tanácsok esetében a feltételes mód a helytálló, mivel a Minisztertanács – az illetékes megyei tanács véleményének kikérése után – döntött arról, hogy mely községekben kell közös községi tanácsot alakítani. A döntésnél figyelembe vették a lakosságszámot, a terület nagyságot és a gazdasági fejlettséget is.<sup>18</sup> Tehát egyedi döntéssel nem minden 500 főt el nem érő kisteleplést szerveztek közös tanácsba. Így a politikai vagy gazdasági „teljesítmények” akár felül is írhatták a törvényben rögzített szabályt. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy minden 300-nál kevesebb lakosú településen megtörtént a közös községi tanács megszervezése<sup>19</sup> (170 közös tanács alakult<sup>20</sup> 360 község részvételével<sup>21</sup>).<sup>22</sup> *A közös községi tanácsok alakításáról* szóló 5203–8/1950. (IX. 8.) BM rendelet adta meg megyékre, járásokra vonatkoztatva, hogy hol kell közös községi tanácsokat szervezni. A kicsi önkormányzatokról azonban hamar kiderült, hogy ezek politikailag ugyan jól mutatnak, de annyira apró egységek a közigazgatás teljes szervezetrendszerében, hogy kevésbé alkalmasak gazdasági önállóságra és sokszor hatósági ügyek önálló vitelére is.<sup>23</sup> Így a kevésbé „életképes” kisteleplések élhetőbbé tételéhez jó megoldás volt a közös községi tanács.

\* Cseh-Zelina Gergely PhD, egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék, ORCID: 0000-0001-6343-5798

## 3. A II. Tanács törvény időszaka

1954-ben a helyi tanácsok működésében főként a hatásköröknél találtak kivetnivalót, a szervezetrendszer és a meglévő szervek kapcsán nem volt kiemelhető cél a Magyar Dolgozók Pártja (MDP) III. kongresszusán.<sup>24</sup> Az MDP által hibásnak titulált törvényi rendelkezésekről megindult a társadalmi egyeztetést is magába foglaló előkészítő folyamat, továbbá a Nagy Imre féle reformok<sup>25</sup> is közrejátszottak a jogszabályok átdolgozásában. Ezeknek eredményeként az *Alkotmányt* módosították, és egy új tanács törvényt (a tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény (*II. Tanács törvény*)) hoztak létre. A törvényt végül 1954. szeptember 25-én hirdették ki, amely azon a napon hatályba lépett, és ezzel egyidejűleg hatályon kívül helyezte az *I. Tanács törvényt*.<sup>26</sup>

Újdonságként jelent meg a törvényben a végrehajtó-bizottsági kirendeltség, amely városi, a városi (fővárosi) kerületi és a községi tanács működési területén volt létrehozható,<sup>27</sup> egyes igazgatási feladatok jóval eredményesebb és sikeresebb ellátása végett. Kirendeltséget az alábbi helyeken szervezhettek: belterülettel össze nem függő külterületi településen; belterületek központtól távolosó részén, vagy a nagy területre kiterjedő egyesített, illetőleg közös tanácsú községben.<sup>28</sup> Meg kell azonban jegyezni, hogy már az *I. Tanács törvény* alatt is hatályban volt a kirendeltség létesítésére törvényerejű rendelet,<sup>29</sup> azonban ezt törvényben nem rögzítették. A létrehozásának okai itt is hasonlóak voltak: azokon a külterületi településeken, amelyek olyan adottságokkal rendelkeznek, hogy a tervgazdálkodás eredményeképpen, a szocializmus építése során idővel önálló községgé vagy városi kerületté alakulhatnak; a belterülettel össze nem függő, már kiépült bel- vagy külterületi településeken, vagy az átmenetileg egyesített községekben.<sup>30</sup>

A kirendeltségek kapcsán szót kell ejteni a közös községi tanácsokról. A *II. Tanács törvény*ben megváltozott a közös községi tanácsok létrehozásának szabálya. Egyrészt kikerült az *I. Tanács törvény*ben nevesített 500 fős lélekszámú határ, másrészt a kötelezés helyett csak lehetőség-

ként kínálta fel a jogszabály a megalakítást.<sup>31</sup> A választási alternatíva ellenére 1962-ben Baranya, Vas, Veszprém és Zala megyékben közös községi tanácsok szervezését rendelte el a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET),<sup>32</sup> továbbá egyedi döntést is hozott Vadosfa község államigazgatási területi és szervezeti beosztásának módosításáról.<sup>33</sup> 1963 és 1970 között 16 darab NET határozat látott napvilágot, amely volt, hogy csak egy járásban, egy-két megyében, de volt, hogy hazánk majdnem összes megyéjében döntött a közös tanácsok ki- vagy átalakításáról.<sup>34</sup> 1965-ben 511<sup>35</sup>, 1970-re azonban már 626 közös községi tanács működött.<sup>36</sup> A központi beavatkozás célzott volt és eredményes. Bár jogszabályi szinten lazítottak a közös tanácsok szabályrendszerén, így ezen helyi szintű szervek életképesebbé, gazdaságilag potensebbé és igazgatási szempontból is nagyobb önállósággal rendelkező szervekké váltak.<sup>37</sup>

1967-ben Hardy részletesen foglalkozott a Veszprém megyei közös községi tanácsokkal. Nézzük meg azt, hogy mely – közös tanácsok melletti – tényezőket emelt ki akkor: körzeti központok, centrumok eredményesebben és színvonalasabban tudják ellátni tevékenységüket; az igazgatási szervezet gazdaságosabban működtethető; nagyobb létszámú és színvonalasabb hivatali apparátus alakítható ki. Nem csak a pró érveket emelte ki azonban, hanem a kontrákat is: községek önállóságának csorbulása; eltérő fejlesztési igények; az ún. „beosztott” községek szerepe másodrangúvá válhat.<sup>38</sup> Az 1960-as években Perczel szintén a közös tanácsok mellett érvelt, amikor kb. 2400 főben állapította meg valamely falu teljes alapfokú közműintézmény-hálózzal való gazdaságos ellátását.<sup>39</sup> Látható tehát, hogy már akkor is nyilvánvaló volt, hogy a közös tanácsok felállítása bár jár negatív hatásokkal, azonban előnyei kikezdetlenek a közigazgatási szervezetrendszer rentábilis, célszerű és optimális működtetése szempontjából.

7. szám. Budapest, 1950 május 18. csütörtök.		
<b>MAGYAR KÖZLÖNY</b>		
TÖRVÉNYEK ÉS TÖRVÉNYEREJŰ RENDELETEK TÁRA		
TARTALOMJEGYZÉK		
Törvény és törvényerejű rendeletek száma	Tárgy	Közl. igazgatási rendszám
1950. évi I. törvény.	A helyi tanácsokról.	5.200
1950. évi II. törvény.	A büntetőtörvénykönyv általános részéről.	2.100
1950. évi 17. számú törvényerejű rendelet.	A magyar csehszlovák gazdasági kapcsolatok ideiglenes rendezése tárgyában. Prágában az 1949. évi április hó 23. napján kötött Megállapodás kihirdetéséről.	0.673
1950. évi 18. számú törvényerejű rendelet.	A katonai személyek házasságkötésével kapcsolatos egyes rendelkezésekről.	4.423

  

1950. évi I. törvény	
a helyi tanácsokról.	
<p>A szocializmus útján haladó Magyar Népköztársaság olyan államszervezetet épít, amely biztosítja a dolgozók tevékeny és állandó közreműködését az államhatalom gyakorlásában és az államigazgatás munkájában, közelebb viszi az ügyintézési a dolgozó tömegekhez és következetesen érvényesíti a szocialista törvényesség elveit.</p> <p>A Magyar Népköztársaság országgyűlése az Alkotmányban megállapított elveknek megfelelően megvalósítja a demokratikus államszervezet legmagasabbrendű formáját: a tanácsok rendszerét.</p> <p style="text-align: center;"><i>I. Általános rendelkezések.</i></p> <p><b>1. §.</b> (1) A helyi tanácsok a dolgozó nép köréből a széleskörű demokrácia alapelvei szerint választott és a demokratikus centralizmus elvének megfelelően egymás alá és fölé rendelt szervek, amelyek működési területükön a dolgozó nép egységes államhatalmát képviselik, biztosítják a tervszerűséget az állami élet minden vonatkozásában, ellátják a gazdasági, társadalmi és kulturális vezetés feladatait, valamint általában az államigazgatási helyi tevékeniséget.</p> <p><b>2. §.</b> (1) A helyi tanácsok munkájukban közvetlenül a lakosságra támaszkodnak, biztosítják a dolgozók tevékeny részvételét, kezdeményezését és ellenőrzését az államhatalom helyi gyakorlásában (Alkotmány 32. §).</p> <p>(2) A tanácsok, mint a dolgozók legszélesebb tömegszervezetei, feladataik ellátásában a dolgozók egyéb tömegszervezeteivel szorosan együttműködve, a Magyar Dolgozók Pártjának vezetésével mozgóztatják a lakosságot a társadalmi, gazdasági és kulturális tevékenységben való fokozottabb részvételre.</p> <p><b>3. §.</b> (1) A Magyar Népköztársaság területének igazgatási szempontból megyékre, járásokra, városokra és községekre tagozódik; a nagyobb városok igazgatási kerületekre oszthatók (Alkotmány 29. §).</p> <p>(2) E területi tagozódásnak megfelelően az államhatalom helyi szervei a megyei tanács, a járási tanács, a városi tanács, a községi tanács és a városi kerületi tanács (Alkotmány 30. §).</p> <p>(3) Helyi tanácsot kell alakítani minden megyében, minden járásban, minden városban, valamint a minisztertanács által meghatározott városi kerületben és rendszerint minden olyan községben, amelynek lakossága az ötszáz főt éri.</p> <p><b>4. §.</b> (1) A megyei tanács működési köre kiterjed a megye területéhez tartozó valamennyi járásra, városra és községre.</p> <p>(2) A Magyar Népköztársaság fővárosában: Budapesten szervezett városi tanács a megyei tanácsal esik egy tekintet alá.</p> <p><b>5. §.</b> A járási tanács működési köre kiterjed a járás területén levő valamennyi városra és községre.</p> <p><b>6. §.</b> A minisztertanács kivételesen egyes nagyobb városokat kivétel a megyei vagy a járási tanács működési köre alá. Ezeknek a tanácsai a megyei, illetve járási tanácsokkal esnek egy tekintet alá.</p> <p><b>7. §.</b> A városi tanács működési köre a város területre terjed ki.</p> <p><b>8. §.</b> (1) Budapesten kerületenként városi kerületi tanácsot kell felállítani.</p>	<p>A magyar csehszlovák gazdasági kapcsolatok ideiglenes rendezése tárgyában. Prágában az 1949. évi április hó 23. napján kötött Megállapodás kihirdetéséről.</p> <p>A katonai személyek házasságkötésével kapcsolatos egyes rendelkezésekről.</p>

Az I. Tanács törvény a korabeli hivatalos lapban<sup>16</sup>

ható ki. Nem csak a pró érveket emelte ki azonban, hanem a kontrákat is: községek önállóságának csorbulása; eltérő fejlesztési igények; az ún. „beosztott” községek szerepe másodrangúvá válhat.<sup>38</sup> Az 1960-as években Perczel szintén a közös tanácsok mellett érvelt, amikor kb. 2400 főben állapította meg valamely falu teljes alapfokú közműintézmény-hálózzal való gazdaságos ellátását.<sup>39</sup> Látható tehát, hogy már akkor is nyilvánvaló volt, hogy a közös tanácsok felállítása bár jár negatív hatásokkal, azonban előnyei kikezdetlenek a közigazgatási szervezetrendszer rentábilis, célszerű és optimális működtetése szempontjából.

#### 4. A III. Tanács törvény időszaka

„Az új gazdasági mechanizmus<sup>40</sup> kedvező hatásai az 1972. évi alkotmányreform előtt arra ösztönözték a pártvezetőséget, hogy az Országgyűléssel egy újabb tanács törvényt fogadtasson el.”<sup>41</sup> (Később ez lett a *tanácsokról* szóló 1971. évi I. törvény [III. Tanács törvény]).

A III. Tanács törvény 1971. április 25-én lépett hatályba, nyugdíjba küldve a II. Tanács törvényt.<sup>42</sup> Ezzel egyidejűleg azonban az Alkotmányban nem történt változás, csak jó egy évvel később. Az Alkotmány 1972. április 26-án hatályba lépő módosításában lecserelték *Az államhatalom helyi szervei* fejezet címet a tanácsok megjelölésre. Első ránézésre szemmel látható különbség csak a tanácsok szabályszerűségének rövidülésében látható. Az Alkotmány szövege tehát letisztultabb és kevesebb tanács szereplőt jelölt meg, ezt ugyanis a III. Tanács törvényre bízta.

A III. Tanács törvény a közös községi tanácsok szabályrendszerén változtatott. Az I. Tanács törvényben megjelölt 500 fős létszámot megemelték 1000 főre. Ez a szabályozás tehát kötelező volt a települések számára.<sup>43</sup> Fentiek alapján az 1000 lakost meg nem haladó településeken nem választottak végrehajtó bizottságot.<sup>44</sup> Ez a rendelkezés korábban kormányhatározat formájában, a II. Tanács törvény hatálya alatt már megjelent, de törvényi szintre csak a III. Tanács törvényben emelték.<sup>45</sup> Ebben az esetben a vb. hatáskörét a községi tanácselnök, a vb. titkára és egy tanács tag, azaz három fő együttesen gyakorolta. Hozzá kell azonban tenni, hogy közös községi tanács létrehozásakor mindenképpen kötelező a vb. megválasztása, abban az esetben is, ha a közös tanácsba beletartozó települések összlakosság-száma nem éri el az 1000 főt.<sup>46</sup> A községi közös tanácsok kialakításáról a III. Tanács törvény hatálya alatt több NET határozat született,<sup>47</sup> amelyek mind a közös tanácsok létrehozásáról, mind az azokból való kiválásról szóltak.

A közös tanácsok témaköréhez tartozik a II. Tanács törvényben megismert szakigazgatási kirendeltség, amelyet a III. Tanács törvény és annak végrehajtási rendelete (III. Tt. Vhr.) is szabályoz. Közös tanácsok esetében létesíthető társközségekben, kerületekben szakigazgatási kirendeltség, olyan ügyek helyben történő intézésére, amelyek gyakorisága ezt indokolja.<sup>48</sup>

A III. Tt. Vhr. továbbá előrevetítette a társulási szabadság alapelveinek csíráit, amikor is lehetőséget adott arra, hogy az „egymáshoz közel fekvő községek tanácsai közös tanács alakítását kezdeményezhetik, amennyiben ezt az érintett községek társadalmi viszonyai, a területükön működő mezőgazdasági nagyüzem indokolja és a községek közötti közlekedés lehetővé teszi, valamint lakosságuk ellátása színvonalasabban biztosítható a községi erőforrások egyesített felhasználása útján.”<sup>49</sup>

A közös tanácsokhoz kötődően 1984. január 1. napjától új jogintézményt vezettek be a tanács törvénybe,<sup>50</sup> amelyet az 1985. évi általános választásoktól kezdve kellett alkalmazni. Ezek voltak az előjáróságok.<sup>51</sup> „A községi közös tanács nem székhely társközségében megválasztott tanács tagok előjáróságot alkotnak,”<sup>52</sup> mondta ki a III. Tanács törvény. Az előjáróság a „községi közös tanács [...] nem székhely társközsége lakosságának

nép képviseleti-önkormányzati testülete, a közös tanács szervezetének része.”<sup>53</sup> Az előjáróság létrehozásának célja többek között, hogy a közös tanácsbeli társközség lakosságának érdekeit képviselje,<sup>54</sup> és szervezze a községi életet. Ezen cél abból az okból fakadt, hogy a közös tanácsokon belüli feloldhatatlannak tűnő feszültségeket és ellentéteket az előjáróság jogintézményével próbálták oldani, később azonban kiderült, hogy sikertelenül.<sup>55</sup> Az előjáróságoknak tagjaik közül előjárót kellett választani.<sup>56</sup> Az előjáróságok tehát főként érdekképviselési feladatot láttak el, azonban nemcsak a társközségben, hanem a közös tanácsban szintúgy. Az előjáróságoknak számos kérdéskörben döntési joga volt (pl. szociális segélyek kiosztása, bölcsoede nyitvatartásának meghatározása), és több esetben az egyetértésükre volt szükség (pl. piac területének kijelöléséhez, szakigazgatási kirendeltség ügyfelfogadási idejének meghatározásához).<sup>57</sup> 1988. január 1. napjával módosítást vezettek be az előjáróságok szabályozásában, amikor is törvénybe iktatták, hogy a helyi tanács az elkülönült vagy egybe nem épült településrészen előjáróságot választhat.<sup>58</sup> Ezzel megágyaztak a későbbi részönkormányzatoknak.

A közös feladatellátásnak a három tanács törvény időszakában többféle megvalósítása volt, hol kógens, hol diszpozitív megoldásokkal. A továbbiakban lássuk, hogy a rendszerváltozás milyen – új – megoldásokat hozott.

#### 5. Az Ötv. időszaka

1989-ben már egyértelműen körvonalazódott a magyar helyi igazgatás iránya: alkotmány módosítást készítettek elő, ezzel párhuzamosan pedig a tanácsok alkotmányban foglalt szabályainál egyértelművé kívánták tenni, hogy „a tanácsok alapvetően helyi önkormányzati szervek”.<sup>59</sup> Az Alkotmány módosítása mellett elindult az önkormányzati törvény kodifikációja is. Bár a III. Tanács törvény próbált számos önkormányzati elemet belecsempészni a tanács működésbe, a „próbálkozások azonban a tanácsrendszeren belül már nem tudták meghozni a kívánatos eredményt”.<sup>60</sup> A társadalmi-gazdasági rendszerváltás folyamatában – széles körű nemzeti konszenzussal<sup>61</sup> – 1990 augusztusában az Országgyűlés módosította az Alkotmányt, és elfogadta a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.). „Az Ötv. alapvetően liberális és – viszonylag – korszerű intézményrendszert alakított ki: érvényesítette az Európai Önkormányzati Charta alapelveit; megvalósulhatott a demokratikus helyi hatalomgyakorlás; teret engedett az önszabályozó folyamatoknak.”<sup>62</sup> Fábíán az intézményrendszer korszerűsége alatt vélhetően az intézményrendszert övező alapjogi garanciákra és annak törvényi szintű részletezésére gondolt.

Az Alkotmány módosítása és az Ötv. hatálybalépése 1990. szeptember 30-án történt meg. Az Alkotmány a helyi önkormányzatiság alapjait fektette le, „az Ötv. pedig a szervezet [...] határait jelölte ki.”<sup>63</sup> Az Alkotmány nagyon széles körű önkormányzati autonómiát intézményesített,<sup>64</sup> amely a szervezetrendszer kialakításában és azoknak feladat- és hatáskörében jelent meg leginkább.

Utaltam már rá, bár a *III. Tanács törvény* próbált „önkormányzati elemeket” beépíteni a szabályozásába,<sup>65</sup> de ebbe jórészt beletört a bicskájá. Számos példán keresztül látható, hogy az *Ötv.* erőteljesen épített a *III. Tanács törvény* szabályaira.<sup>66</sup> Természetesen a párhuzamok mutatják a két jogszabály közötti „összhangot”, továbbá azt is, hogy több esetben „csak” a tanácsi jogintézmények nevének kicserélése történt meg az *Ötv.*-ben.<sup>67</sup> Így például a tanácsból képviselő-testület lett, a tanácstagokból képviselők, a tanácselnökből polgármester és a vb. titkárból jegyző.<sup>68</sup> A szabályozás metodikája tehát – fő jogintézményeit tekintve – nem változott, csak a kor, a rendszerváltoztatás és az *Önkormányzati Charta* elvárásainak feleltették meg a jogszabályt.

Témám szempontjából a következő két jogintézményt szükséges kiemelni: a körjegyzőséget és a társulásokat.

Az *Ötv.* rögzíti a társulásokra vonatkozó szabályokat. Az önkormányzatok az *Önkormányzati Charta*ban és az *Alkotmány*ban is rögzített társulási szabadság<sup>69</sup> elvén alapulva hozták létre ezeket a társulásokat. Mivel az *Alkotmány* és az *Ötv.* a szabad társulás alapelvét hangsúlyozta, és a helyi önkormányzatok önállóságát az „egy település, egy önkormányzat” elvre fűzték fel, elméletileg a társulás jogintézményére az elaprózott településeknek lett volna igényük.<sup>70</sup> Az önkormányzati társulás nem más, mint öntevékeny, céltudatos együttműködési forma, az önkormányzati feladatok törvényileg kötelező, vagy önként vállalt teljesítése, közös felelősségvállalás meghatározott keretek között.<sup>71</sup> A törvény három típusát nevezi meg, ezek a hatósági igazgatási, intézményirányító társulás és közös képviselő-testület, azonban ezeken kívül más formái is lehetnek.<sup>72</sup> Ez tehát nem taxatív felsorolás. Az *Ötv.* célja a társulások jogszabályba iktatásával az volt, hogy hosszú távon átfogó községtársulások jöjjenek létre,<sup>73</sup> elvontulva az „egy település, egy önkormányzat” elvét. Kezdetben külön pénzügyi támogatásokkal ösztönözték a társulásokat, főként az intézményfenntartó típust. A gyakorlatban ez egy jó és célszerű módszer volt.<sup>74</sup>

A hatósági igazgatási társulás lényege – tekintettel arra, hogy az *Ötv.* liberális szabályozása alapján minden önkormányzat megkapta a helyi szintű államigazgatási feladat- és hatásköröket –, hogy bizonyos kiemelt, nagyobb horderejű hatósági ügyfajták esetén szakmailag megalapozott döntés születessen. Éppen ezért, ezen ügyekben – ha a hatáskör gyakorlásához szükséges feltételeket nem tudja megteremteni a jegyző a saját önkormányzatában, akkor – a hatósági igazgatási társulást választja.

A társulások következő típusa az intézményirányító társulás. Ezen társulási forma lényege, hogy egy vagy több község/város, egy vagy több intézményt közös irányításában tart (ezen a létrehozást, a fenntartást és a fejlesztést értjük).<sup>75</sup> Ezeket a társulásokat nemcsak az önként vállalt, hanem a kötelezően ellátandó feladatok biztosítására is létre lehetett hozni. Annak ellenére, hogy a jogalkotó ettől a társulási formától sokat várt, 1992-ben csak 120 db ilyen együttműködést alakítottak ki.<sup>76</sup>

Az utolsó nevesített típus pedig a közös képviselő-testület. Ez a legszélesebb körű társulási forma. „Közös képviselő-testület alakítása esetén a képviselő-testüle-

tek részben vagy egészben egyesítik a költségvetésüket, közös hivatalt tartanak fenn és intézményeiket közösen működtetik.”<sup>77</sup> Olyan ügyekben viszont, amely csak egy adott települést érint (pl. jelkép alapítása, kitüntetés adása), a települések maguk döntenek.<sup>78</sup> Ezzel a társulási jogosultsággal sem gyakran éltek az önkormányzatok.<sup>79</sup> Ennek egyik oka, hogy a települések hirtelen jött önállósága azonnal csorbult volna, másrészt minden település számára az „egyéni” feladatellátás prioritássá vált<sup>80</sup>, harmadrészt pedig – a régi tanácsi beidegződések okán<sup>81</sup> – rokonították a községi közös tanáccsal.

A kettő között azonban bőven vannak eltérések. Egyrészt a közös tanácsoknak egy közös tanácsa/testülete volt, míg a közös képviselő-testületnél minden önkormányzatnak megmaradt a saját, önálló képviselő-testülete. Ebből következik, hogy míg a közös tanácsoknál egy tanácselnök volt, addig a közös testületnek megmaradtak a saját polgármesterei. Másrészt, míg a közös tanácsoknál egy költségvetés volt, addig a közös testületeknél mind-egyiknek volt saját költségvetése. Harmadrészt, míg a közös tanácsoknak nem volt tulajdona, addig a közös testületeknél minden egyes vagyontárgy az adott település külön vagyonába tartozott. Végezetül pedig a közös tanácsoknál egy közös apparátus volt, míg a közös testületek önállóan dönthettek szervezetükről, létrehozhattak közös hivatalt, de sajátot is fenntarhattak.<sup>82</sup> A költségvetés egyesítése, és ezzel az önállóság feladása volt a legnagyobb visszatartó erő a települések esetében, pedig szabadon dönthettek arról, hogy a költségvetésüket milyen mértékig egyesítik, a minimális hozzájárulástól a teljes egyesítésig.

„Az *Ötv.* hatályba lépésekor fennálló községi közös tanács társközségének új képviselő-testülete 1990. november 30-ig dönt arról, hogy intézményeit önállóan, vagy más képviselő-testülettel közösen tartja fenn; körjegyzőséget hoz létre, (mely községekkel, milyen székhellyel), vagy önálló hivatalt alakít, és jegyzőt nevez ki; közös képviselő-testületet alkot, (mely községgel, milyen székhellyel). A közös tanács társközségei – ha nem alakítanak közös képviselő-testületet – megállapodnak a meglévő vagyon megosztásában.”<sup>83</sup>

Az *Ötv.* fenti, *Záró rendelkezéseiből* idézett szövegrész pedig elég egyértelműen felkínálta az önkormányzatok számára az autonómiát, a saját döntési jogokat, de alternatívákat is biztosított a társulásra. Ami egyértelmű, hogy a közös községi tanácsoknak meg kellett szünniük, bár lehetőséget biztosítottak a társulásokra vagy a körjegyzőségre az új önkormányzatoknak, de mégis „számos kicsi, később életképtelennek bizonyuló önkormányzat jött létre”.<sup>84</sup>

A körjegyzőség jogintézményére azért volt szükség, mivel 1990 után hiába lett minden községnek saját képviselő-testülete, saját polgármestere, önálló költségvetése, ennek ellenére gazdasági, szakmai indokok miatt minden település nem kaphatott önálló hivatalt, így feladataik közös ellátását tűzték ki célul.<sup>85</sup> A cél tehát az volt, hogy a hivatali létszámot optimalizálják.<sup>86</sup> „1991 elején az ország 3.074 települése, illetve önkormányzata közül [...] 1.539 önálló polgármesteri hivatalt alakított, míg 1.535 önkormányzat 529 körjegyzőségbe tömörült.”<sup>87</sup> A *III. Tanács-*

törvényben rögzített 1000 fős lélekszámot az *Ötv.* továbbvitte, és rögzítette, hogy az „ezernél kevesebb lakosú, a megyén belül egymással határos községek az igazgatási feladataik ellátására körjegyzőséget alakítanak és tartanak fenn”.<sup>88</sup> Az *Ötv.* fő szabályként tehát kötelezővé tette a körjegyzőség létrehozását ezer fő alatt. Ez alól is volt azonban kivétel, mivel az *Ötv.* lehetőséget adott arra, hogy az ezernél kevesebb lakosú község képviselő-testülete önálló hivatal tartson fenn, ha a képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki.<sup>89</sup> Ez tehát azt jelenti, hogy szakmailag specializált „csapatra” (a gyakorlati tapasztalatok alapján a működőképes hivatal létszáma 5-6 fő<sup>90</sup>) volt szükség, mivel a megfelelő kvalitásokkal bíró jegyző munkáját mind önkormányzati, mind államigazgatási ügyekben színvonalas módon kellett támogatni.

Az *Ötv.* társulási szabályozása meglehetősen liberális megoldást választott, mégis még egy esetben előjöhethet a kötelezés esete. Az *Ötv.* 105. §-a alapján – abban az esetben, ha az érdekeltek nem tudtak megállapodni – a körjegyzőséghez tartozó településeket kezdetben a köztársasági megbízott, később pedig a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv jelölte ki. A kötelezést Alkotmánybíróság (AB) előtt megtámadták, azonban az AB eredeti szövegével hatályban hagyta a rendelkezést.<sup>91</sup> Az AB megállapította, hogy ez a rendelkezés csak különleges esetekben és nem általánosan korlátozza a helyi önkormányzatok szabad társulási jogát, tehát nem alkotmányellenes.<sup>92</sup> Hozzá tették továbbá, hogy a körjegyzőségi megállapodás közös akarrattal történő létrehozása, vagy a hozzájárulásnak a megtagadása is jogszerű, a társulási szabadság elvének a szabad és befolyásmentes gyakorlását jelenti. De miért írható mégis elő ez a fajta kötelezés? Az AB kifejtette, hogy a helyi önkormányzatok nemcsak önkormányzati, hanem számos államigazgatási feladat- és hatáskört is gyakorolnak, ezért ha a körjegyzőségi megállapodás elmarad, államigazgatási szerveknek ki kell jelölnie feladatellátó szerveket, amely már sértheti a lakosság érdekeit, és korlátozhatja az önkormányzatok társulási jogát.

Fontos szabály, hogy az 1000-nél több, de 2000-nél kevesebb lakosú község is részt vehet a körjegyzőségben. A törvény rendelkezéséből egyértelműen következett, hogy a törvényalkotó álláspontja szerint a 2000-nél több lakosú község székhelye lehet körjegyzőségnek.<sup>93</sup> A körjegyzőséget az államigazgatási – és egyes önkormányzati (pl. testületi ülés előkészítése) – feladatok közös ellátását szolgáló kollektív társulásnak tekintjük. Az egyetlen önkormányzati társulás, amelynél korlát a megyehatár.<sup>94</sup> A többi – jogszabály erejénél fogja társulásnak nevezett – önkormányzati társulásnál nem szab gátat a megyehatár.

Eddig a pontig ismertettem az *Ötv.* hatályba lépésekor létrehozott közös feladatellátást támogató szerveket. Azonban szükséges még egy kis pontosítást tenni, mivel még egy szervet ki kell emelni, annak ellenére, hogy az *Ötv.* – a ma ismert nevén – csak 1994-ben szabályozta.<sup>95</sup> Bár 1994-ig *expressis verbis* nem használták az *Ötv.*-ben a részönkormányzat meghatározást, mégis a dogmatikai alapját már a törvény hatálybalépésekor lefektették. Az *Ötv.* szerint a képviselő-testület településrészi önkor-

mányzatot hozhat létre települési képviselőkből és más választópolgárokból. Ennek célja a helyi demokrácia kiteljesítése és a választópolgárok bevonása a döntéshozatalba. Továbbá a képviselő-testület – csakis a településrészt érintő ügyek tekintetében – egyes hatásköreit átruházhatja a településrészi önkormányzatra.<sup>96</sup> Klasszikusan tehát a településrészi önkormányzat csak olyan kérdésekben dönthetett, amely a településrészt érinti. Erről a képviselő-testület szabadon, befolyás nélkül dönthetett. Arról is dönthetett továbbá, hogy döntési, véleményezési vagy egyetértési jogot ad-e a részönkormányzatoknak.<sup>97</sup>

Más volt a helyzet a következő esetben. A képviselő-testület a településrészt lakóhelyi közösségének a kezdeményezésére a meghatározott településrészt érintő ügyekben önkormányzati jogokat adhatott. A hatáskör-át ruházást pedig mindenképpen engedélyeznie kellett, ha az egyesítéssel létrejött településrésztől, a külterületi lakott helytől vagy üdülőterületől – amelynek népessége eléri a település állandó lakosságának egynegyedét – érkezett a kérelem.<sup>98</sup> A fenti esetekben megfelelő módon beadott kérelem esetén a testületnek nem volt mérlegelési joga, vagyis kötelező volt a jogosultság biztosítása. A jogintézmény *Ötv.*-ben való nevesítésének apropója az volt, hogy viszonylag kis számban hoztak létre részönkormányzatokat a képviselő-testületek.<sup>99</sup> Ennek egyszerűen az volt az oka, hogy az önkormányzati feladatok ellátásának nem volt meg a jogszabályi alapja, így a képviselő-testületek úgymond „érdektelenné váltak” a jogintézmény iránt. De mivel jogszabályba iktatták,<sup>100</sup> hogy a bizottságokhoz és a polgármesterhez hasonlóan a részönkormányzatra is át lehet ruházni önkormányzati feladatokat, így szerepük felértékelődött, erősödött. 2002-ben Szita már azt taglalta, hogy egyre több részönkormányzat van hazánkban, mivel működésük megfelelő módon segíti a helyi érdekek kifejeződését és érvényesülését.<sup>101</sup> A *III. Tanács törvényben* a részönkormányzatok kezdetleges szabályozását találjuk, amikor a helyi tanács az elkülönült vagy egybe nem épült településrészt számára az eljáráság létrehozásának a jogát biztosíthatta, tehát itt is csak lehetőségként jelent meg.

Az *Ötv.* hatálya alatt számos módosítást, pontosítást hajtottak végre a vizsgált rendelkezéseiben.

A körjegyzőség esetében szükséges kiemelni azt a 2010-es változást, ami a körjegyzőségben részt vevő települések egymással határos mivoltát változtatta meg arra, hogy „legfeljebb két település közigazgatási területe választja el”<sup>102</sup> őket.<sup>103</sup> Ezáltal, 2011. január 1. napjától – a módosítás miatt – a körjegyzőségek „keze” kevésbé lett megkötve és a társulási szabadság elvét széleskörűbben gyakorolhatták a települések.

A társulási szabályokban is történt módosulás. Bár az *Ötv.*-beli módosulások nem nevezhetőek jelentősnek, mégis pár gondolat erejéig szólnék a társulás jogintézményéről is. 1997-ben jelentős mértékben módosították a társulási szabályokon, azonban nem annak az *Ötv.*-ben foglalt előírásain. Szervezeti szempontból az *Ötv.*-ben annyi módosult, hogy az intézményirányító társulás neve intézményi társulásra, a közös képviselő-testület pedig társult képviselő-testületre változott.<sup>104</sup> Azonban külön jogszabály<sup>105</sup> hoztak létre a társulásra amely a helyi ön-

kormányzatok együttműködésének bővítését, közös feladataik célszerűbb, gazdaságosabb és hatékonyabb megvalósítását tűzte ki célul. Hogy miért? Mert „a magyar önkormányzatok nem szívesen társulnak”.<sup>106</sup> Nem társultak, mert akkor a jogszabályban megállapított autonómia „kopik”, nem dönthettek mindenben szabadon és önállóan. Jelentősen redukálták a társulások támogatására megpályázható összegeket is. A törvény előnye éppen ezért, hogy „nem az „íróasztal mellől” találták ki, hanem a gyakorlatban dolgozó szakemberek, elsősorban a jegyzők és polgármesterek „kényszerítették ki”.<sup>107</sup> A törvény nem a speciális, már korábban ismertett – nevesített – társulási formák részletszabályait bontotta ki, hanem az általános – *Ötv.*-ben foglalt – társulási rendelkezések részletezte (főként a társulási megállapodásokat tipizálja<sup>108</sup>), és a társulási szabadság elvének széleskörűségét és pozitívumait hirdette.

2004-ben újabb társulási változás történt, azonban ez sem az *Ötv.*-ben. Létrehozták a *települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról* szóló 2004. évi CVII. törvényt (*Tkttv.*), amely meghatározta a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulása létrehozásának, szervezetének és működésének részletes szabályait. A többcélú kistérségi társulások „megvalósulását valóságos és mély problémák indukálták az ezredfordulón, és pedig a közszolgáltatások finanszírozhatóságának és hozzáférhetőségének egyre nagyobb súllyal felmerülő kérdései”.<sup>109</sup> Talán ezt tekinthetjük a legrészletesebben szabályozott és legsikeresebb<sup>110</sup> társulási formának. A társulás célja az volt, hogy biztosítsa a kistérségi, kistéleplési együttműködés hosszú távú kialakítását, továbbá egyes térségi feladatok – főként a helyi közszolgáltatások<sup>111</sup> – hatékony ellátását,<sup>112</sup> „továbbra is önkéntes alapon”.<sup>113</sup> Annak ellenére, hogy külön jogszabályt alkottak a kistérségi társulásokról, sohasem került bele a kistérség mint területi egység se az *Alkotmányba*, se az *Ötv.*-be.<sup>114</sup> Ahhoz, hogy egy kistérségi társulás létrejöhesse, a *Tkttv.* három pontban feltételeket sorolt.<sup>115</sup> 2004-ben hazánkban 168 kistérség létezett,<sup>116</sup> létrejöttük alapja – többek között – számos helyi kezdeményezés, egyes megyei és területfejlesztési szereplők javaslatai és az Európai Unió

Településközi PHARE programja is a kistérségeket támogatta.<sup>117</sup> A kistérségek, az Európai Unió egységes területi statisztikai osztályozási rendszerében (NUTS) a NUTS 4-es szinten jelentek meg.<sup>118</sup> A kistérségi társulások jelentős szerepe 2004-től 2012-ig megkérdőjelezhetetlen volt, még annak ellenére is, hogy például 2006-ban az önkormányzatok csupán 1%-a tartott fenn kistérségi társulást hazánkban.<sup>119</sup> Ki kell azonban azt is emelni, hogy „a megyeszékhelyhez közel eső, azzal kistérségi társulást alkotó helyi önkormányzatok fejlődése a látványosabb, a régióközpont közvetlen környezetében elhelyezkedő területek kiszorítják a fejlődési pályáról azokat a térségeket, amelyek a régióközponttól távolabb helyezkednek el”.<sup>120</sup> A lokalizáció és az urbanusabb környezet tehát jótékonyan hatott a kistérségek fejlődésére is. A kistérségek előnyeként értékelhetjük, hogy általuk biztosítható az országos lefedettség; stabil, kiszámítható feladatellátás valósítható meg; a törvény közvetlenül megállapíthat feladat- és hatáskört számukra; a közös feladatellátás normatív módon finanszírozható; nincs szükség párhuzamos területfejlesztési szervezetrendszerre.<sup>121</sup>

## 6. Összegző gondolatok

Egyértelműen rögzíthető az, hogy a közös feladatellátás szovjetrendszerben megismert jellemzőiből táplálkozott az *Ötv.* időszakának szabályozása. A jogintézmények neve persze változott (ahogy változott a hatályos szabályozásban is az *Ötv.* szabályaihoz képest), de esszenciájában ugyanaz maradt. Hozzá kell azt tenni, hogy a tanácsrendszer időszakában is látszik az, hogy a megváltozott társadalmi, gazdasági stb. körülményekre reagál a jogalkotó egy-egy módosítással, ugyanez köszön vissza az *Ötv.* (és majd azt követően a *Magyarország helyi önkormányzatairól* szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény) szabályainál is.

Azt nem jelenthetem ki, hogy nincs új a nap alatt, mivel a közös feladatellátást támogató jogintézmények folyamatos változásban<sup>122</sup> voltak az utóbbi hetven évben, de az eredő, a jogintézmények fő irányvonalaikapsán szignifikáns változás nem történt.

CSEH-ZELINA, GERGELY

### Vorgänger der gemeinsamen kommunalen Aufgabenwahrnehmung vom Rätssystem bis 2010

(Zusammenfassung)

Die Notwendigkeit für die lokalen Regierungen, in unserem Land gemeinsame Aufgaben zu erfüllen, wird durch die geringere Bevölkerungszahl und die kleinere Größe der Siedlungen unterstützt. Diese beiden Faktoren tragen wesentlich dazu bei, dass beispielsweise Siedlungen mit weniger als 2.000 Einwohnern in vielen Fällen „gezwungen“ sind, Aufgaben der lokalen Regierung gemeinsam mit anderen Siedlungsregierungen zu erfüllen. Obwohl ich im Rahmen dieser Studie nur die Zeit des Rätensystems und des lokalen Regierungssystems untersuche, könnten dennoch weitere Präzedenzfälle gefunden werden, wenn

wir weiter in die Vergangenheit blicken. Ich versuche in dieser Studie die Regelung der gemeinsamen Aufgabenerfüllung sowohl des Rätensystems als auch des lokalen Regierungssystems bis 2010 darzustellen, da ich glaube, dass Schlussfolgerungen hinsichtlich der aktuellen Regelung nur gezogen werden können, wenn die historischen Vorgeschichten geklärt sind.

Ziel meiner Studie ist es, aufzuzeigen, welche Rechtsinstitutionen während der Räte- und Kommunalpolitik Prototypen der heutigen kommunalen Ämter und Verbände sein könnten.

## Predecessors of Joint Local Government Task Performance from the Council System to 2010

(Abstract)

The need for municipalities to perform joint tasks in our country is supported by the lower population and smaller size of settlements. These two factors significantly contribute to the fact that, for example, settlements with less than 2,000 inhabitants are often “forced” to perform local government tasks jointly with other settlement governments. Although in the framework of this study I only examine the period of the council system and the local government system, further precedents could be found if we look

even further back in time. I try to present the common task performance regulations of both the council system and the local government system until 2010 in this study, as I believe that conclusions can only be drawn with regard to the current regulations if the historical antecedents are clarified. My study aims to show which legal institutions, during the council system and the local government period, could be the prototypes of the current joint local government offices and associations.

### Jegyzetek

- <sup>1</sup> 1949. évi XX. törvény *A Magyar Népköztársaság Alkotmánya*.
- <sup>2</sup> SIKET Judit: Az önkormányzatok reformja – visszatekintés Martonyi János 1946. évi önkormányzati reformmal kapcsolatos javaslatára. *Forum. Acta Juridica Et Politica*, 13. 2023. 3. sz. 111. p.
- <sup>3</sup> BESZTERI Béláné: *A tanácsrendszer létrehozása, a tanácsok tevékenységének alakulása a szocializmus alapjai lerakásának időszakában. Vizsgálat Veszprém megyei modell alapján (1945–1962)*. Kandidátusi értekezés. 40. p.
- <sup>4</sup> PAPP Lajos: A tanácstörvények és a tanácsszervek tevékenységének fejlődése. *Állam és Igazgatás*, 1970. 10. sz. 869. p.
- <sup>5</sup> *Alkotmány* 30. § (1) bek.
- <sup>6</sup> Uo. (2) bek.
- <sup>7</sup> FEHÉR Lajos: A tanácsrendszer létrejötte és fejlődésének húsz esztendeje. *Állam és Igazgatás*, 1970. 4. sz. 291. p.
- <sup>8</sup> Az ideiglenes tanácsok törekedtek a lakossági ügyek intézésének javítására, azonban kiemelt feladatként a begyűjtést határozták meg. A feladataik megoldása viszonylag jónak mondható, annak ellenére, hogy községi tanácsok még nem működtek. BESZTERI 1979. 50. p.
- <sup>9</sup> PAPP 1970. 869. p.
- <sup>10</sup> A Magyar Népköztársaság minisztertanácsának 254/1950. (X. 21.) M. T. számú rendelete *a községi tanácsok működésének megkezdéséről*. (a továbbiakban MT rendelet) Preambulum.
- <sup>11</sup> 1950. október 6. volt a végleges határidő.
- <sup>12</sup> BESZTERI 1979. 55–56. p.; NAGY Szabolcs: A Tanácsköztársaság helyi közigazgatásának bemutatása egyes Veszprém megyei példák segítségével. *Jogtörténeti Szemle*, 2023. 2. sz. 41. p. DOI: <https://doi.org/10.55051/JTSZ2023-2p40>.
- <sup>13</sup> *MT rendelet* 5. § (1) bek.
- <sup>14</sup> PAPP 1970. 869. p.
- <sup>15</sup> FEHÉR 1970. 291. p.
- <sup>16</sup> Kép forrása: *Magyar Közlöny – Törvények és Törvényerejű Rendeletek Tára*, 1950. (május 18.) 7. sz. 107. p.; Arcanum Újságok.
- <sup>17</sup> I. Tanácstörvény 9. § (2) bek. L. erről bővebben ANTAL Tamás: *A tanácsrendszer és jogintézményei Szegeden (1950–1990)*. *Szervezeti és működési alapvetések*. (Dél-Alföldi évszázadok 26.) Szeged, 2009. Csongrád Megyei Levéltár, 44–53. p.
- <sup>18</sup> *I. Tanácstörvény* 11. § (1)–(2) bek.
- <sup>19</sup> SZABÓ Tamás: Együttműködések és kistéleplési önkormányzati koordinációk – az elmúlt évtized jogalkotásának közpolitikai hatásai. In LAKI Ildikó – SZABÓ Tamás (szerk.): *Kényszerpályák és lehetőségek. A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban (tanulmánykötet)*. Budapest, 2019. Homo Oecologicus Alapítvány – Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, 100. p.
- <sup>20</sup> BESZTERI 1979. 60. p.
- <sup>21</sup> BEKÉNYI József: A közös önkormányzati hivatalok helye és szerepe az önkormányzati rendszerben. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 2024. 1. sz. 11. p. DOI: <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2024.34-248.9>.
- <sup>22</sup> PAPP 1970. 873. p.
- <sup>23</sup> Uo.
- <sup>24</sup> A kongresszust 1954. május 24–30. között tartották. Vö. BESZTERI 1979. 166–169. p.
- <sup>25</sup> HOFFMAN István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása – az elmélet és a gyakorlat tükrében*. Budapest, 2009. ELTE Eötvös Kiadó, 108. p.
- <sup>26</sup> *II. Tanácstörvény* 67. § (2) bek.
- <sup>27</sup> Uo. 59. § (1) bek.
- <sup>28</sup> 1955. évi 19. törvényerejű rendelet *egyes tanácsoknál végrehajtóbizottsági kirendeltség szervezéséről*. 1. § (2) bek.
- <sup>29</sup> 1952. évi 17. törvényerejű rendelet *egyes községi (városi, városi kerületi) tanácsoknál végrehajtóbizottsági kirendeltségek szervezéséről*.
- <sup>30</sup> Uo. 1. § (1) bek.
- <sup>31</sup> *II. Tanácstörvény* 2. § (2) bek. A kisebb lélekszámú községek a közzelfekvő községgel együtt közös községi tanácsot alkothatnak.
- <sup>32</sup> A Népköztársaság Elnöki Tanácsának 26/1962. számú határozata *Baranya, Vas, Veszprém és Zala megyékben közös községi tanácsok alakításáról*.
- <sup>33</sup> A Népköztársaság Elnöki Tanácsának 29/1962. számú határozata *Vadosfa község államigazgatási területi és szervezeti beosztásának módosításáról*.
- <sup>34</sup> *PI. Egyes községek részére közös községi tanács szervezéséről* szóló 3/1963. (II. 21.) NET határozat; *Zánka és Tegyén községek közös tanácsának megszüntetésére és a Szentantalfa-Obudavár községek közös tanácsának átszervezéséről* szóló 27/1963. (XII. 30.) NET határozat; *Községi közös tanácsok alakításáról* szóló 13/1965. (VI. 6.) NET határozat; *Borsod-Abaúj-Zemplén megyében községi közös tanácsok szervezéséről* szóló 31/1968. (XII. 7.) NET határozat és *Községi közös tanácsok szervezéséről* szóló 19/1970. (VI. 3.) NET határozat.
- <sup>35</sup> BEKÉNYI 2024. 11. p.
- <sup>36</sup> PAPP 1970. 877. p.
- <sup>37</sup> Uo.
- <sup>38</sup> HARDY Zoltán: A községi közös tanácsok munkájának problémái. *Állam és igazgatás*, 1967. 9. sz. 835–836. p.
- <sup>39</sup> PERCEL Károly: Gondolatok a szocialista faluhálózat kifejlesztéséről. *Állam és Igazgatás*, 1964. 9. sz. 792. p.
- <sup>40</sup> 1968. január 1-jén indult el az új gazdasági mechanizmus, mellyel a korábbi centralizált tervutasításos rendszert váltották fel. Az új gazdaságirányítási rendszer bevezetésének következményeként a következő közel egy évtizedet a hazai szocializmus „aranykorának” is nevezhetjük. APOR Attila: A gazdasági mechanizmus reformja – A magyar szocialista gazdaságirányítási modell. *XX. Század Intézet*. 2023. július 28. <https://www.xxszazadintezet.hu/a-gazdasagi-mechanizmus-reformja-a-magyar-szocialista-gazdasagiranyitasi-modell/>

- <sup>41</sup> BIERNACKI Karol: A magyarországi önkormányzati jogforrások: várostörténeti áttekintés (1867–1990). *Jogtörténeti Szemle*, 2018. 1–2. sz. 48. p.
- <sup>42</sup> III. Tt. 75. § (3) bek. a) pont.
- <sup>43</sup> HOFFMAN István: A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011. 1. sz. 29. p.
- <sup>44</sup> 11/1971. (III. 31.) Korm. rendelet a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény végrehajtásáról. (a továbbiakban III. Tt. Vhr.) 50. § (1) bek.
- <sup>45</sup> PAPP 1970. 876. p.
- <sup>46</sup> III. Tanácstörvény 48. § (4) bek. és BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos: *Magyar Államigazgatási Jog – Általános rész*. Budapest, 1980. Tankönyvkiadó, 186. p.
- <sup>47</sup> Községi közös tanácsok szervezéséről szóló 9/1971. (II. 23.) NET határozat; Községi közös tanácsok szervezéséről szóló 18/1972. (XII. 2.) NET határozat; Községi közös tanácsok szervezéséről szóló 34/1974. (X. 3.) NET határozat; Községek alakításáról, egyesítéséről, közös tanács és közös tanácsok szervezéséről szóló 29/1984. (XII. 13.) NET határozat; Községek alakításáról, egyesítéséről, közös tanács és közös tanácsok szervezéséről szóló 36/1985. (XII. 6.) NET határozat; Községek alakításáról, közös tanácsok és közös tanácsból kiváló községekben közös tanácsok szervezéséről szóló 112/1988. (X. 6.) NET határozat; Községegyesítések megszüntetéséről, közös tanácsból kiváló községekben közös tanácsok szervezéséről szóló 119/1989. (IX. 28.) NET határozat és Községegyesítés megszüntetéséről, közös tanácsból kiváló községekben közös tanács szervezéséről szóló 122/1989. (X. 19.) NET határozat.
- <sup>48</sup> III. Tt. Vhr. 77. §
- <sup>49</sup> Uo. 11. § (3) bek.
- <sup>50</sup> Ez is a tanácsok akkori önkormányzati mivoltát volt hivatott erősíteni.
- <sup>51</sup> 1983. évi 26. törvényerejű rendelet a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény módosításáról és egyes tanácsi hatáskörök rendezéséről. 14. §
- <sup>52</sup> III. Tt. 69/B. § (1) bek.
- <sup>53</sup> Az eljárásokról szóló 9/1985. (III. 7.) MT rendelet 1. § (1) bek.
- <sup>54</sup> CSEFKÓ Ferenc: Az eljárások társadalmi presztizséről. *Tér és Társadalom*, 1988. 2. sz. 73. p. DOI: <https://doi.org/10.17649/TET.2.2.74>.
- <sup>55</sup> FÜRCHT Pál: A településközi együttműködés, fejlesztési irányok. In SZIGETI Ernő (szerk.): *Régió, Közigazgatás, Önkormányzat*. Budapest, 2001. Magyar Közigazgatási Intézet, 327. p.
- <sup>56</sup> III. Tt. 69/B. § (5) bek.
- <sup>57</sup> A teljes listát I. Az eljárásokról szóló 9/1985. (III. 7.) MT rendelet melléklet 1. és 2. pontjai.
- <sup>58</sup> 1987. évi 21. törvényerejű rendelet a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény egyes rendelkezéseinek módosításáról, a kétszintű igazgatás bevezetéséről. 9. § (3) bek.
- <sup>59</sup> VEREBÉLYI Imre: A tanácsi önkormányzati rendszer alkotmányos alapjai és fejlesztési irányai. *Állam és Igazgatás*, 1989. 4. sz. 292. p.
- <sup>60</sup> 1990. évi LXV. törvény indokolása a helyi önkormányzatokról szóló törvényjavaslathoz. Általános indokolás.
- <sup>61</sup> BENCSIK András – ERCSEY Zsombor: A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájának átalakulása. *Glossa Iuridica*, 2020. 1–2. sz. 227. p.
- <sup>62</sup> FÁBIÁN Adrián: *Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei*. Budapest–Pécs, 2008. Dialóg Campus Kiadó, 56. p.
- <sup>63</sup> SZABÓ Lajos: A helyi önkormányzati rendszer útirányai. *Új Magyar Közigazgatás*, 2018. 4. sz. 69. p.
- <sup>64</sup> HOFFMAN István: Local Self-Government in Hungary. In BREZOVNIK Bostjan – HOFFMAN István – KOSTRUBIEC Jaroslaw (szerk.): *Local Self-Government in Europe*. Maribor, 2021. Lex Localis, 210. p.
- <sup>65</sup> NAGY Marianna: A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény. *Közjogi Szemle*, 2017. 4. sz. 16. p.
- <sup>66</sup> III. Tt. 29. § (3) A tanács ülése nyilvános. A tanács zárt ülést is elrendelhet. Ötv. 12. § (3) A képviselő-testület ülése nyilvános, indokolt esetben a testület zárt ülést rendelhet el. III. Tt. 30. § (2) A tanácsot össze kell hívni a tanácsstagok egynegyedének indítványa alapján is. Ötv. 12. § (1) Az ülést össze kell hívni a települési képviselők egy-
- negyedének vagy a képviselő-testület bizottságának az indítványára. III. Tt. 31. § (1) A tanács ülést a tanácselnök vezeti. Ötv. 12. § (2) A képviselő-testület elnöke a polgármester, aki összehívja és vezeti a képviselő-testület ülést. III. Tt. 57. § A bizottság javaslattevő, véleményező, előkészítő, ellenőrző, összehangoló szerv. Ötv. 23. § (1) A bizottság – a feladatkörében – előkészíti a képviselő-testület döntéseit, szervezi és ellenőrzi a döntések végrehajtását.
- <sup>67</sup> III. Tt. 31. § (1) A tanács ülést a tanácselnök vezeti. Ötv. 12. § (2) A képviselő-testület elnöke a polgármester, aki [...] vezeti a képviselő-testület ülést.
- <sup>68</sup> KARA Pál: Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei II. *Magyar Közigazgatás*, 1998. 11. sz. 642. p.
- <sup>69</sup> L. erről bővebben PETRÉTEI József – TILK Péter: Az önkormányzati társulások és a kistérségek néhány alkotmányjogi kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 2005. 3. sz. 131. p.
- <sup>70</sup> HOFFMAN 2011. 29. p.
- <sup>71</sup> ÁRVAI Tibor: Települési önkormányzatok együttműködése, társulások kapcsolatai, különös tekintettel a kistérségekre. *Magyar Közigazgatás*, 2000. 7. sz. 423. p.
- <sup>72</sup> Ötv. 41. § (1) bek.
- <sup>73</sup> Ötv. részletes indokolás a 41. §-hoz.
- <sup>74</sup> FÜRCHT Pál: Szabályozási koncepció a kistérségi társulásokhoz. In ÁGH Attila – NÉMETH Jenő (szerk.): *Kistérségi közigazgatás (Székkértői tanulmányok)*. Budapest, 2003. Magyar Közigazgatási Intézet, 116. p.
- <sup>75</sup> Ötv. 43. § (1) bek.
- <sup>76</sup> HOFFMAN 2011. 29. p.
- <sup>77</sup> Ötv. 44. § (2) bek.
- <sup>78</sup> Uo. (3) bek.
- <sup>79</sup> 1992-ben 20 db illet ismertek, 2006-ra pedig számuk 3-ra csökkent. HOFFMAN 2011. 29. p.
- <sup>80</sup> HORVÁTH M. Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest–Pécs, 2002. Dialóg Campus Kiadó, 180. p.
- <sup>81</sup> CSEFKÓ Ferenc: *A helyi önkormányzati rendszer*. Budapest–Pécs, 1997. Dialóg Campus, 132–134. p.
- <sup>82</sup> CSEH Lajosné – SZABÓ Lajos – VARGA Sándor: *Kommentár a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényhez* (<https://uj.jogtar.hu>) – az Ötv. 44. §-ához.
- <sup>83</sup> Ötv. 104. § (1)–(2) bek.
- <sup>84</sup> HOFFMAN 2009. 131. p.
- <sup>85</sup> HORVÁTH Csaba: A néhai körjegyzőségek és a közös önkormányzati hivatalok összehasonlítása a Pápai járás példáján. *Településföldrajzi Tanulmányok*, 2019. 1. sz. 150. p.
- <sup>86</sup> FÜRCHT 2001. 335. p.
- <sup>87</sup> BEKÉNYI 2024. 12. p.
- <sup>88</sup> Ötv. 39. § (1) bek.
- <sup>89</sup> Uo. (2) bek.
- <sup>90</sup> CSEH–SZABÓ–VARGA, nd. az Ötv. 39. §-ához; SEVER Lászlóné (szerk.): *Racionális létszámmodell és működés az önkormányzati hivatalokban*. Budapest, 1997. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó; BEKÉNYI 2024. 18. p.
- <sup>91</sup> 3/2003. (II. 7.) AB határozat.
- <sup>92</sup> TILK Péter: A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011. 6–7. sz. 25. p.
- <sup>93</sup> Ötv. 39. § (1) bek.
- <sup>94</sup> Ennek oka, az államigazgatási ügyek köre, mivel a jogorvoslatok elbírálása más-más megyéhez tartozna, ez pedig egy jogilag kifejezetten bonyolult helyzetet eredményezhetne.
- <sup>95</sup> 1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról.
- <sup>96</sup> Ötv. 28. §
- <sup>97</sup> VADÁL Ildikó: Néhány megjegyzés a helyi önkormányzatok demokratikus működésének garanciáiról. *Magyar Közigazgatás*, 2002. 1. sz. 29. p.
- <sup>98</sup> Ötv. 55. §
- <sup>99</sup> *A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény indokolása*. Részletesen indokolás a 4–5. §-hoz.

- <sup>100</sup> 1994. évi LXIII. törvény. 4. § (2) bek.
- <sup>101</sup> SZITA Károly: Gondolatok az önkormányzati rendszer korszerűsítéséről. *Magyar Közigazgatás*, 2002. 4. sz. 196. p.
- <sup>102</sup> 2010. évi CLIII. törvény a *Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról*. 4. § (4) bek. alapján.
- <sup>103</sup> Ennek a 2010-es módosításnak voltak hívei és ellenzői is. L. erről bővebben TÖRÖK László: *Körjegyzőségek határosság nélkül. Jegyző és Közigazgatás*, 2009. 2. sz. <https://jegyzo.hu/korjegyzosegek-hatarossag-nelkul-20092/>.
- <sup>104</sup> 1997. évi CXXXIV. törvény a *helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról*. 5. § (1) bek. és 6. §. SZABÓ Tamás: A magyarországi kis- és középvárosok szerepe az önkormányzati társulásokban. In SZABÓ Tamás – GYERGYÁK Ferenc (szerk.): *A magyar kisvárosok politikai, igazgatási és fejlesztési dimenziói (tanulmánykötet)*. Budapest, 2024. Homo Oecologicus Alapítvány–Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, 134. p.
- <sup>105</sup> 1997. évi CXXXV. törvény a *helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről*.
- <sup>106</sup> KARA Pál: Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, 1998. 10. sz. 580. p. Uo. 581. p.
- <sup>108</sup> PETRÉTEI–TILK 2005. 132. p. és GYERGYÁK Ferenc: A kistérségi szintre telepített államigazgatási, közszolgáltatási és egyéb állami feladatok. *Magyar Közigazgatás*, 2004. 2. sz. 97. p.
- <sup>109</sup> KOVÁCS Katalin: Kényszer szülte és önkéntes együttműködések a kistépülési önkormányzatok körében. In KOVÁCS Katalin – SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit (szerk.): *FÜGGŐBEN. Közszolgáltatás-szervezés a kistépülések világában*. Budapest, 2008. KSZK, 211. p.
- <sup>110</sup> CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: A helyi önkormányzatok működésének hatékonysági anomáliái és azok megoldási kísérletei a rendszerváltozást követően, különös tekintettel az elektronikus közigazgatási megoldások elterjedésére. *Glossa Iuridica*, 2020. 3–4. sz. 193. p.
- <sup>111</sup> Hogy melyek ezek a közszolgáltatások, azt a Tkttv. 2. § (1) bekezdése sorolja fel.
- <sup>112</sup> *A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény indokolása*. Általános indokolás.
- <sup>113</sup> SZABÓ 2019. 106. p.
- <sup>114</sup> FÁBIÁN Adrián: Gondolatok és kérdések a többcélú kistérségi társulásokkal kapcsolatban. *Közjogi Szemle*, 2008. 2. sz. 31. p.
- <sup>115</sup> Tkttv. 1. § (2) bek.
- <sup>116</sup> MIZSER Csilla: Kistérségek és megbízottak – avagy hol tart ma a kistérségi közigazgatás? *Themis*, 2004. 2. sz. 45. p.
- <sup>117</sup> SZŐRÉNYINÉ KUKORELLI Irén: A kistérségi szerveződések életképessége, a térségmenedzserek szerepe. In HORVÁTH Gyula – RECHNITZER János (szerk.): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Pécs, 2000. MTA Regionális Kutatások Központ, 218. p.
- <sup>118</sup> GYERGYÁK 2004. 92. p.
- <sup>119</sup> TORBA Nándor: A kistérségi társulások főbb jellemzői: (a 2006. évi statisztikai adatok elemzése). *Közigazgatási Szemle*, 2008. 1. sz. 77. p.
- <sup>120</sup> KISS Mónika Dorota: *A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye*. PhD-értekezés. Pécs, 2012. 24. p.
- <sup>121</sup> BEKÉNYI József – BARABÁS Zoltán – DEÁK László – PINTÉRNÉ VÍG Ilona – VASS György: A települési Önkormányzatok többcélú társulásának szabályozása. Módszertani értelmezések. In NÉMETH Jenő (szerk.): *Kistérségek kézikönyve*. Budapest, 2004. Magyar Közigazgatási Intézet, 27. p.
- <sup>122</sup> Legutoljára például az *Mötv.* 85. § (13)–(16) bekezdéseit, melyek 2024. november 29. napjával léptek hatályba.

