

MÓDOSULÁSOK ÉS ÚJ HANGSÚLYOK AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGANYAGBAN A JEGYZŐK KINEVEZÉSÉHEZ ÉS HELYETTESÍTÉSÉHEZ KAPCSOLÓDÓAN

dr. Tóth Andrea

jegyző

Mezőszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatal

A szerző elérhetősége: dr113a@gmail.com

DOI: [10.47272/KIKPhD.2024.2.4](https://doi.org/10.47272/KIKPhD.2024.2.4)

ÖSSZEFOGLALÓ

A rendszerváltást követő joganyagban és a vonatkozó szakpolitikában jelentős módosuláson mentek keresztül azon feladatok, hatáskörök, amelyek a jegyzőhöz kapcsolhatóak. Az önkormányzati joganyag újabb és újabb szerepeket szánt e tisztségviselőknél, máshova helyezve a feladatellátás hangsúlyos elemeit.

Jelen tanulmány azt tűzi ki célul, hogy a rendszerváltást követő időszakról kezdődően áttekintse és kritikai elemzés tárgyává tegye a jegyzőkre és a munkájukhoz szorosan kapcsolódó kormányhivatalokra vonatkozó szabályozást, amely még mindig tartogat keveset elemzett, gyakorlati vonatkozásaiban nehezen megragadható elemeket, kiemelt figyelmet fordítva a jegyzők helyettesítésére vonatkozó szabályanyagra és gyakorlatra.

63

KULCSSZAVAK

Jegyző, önkormányzat, jogalkotás.

I. Bevezetés

2024. június 9. – túl vagyunk a rendszerváltást követő 9. önkormányzati választáson. Jobban mondva még nem is vagyunk túl rajta, hiszen az új (rég) polgármesterek majd csak 2024. október 1-én foglalhatják el a polgármesteri széket, addig éljük az átmeneti időszak sok esetben konfliktusokkal terhelt napjait.

Nehéz élethelyzeteket hozott ez az új korszak a hivatalok és főként a jegyzők életében. Leginkább azokéban, akik már június 9-én tudták, hogy nem folytatják az adott helyen tovább a munkájukat, mert a megválasztott polgármester vagy előre kijelentette, hogy nem kíván a hivatalban lévő jegyzővel dolgozni, vagy éppen a jegyző döntött úgy, hogy nem tudja elképzelni a közös munkát a megválasztott polgármesterrel vagy a megválasztott új testülettel. Sok esetben ez kihát a hivatal egészére, köztisztviselők állnak fel, amely tovább nehezíti a helyi igazgatás munkaerő-problémáját.

A jegyzők munkajogi helyzete sosem volt könnyű, de a Magyarország önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény egyes szabályozásai tovább

nehezítették ezt azzal, hogy a munkáltatói jogokat a polgármesterhez telepítették.¹ Gondolhatnánk, hogy ez jó, hiszen a jegyzőnek és a polgármesternek szoros együttműködésben kell dolgozni az önkormányzat előrehaladása érdekében, és azokban a szerencsés esetekben, amikor ez meg tud valósulni, valóban szerencsésnek mondható, hogy a jegyző közszolgálati jogviszonya polgármester kezében van és egy esetlegesen ellenzéki testület nem tudja ellehetetleníteni a polgármester – jegyző kapcsolatot. Azonban ott van az esetek többsége, ahol a jegyzőnek a törvényesség érdekében ki kell állni a polgármesterrel szemben, és ezt bizony nem mindenki veszi jó néven, adott esetben akár egy köztisztviselői jogviszony végét is jelentheti egy ilyen konfliktus.²

Jómagam is jegyzőként dolgozom, és látom magam körül az átmeneti helyzet által hozott bizonytalanságot az önkormányzati szektorban. Több kollégám döntött úgy, hogy nem folytatja a munkáját azon a helyen, ahol a választás napján dolgozott, és sokan a pálya elhagyása mellett döntenek.

A cikket ezen átmeneti helyzet kapcsán gondolatban feltett kérdéseim inspirálták: Hogyan tovább jegyzői pálya?, Hogyan tovább önkormányzatok?, Hogyan tovább helyi igazgatás?

Ez a tanulmány áttekinti a jegyzőkre, valamint a kormányhivatalokra vonatkozó szabályok változását, de nem ad választ a hogyan továbbra, amely újabb publikációk tárgya lehet majd.

II. A jegyzőre vonatkozó szabályok által okozott anomáliák és kockázatok

II.1. Az 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) és az 1992. évi XXIII. törvény (Kttv.) jegyzőkre vonatkozó szabályai

Az önkormányzati törvény (továbbiakban: Ötv.) 35. § (2) bekezdése szerint a polgármester a jegyző útján irányította a képviselő-testület hivatalát, ami látszólag nagy szabadságot adott a jegyzőnek a hivatal működése tekintetében, de a hivatal köztisztviselők kinevezési jogát és a felettük gyakorolható munkáltatói jogokat a polgármesterhez telepítette a jogszabály, ami szűkítette a jegyző vezetői jogköreit.

A jegyző kinevezése pályázat útján határozatlan időre történt, a kinevezési és munkáltatói jogokat a jogalkotó a képviselő-testülethez rendelte.³

A jegyző jogviszonyára a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (továbbiakban: Kttv.) szabályait kellett alkalmazni, a képesítési

¹ György István – Hazafi Zoltán (Szerk.): *Közszolgálati Jog*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 76. o.

² Kéki Zoltán: A jegyző szerepe az államigazgatásban a járások megalakulása után. *Pro Publico Bono – Public Administration* 1(2), 2013, 59-64. o.

Sok esetben egyedi hatósági ügyek intézése kapcsán is kialakulhat a konfliktus, ld. Hohmann Balázs: Az alternatív vitarendezés lehetőségei a közigazgatási hatósági eljárás keretében. *Európai Jog* 19(1), 2019, 23-37. o.

³ Ötv. 36. § (1).

követelményeket a jogszabály 8. § (1) bekezdése határozta meg. A kinevezési feltételek 3 elemből tevődtek össze: végzettség, szakvizsga, gyakorlat. A jegyző tekintetében háromféle végzettséget lehet elfogadni: igazgatásszervező, állam- és jogtudományi doktori és okleveles közigazgatási menedzser. A szakvizsgát tekintve elfogadott volt a jogi és a közigazgatási szakvizsga, valamint a közigazgatási tudományos fokozat. A jegyzői kinevezéshez 2 év szakmai gyakorlat volt kötelező.

A szakemberhiányra való tekintettel a törvény felmentési lehetőségeket adott a képviselő-testületnek: felmentést adható a végzettség alól, ha annak megszerzése folyamatban van és 2 éven belül a tanulmányait a kinevezett jegyző befejezi. A gyakorlati idő tekintetében a testület az csökkenthette vagy elengedhette. A felmentési lehetőségeket nem lehetett alkalmazni a körjegyzők és az 5000 fő feletti települések jegyzői tekintetében.⁴

A jegyzők esetében a jogszabály megengedte az áthelyezés alkalmazását abban az esetben, ha jegyzői állásból másik jegyzői állásba pályáztak át.⁵ A jegyző helyettesítés keretében további egy jegyzői jogviszonyt létesíthetett a képviselő-testületek megállapodása alapján. A jegyző tartós akadályoztatása esetén (például gyermekvállalás miatti távollét) a Kttv. 11. § (2) és 31. § (10) bekezdéseire alapozva helyettes jegyző kinevezésével a képviselő-testület gondoskodott a feladat ellátásáról, vagy egy másik hivatalban lévő jegyző foglalkoztatásával, vagy az állást határozott idejű helyettesítéssel meghirdette.

II.2. A 2011. évi CLXXXIX. törvény és a 2011. évi CXCV. törvény jegyzőkre vonatkozó szabályai

A jegyzői pozíció tekintetében az első fontos változást az Alaptörvény vezette be. Az Alkotmánnyal szemben, hogy az Alaptörvény nevesíti, hogy „*Törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a vármegyei képviselő-testület elnöke, valamint a képviselő-testület hivatalának vezetője vagy ügyintézője számára kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapíthat.*”⁶ Az új Möt. ezen az alaptörvényi alapon további jelentős változásokat hozott a jegyzők életében. Az eddig csak a képviselő-testület hivatalát vezető, képviselő-testület alá rendelt vezető beosztású köztisztviselő az Möt. 41. § (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület szerve lett, és a 41. § (4) bekezdése szerint a képviselő-testület hatáskört ruházhat rá, és az így hozott döntése felhatalmazáson alapul.⁷ A jegyző döntése a felhatalmazási láncolat alapján visszavezethető az Alaptörvényre, az alábbiak szerint: Alaptörvény

⁴ Ötv. 8. § (2).

⁵ Ötv. 14. § (4).

⁶ Alaptörvény 34. cikk (3) bekezdés.

⁷ Feik Csaba: A polgármesteri hivatalok irányítása és vezetése, az abban közreműködők feladat-és hatásköre. *Pro Publico Bono—Public Administration* 2(4), 2014. 120-130. o.

– Magyarország önkormányzatairól szóló törvény – polgármester jegyzőt kinevező döntése – jegyző egyedi ügyben hozott döntése.⁸

A jegyző kinevezését a jogalkotó kivette a testület hatásköréből és a polgármesterébe utalta. A jegyzőt pályázat útján határozatlan időre a polgármester nevezi ki és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat.

Az önkormányzati önállóságot veszélyeztető új szabályozás a jegyző helyettesítésénél áll fenn.

Az Möt. kimondja, hogy a jegyző helyettese az aljegyző, továbbá az önkormányzat a hivatal szervezeti és működési szabályzatában rendezheti a helyettesítés kérdését. Abban az esetben, ha a jegyző tartósan akadályoztatva van (például gyermeknevelés miatt van távol), a betöltött állásra az új szabályok alapján nem lehet pályázatot kiírni.

Változott a kinevezési feltételek is,⁹ bővült elfogadható végzettségekkel:

- a) igazgatásszervező
- b) igazgatás-szervező alapszakon szerzett végzettség,
- c) jogász
- d) államtudományi végzettség,
- e) okleveles közigazgatási szakértő,
- f) okleveles közigazgatási menedzser.

66

A jegyző tekintetében az első törvényi anomáliát az igazgatás-szervező alapszakon szerzet végzettség teremti, mivel az némi pontosítást igényelne a jogalkotó részéről. A 282/2016. (IX.21.) Kormányrendelet 2. melléklete rögzíti a közigazgatás-szervező alapképzési szakon megszerzhető végzettségeket, amelyek a) közigazgatás-szervező általános igazgatás szakirányon, b) közigazgatás-szervező nemzetközi közigazgatási szakirányon, c) közigazgatás-szervező adóigazgatási szakirányon. A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény a közigazgatás-szervező alapképzési szakon megszerzhető végzettségek közül nem emeli ki az általános igazgatás szakirányt. 2016-ban a közigazgatási képzések a Nemzeti Közszolgálati Egyetemhez kerültek, 2016. előtt más egyetemek és főiskoláknál is elérhetőek voltak az igazgatás-szervező és nemzetközi igazgatás-szervező szakok, de az alapszaki megjelölésük nem volt egységes. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem felvételi

⁸ Patyi András: *A közigazgatási működés jogi alapjai. – A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai II. kötet.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.

Fábián Adrián, et. al.: Atipikus hatósági tevékenység és döntéshozatal, különös tekintettel az új közigazgatási rendtartásra. *Pro Publico Bono* 5(1), 2017, 5-11. o.

A felhatalmazáson alapuló egyedi döntéshozatal átláthatósági kérdéseket is felvet, ld. Hohmann Balázs: *Az átláthatóság értelmezése és követelményrendszere a közigazgatási hatósági eljárások tükrében.* Pécs, Novissima Kiadó, 2022. 95-96. o., illetve Hohmann Balázs: *The interpretation of transparency from the legal point of view.* In: Haffner Tamás (Szerk.): *IV. Fiatalok Európában Konferencia -Tanulmánykötet.* Pécs, Sopianae Kulturális Egyesület, 2018.

⁹ Csutorás Gábor Ákos: A magyar közigazgatási szakemberek elméleti és gyakorlati képzési követelményeinek jogtörténeti áttekintése. *Jogtörténeti Szemle* 2016/4., 48-56. o.

tájékoztatója az egyes alapképzési szakok tekintetében rögzíti a képzési területeket, és a jegyzői feladatkör ellátásához szükséges ismereteket az általános igazgatási szakirány öleli fel, de ezt a jogszabály nem mondja ki.

A 2016. előtt indított szakok esetében vitát képezhet, hogy a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán nemzetközi igazgatás szakon szerzett diploma egyenértékű-e a 282/2016.(IX.21.) Korm. rendeletben rögzített közigazgatás-szervező nemzetközi közigazgatás szakirányon szerzett diplomával és ezek feljogosítanak-e a jegyzői pozíció betöltésére?

A további feltételek nem változtak, továbbra is kell a jogi vagy közigazgatási szakvizsga, vagy közigazgatási tudományos fokozat, illetve a 2 év közigazgatási gyakorlat. A végzettség és a szakmai gyakorlat alóli mentesítés szabályai sem változtak.

A jegyző, mint területi szinten általános hatáskörű szerv jár el. Azokban az esetekben, amikor a jegyző saját államigazgatási feladatkörében, államigazgatási hatáskörében jár el, sem a polgármester, sem a képviselő-testület nem utasíthatja.¹⁰ A jegyzői államigazgatási hatáskörök nagy része 2013. január 1. napjával a járási hivatalokhoz kerültek,¹¹ a jegyzőnél azok az államigazgatási hatáskörök maradtak, amelyek:

- az önkormányzat rendeletalkotási jogával függenek össze,
- azonnali beavatkozást igényelnek,
- helyben történő ügyintézését igényelnek.¹²

Az új szabályozás szerint a jegyző vezeti polgármesteri hivatalt (közös önkormányzati hivatalt) a polgármester irányításával. A jegyző a polgármester beosztottja, amit az a rendelkezés is alátámaszt, hogy a polgármesternek a törvény egyetértési jogot biztosít a polgármesteri hivatal köztisztviselői személyügyi kérdéseivel. A jogszabály rögzíti, hogy a polgármester irányítási joga a jegyző államigazgatási jogköreire nem terjed ki, de az önkormányzati ügyekre igen.

A második anomáliát a jegyzőkkel kapcsolatban a jegyző MötV-ben rögzített azon feladata adja, mely szerint, ha a testület munkája során törvénysértést tapasztal, köteles erre felhívni a képviselő-testület figyelmét.¹³ A jegyző ezen feladata egyértelműen az önkormányzati feladatok közé tartozik, és a kérdés az, hogy erre a feladatkörre kiterjed-e a polgármester irányítási joga?

Véleményem szerint, mivel itt szakmai álláspontonról van szó egy igazgatási vagy jogi végzettséghez kötött munkakörben nem lenne logikus, ha a választott

¹⁰ Lapsánszky András – Patyi András – Takács Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga – A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai III. kötet*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.

¹¹ Kovács Gergő Péter: Osztódás a közigazgatásban, avagy az új járási és polgármesteri hivatali struktúrák át/ki-alakulása. *TAYLOR* 6(1-2), 2014, 488–497. o.

¹² U.O.

¹³ Steiner Erika – Gyergyák Ferenc: A partikuláris jogalkotás közigazgatási és bírósági törvényességi kontrollja. Budapest, Nemzeti Közszelektálati Egyetem, 2020. 33-34. o.

pozícióban lévő polgármester irányítaná a jegyzőt abban a kérdésben, hogy jelezheti-e a jogszabálysértést a testület felé vagy sem. Az Ötv. a jegyzőt a törvényesség óráinak tette meg, az Möt. is megtartotta ezt a jegyzői kötelezettséget: az Möt. 81. § (3) bekezdés e) pontja rögzíti, hogy a jegyző „jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő”. Az 52. § (1) bekezdés mondja ki, hogy a testületi ülésről jegyzőkönyvet kell készíteni, és az (1) bekezdés k) pont külön kiemeli, hogy „a jegyző jogszabálysértésre vonatkozó jelzését;” a jegyzőkönyvben rögzíteni kell. Az 53. § (1) bekezdés a szervezeti és működési szabályzat kötelező tartalmi elemeit, és az (1) bekezdés k) pontja kimondja, hogy az SZMSZ-ben rögzíteni kell a jegyző a jogszabálysértő döntések, működés jelzésére irányuló kötelezettségének szabályait. Mivel az Möt. a jegyző kötelezettségéről beszél, véleményem szerint a jogszabálysértésre való felhívás kötelezettsége körében a polgármester irányítási joga nem érvényesül, de ezt törvényi rendelkezéssel és törvényi védelemmel kellene támasztani, hogy a jegyzők élhessenek és merjenek élni ezen jogukkal.

A jegyző helyettesítése veti fel a harmadik anomáliát. Az Möt. rögzíti, hogy a jegyző helyettese az aljegyző. A jegyző jogállását tekintve köztisztviselő, vonatkoznak rá a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény szabályai, tehát alapesetben a vezető pozíció helyettesítéséről szóló 129. § (5) bekezdésében foglalt szabályok is.

68

A jegyző helyettesítése kapcsán a joggyakorlat azonban az Möt.-ből indul ki, mely szerint a jegyző helyettese az aljegyző. Az Möt. 82. § (1) bekezdésében szerepel, hogy „A jegyzői és az aljegyzői kinevezés vezetői munkakörnek minősül, a jegyzőre, aljegyzőre alkalmazni kell a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény vonatkozó rendelkezéseit.” A jegyző vonatkozásában a 129. § alkalmazását egyik jogszabály sem zárja ki, a gyakorlat azonban mégsem ismeri el, hogy a tartósan akadályozott jegyzőt határozott idejű vezetői kinevezéssel helyettesíteni lehetne.

A hatályos joggyakorlatot a Csongrád Vármegyei Kormányhivatal *Önkormányzati Helpdesk* oldalán 2018. február 28-án közzétett szakmai anyaga rögzíti. A jegyző helyettesítése tárgyában a következő jogszabályhelyeket kell alkalmazni¹⁴:

- a Möt. 81. § (2) bekezdését: „A jegyzőt az aljegyző helyettesíti, ellátja a jegyző által meghatározott feladatokat.”,
- a Möt. 82. § (2)-(3) bekezdését: „(2) Amennyiben hat hónapon belül a polgármester nem nevez ki, illetve közös önkormányzati hivatal esetében az érintett polgármesterek nem neveznek ki jegyzőt, a kormányhivatal vezetője ideiglenes hatállyal a jegyzői feladatok ellátására a pályázati kiírásnak megfelelő jelöltet, ennek hiányában a képesítési és alkalmazási feltételeknek megfelelő hivatali köztisztviselőt vagy más jegyzőt nevez ki. A jegyzői feladatok ellátására szolgáló kinevezés az új jegyző kinevezéséig tart. (3) A jegyzői és az aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége, illetve tartós

¹⁴ *Önkormányzati Helpdesk*. <http://onkormanyzat.csmkh.hu/a-jegyzo-helyettesitesenek-kerdesei/> (2024.08.30.)

akadályoztatásuk esetére – legfeljebb hat hónap időtartamra – a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a jegyzői feladatok ellátásának módjáról.”

- Kttv. 251. §-a: *„Másik jegyző helyettesítése céljából – a fővárosi, vármegyei kormányhivatal vezetője által történő kinevezés esetén – a jegyző további egy közszolgálati jogviszonyt létesíthet. A helyettesítésre létesített jogviszony tekintetében a 6. § 1. pontban meghatározott alapvető munkáltatói jogokat a fővárosi, vármegyei kormányhivatal vezetője gyakorolja, az egyéb munkáltatói jogokat a polgármesterek megállapodásukban foglaltak szerint gyakorolják.”¹⁵*

A szakmai iránymutatás szerint a jegyző helyettesítésére a következő esetekben kerülhet sor:

1. A jegyzőt az aljegyző helyettesíti ott, ahol a polgármester aljegyzőt is kinevezett, hiszen ez az aljegyző Mötv-ben rögzített feladatköre.
2. Ha a jegyzői tisztség betöltetlen, vagy a jegyző (aljegyző) tartósan akadályoztatva van (például gyermekvállalás miatt), akkor 6 hónapig az SZMSZ szerinti helyettesítés áll fenn. A helyettesítés módját az Mötv 82. § (3) bekezdése alapján meg kell határozni a képviselő-testületnek.

Amennyiben a 6 hónap letelte után sem tud a jegyző munkába állni, akkor a Belügyminisztérium álláspontja szerint a képviselő-testület újra rendelkezhet a helyettesítésről, de erre csak betöltött álláshely esetén van lehetőség – tehát alkalmazható lenne a Kttv. 129. §-a.

Amennyiben nem betöltött álláshelyről van szó, akkor az Mötv. 82. § (2) bekezdése szerint a Kormányhivatal vezetőjénél van a helyettesítésről való rendelkezés joga, amennyiben a polgármester betöltetlen tisztség esetén a 6 hónap lejártát követően sem nevez ki új jegyzőt. Ebben az esetben a Kormányhivatal vezetője a jegyzői feladatok ellátására ideiglenes hatállyal a pályázati kiírásnak megfelelő jelöltet nevez ki, az ideiglenes kinevezés az új jegyző kinevezéséig tart. Helyettesként kijelölhető a pályázati kiírásnak megfelelő jelölt, más jegyző vagy az alkalmazási feltételeknek megfelelő hivatali köztisztviselő. Fontos kérdés ebben a tekintetben a munkáltatói jogok gyakorlása, ugyanis, ha a kormányhivatal vezetője nevezi ki az ideiglenesen a jegyzői feladatokat ellátó helyettes jegyzőt, abban az esetben a kormányhivatal vezetője gyakorolja a munkáltatói jogokat. A munkáltatói jogok gyakorlása a következőképpen alakul:

¹⁵ Ezzel kapcsolatban lásd bővebben: György István – Hazafi Zoltán (Szerk.), 2014, i.m. 29. o.

1. táblázat – A munkáltatói jogok gyakorlása a vizsgált esetben

A kormányhivatal vezetője		
Helyettes jegyzőnek a pályázati kiírásnak megfelelő jelöltet nevez ki	Másik jegyzőt nevez ki	Hivatali köztisztviselőt nevez ki
Munkáltatói jogokat teljes körűen a kormányhivatal vezetője gyakorolja	Munkáltatói jogokat a kormányhivatal vezetője, egyéb munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja	Munkáltatói jogokat a kormányhivatal vezetője, egyéb munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja

Forrás: saját szerk.

A Kttv. 251. §-a szerint a jegyző másik jegyző helyettesítése céljából további egy jogviszonyt létesíthet, de csak a kormányhivatal kijelölése alapján. Ha a jegyzői pozíció betöltött, de a jegyző tartósan akadályozott és az SZMSZ szerinti helyettesítés nem megoldott, akkor az önkormányzat a 6 hónap lejtártát megelőzően is megkeresheti a kormányhivatalt a helyettes jegyző kijelölésére, ebben az esetben a kormányhivatal vezetője mérlegelési jogkörében dönt. A törvényalkotó eredeti szándéka szerint a kormányhivatal vezetőjének azért adott beavatkozási jogot, hogy az önkormányzat működőképessége folyamatos legyen, hiszen jegyző nélkül nem lehet érvényes testületi ülést tartani.¹⁶

70

II.3. A jegyző helyettesítésének anomáliája és kockázata egy gyakorlati példa alapján

A példát két kistélepülés kálváriája szolgáltatta, amelyek közös hivatalban látják el feladatukat.¹⁷ A székelytelepülés 1000 fő alatti (nevezzük A-nak), a társult település 1000 fő fölötti lakosságú (nevezzük B-nek). A feladatokat már a közös önkormányzati hivatalt megelőzően is körjegyzőségben látták el. A hivatali struktúrát tekintve a két település teljesen önálló igazgatási tevékenységet folytat, a kettő között csak a jegyző jelentett kapcsolatot. A két település anyagi helyzete nem tette lehetővé aljegyző alkalmazását, 1 fő jegyzőt foglalkoztattak, aki bejelentette, hogy tartósan akadályoztatva lesz. A jegyző helyettesítését az SZMSZ szerint az „A” településen dolgozó szociális ügyintéző láthatta el, de az SZMSZ szerinti helyettesítés tartósan akadályoztatva volt, így 2 betöltött álláshely volt üresen a közös hivatalnál. A polgármesterek „B” település kezdeményezésére megkeresték az illetékes kormányhivatalt, ahol azt a tájékoztatást kapták, hogy létre kell hozniuk az aljegyzői pozíciót, az az egyetlen megoldás a jegyző helyettesítésére. A jegyző előkészítette az iratokat, de sajnos egészségi állapota miatt már nem tudta az SZMSZ

¹⁶ Feik Csaba, 2014, i.m. 136. o.

¹⁷ A kistélepülések adottságairól és a helyzetükből adódó egyéb problémákról bővebben, ld. Tóth Andrea: *Mediáció alapuló módszerek alkalmazásának lehetőségei a kistélepülések működésében*. Pécs, Tudatosan a Környezetünkért Egyesület, 2022. 11-22. o. <https://doi.org/10.47271/JTKKSZ.6.2022>

módosítást átvenni és az aljegyzői pályázati kiírást elkészíteni. A két polgármester „B” település polgármesterének kezdeményezésére helyettes jegyző kijelölését kérték 2018. október végén. A helyettes jegyző munkáltatója 2018. december 31-ig járult hozzá a helyettesítéshez. A helyettes jegyző a rendelkezésére álló időben az elfogadott SZMSZ módosítás alapján megjelentette az aljegyzői pályázatot és a szociális ügyintézői pályázatot. Az aljegyzői pozícióra nem jelentkezett olyan pályázó, aki a Kttv.-ben meghatározott képesítési előírásoknak megfelelt, a szociális ügyintézői álláshely azonban betöltésre került.

Az „A” település polgármestere megkereste az illetékes kormányhivatalt, és helyettes jegyző kijelölését kérte annak ellenére, hogy az SZMSZ szerinti helyettesi pozíció betöltésre került. A kormányhivatal „A” település polgármesterének helyettes jegyző kijelölése iránti kérelmét elutasította.

Az SZMSZ szerinti helyettes munkába állt, viszont nem biztosította „B” településen a jegyzői jelenlétet, a közös hivatal „B” településen lévő kirendeltségén a jegyzői feladatokat nem látta el, melyre „A” település polgármestere utasította. „B” település polgármesterének többszöri felszólítására sem biztosította a székhelytelepülés a jegyzői feladatok ellátását a kirendeltségén. Az SZMSZ szerinti helyettes nem köztisztviselőhöz méltó magatartást tanúsított „B” település polgármesterével szemben, aki ezt szóvá is tette írásban, de érdemi intézkedés az ügyben nem történt. A konfliktushelyzetben az SZMSZ szerinti helyettesi pozícióba felvett kezdő köztisztviselő nem tudta feladatát megfelelően ellátni, ezért köztisztviselői jogviszonyát próbaidő alatt megszüntette működésképtelenné téve ezzel mindkét önkormányzatot.

„B” község polgármestere kijelölési kérelemmel élt a kormányhivatalnál és a kormányhivatal helyettesként egy másik jegyzőt jelölt ki.

Az eset tanulsága az SZMSZ szerinti helyettesítés rögzítésének fontossága, hiszen ha nincs jegyző, nincs aljegyző, és az egyetlen SZMSZ szerinti helyettes nem látja el a feladatát megfelelően, nincs senki, aki felelősségre vonhatná őt ezért, és az önkormányzatok működőképessége veszélyeztetve van.

Ebből az esetből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a 10000 fő alatti településeken nem kötelező aljegyzőt kinevezni, így a jegyző helyettesítésére csak az SZMSZ-ben foglaltak szerint kerülhet sor, és az SZMSZ szerinti helyettesítés csak 6 hónapig tarthat.

Ha tartjuk magunkat a jelenlegi joggyakorlathoz, az azt jelenti, hogy annál az önkormányzatnál, ahol a jegyző tartósan akadályoztatva van (például gyermekvállalás miatt), és nincs aljegyző vagy éppen ő is tartósan akadályozott, akkor nem lehet határozott időre vezetői megbízást adni pályázat alapján a Kttv. 129. §-ra hivatkozva, és ezeknél az önkormányzatoknál majd a kormányhivatal vezetője által kijelölt helyettes jegyzők tevékenykednek, akik felett a polgármester nem gyakorol tényleges munkáltatói jogokat.

Természetesen egyszerű válasz, hogy ahol a jegyző tartósan akadályoztatva van, ott létesítsen az önkormányzat aljegyzői pozíciót. Ez jól hangzik, de az aljegyzőre is ugyanazon a szabályok vonatkoznak, mint a jegyzőre, az MÖtv. szerint az aljegyzői pozíció is pályázat útján határozatlan időre létesíthető, de vajon mi lesz az aljegyzői pozíció sorsa, ha a jegyző akadályoztatása megszűnik? Mi alapján szűnne meg a jogviszonya? Létszámléptetés?

A képviselő-testület az SZMSZ módosításával majd megszüntetheti az aljegyzői pozíciót a tartós akadályoztatás megszűntét követően, de valóban ez lenne a megfelelő jogi megoldás, és valóban erre irányult a jogalkotói szándék, ha a problémát megoldhatjuk egyszerűen a Kttv. 129. §-a alapján?

III. A Kormányhivatalok új jogköreiből adódó anomáliák és kockázatok

III.1. Kormány kontra önkormányzatok az Alaptörvényben

Az Alaptörvény 31 – 35. cikkei rendelkeznek az önkormányzatokról, melyek a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. Az önkormányzati autonómiát rögzíti az, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat csak sarkalatos törvény állapíthatja meg. Az Alaptörvény az önkormányzatok legfontosabb feladatain kívül részletesen rögzíti a rendeletalkotási jogot és annak fő szabályait.

A fővárosi és vármegyei kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) egyenesen az Alaptörvényből kap felhatalmazást az önkormányzat mulasztásos törvénysértése megállapításának kezdeményezésére,¹⁸ sőt, ha a bírósági mulasztásmegállapítást követően az önkormányzat továbbra sem tesz eleget ennek a kötelezettségének a kormányhivatal vezetőjét (főispán) hatalmazza fel a jogszabály megalkotásával.¹⁹

Ez a jogosultság is a Kormány és az önkormányzatok viszonyának újraszabályozásából ered, amelynek keretében a Kormány erős hatásköröket kapott az önkormányzatokkal szemben, melyeket a Kormányhivatalokon keresztül gyakorol. Ezek közül az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése rögzíti a törvényességi felügyeletet, melynek kereteit nem állapítja meg, azt sarkalatos törvényre bízza.²⁰ Az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) ezzel szemben csak arról rendelkezett a Kormány feladatainak felsorolásánál, hogy a Kormány biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.²¹

További erős jogosítványa a Kormánynak az újabb önkormányzati eladósodási hullám megakadályozása érdekében rögzített Alaptörvényi rendelkezés,

¹⁸ Gyurita Rita: A fővárosi és megyei kormányhivatal. *Új Magyar Közigazgatás* 7(2), 2014. 19. o.

¹⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 15.) (a továbbiakban: Alaptörvény) 31. és 34. cikk.

²⁰ Varga Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai – A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai I. kötet*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.

²¹ 1949. évi XX. törvény 35. § (1) bekezdés d) pont.

amely értelmében a Kormány engedélyhez köti az önkormányzati hitelfelvételt. Ez a rendelkezés korlátozza az önkormányzatok gazdasági önállóságát, de biztosítja a nemzeti vagyon védelmét.²²

III.2. A Kormányhivatalok új szabályozása

2011. január 1. napjával jöttek létre a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei: a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok (a továbbiakban: kormányhivatal). Az új szervezet magába foglalta a korábban dekoncentrált szervekként működő szakigazgatási szervek nagy részét,²³ ezáltal létrejött egy osztott szervezet, amely törzshivatalból és szakigazgatási szervekből állt. 2015. január 1-vel létrejött az integrált kormányhivatali rendszer, melynek keretében megszűnt az osztott hivatali szervezet és a szakigazgatási szervek főosztályokként integrálódtak be a kormányhivatal immáron egységes szervezetébe.

A kormányhivatalok irányítója a közigazgatási és területfejlesztési miniszter (a továbbiakban: miniszter), irányítási joga azonban nem terjed ki a kormányhivatal alapítására, átszervezésére, megszüntetésére, (Országgyűlés jogköre), továbbá a kormányhivatal vezetőjének, a főispánnak a kinevezésére és felmentésére (ezt a jogkört Miniszterelnök gyakorolja, a főispán személyére a miniszter tesz javaslatot). A kormányhivatal székhelye fővárosi kormányhivatal tekintetében Budapest, vármegyei kormányhivatal tekintetében pedig a megyeszékhely.

A kormányhivatal vezetői szintjei:

- főispán,
- főigazgató – a főispán általános helyettese, a kormányhivatal hivatali szervezetét vezeti (a miniszter nevezi ki és menti fel a főispán javaslatára),
- igazgató – a főigazgató általános helyettese, akit a főigazgató javaslatára a főispán nevez ki.

A kormányhivatal vezetése kétszintű az új szabályozás szerint: a politika vezetést a főispán, a szakmai vezetést a főigazgató látja el. A főispáni pozíció politikai jellegét erősíti, hogy megbízatása a Miniszterelnök megbízatásával egyidejűleg megszűnik. Ebből adódik az is, hogy a kormányhivatal nem csak szervezetiileg a Kormány hivatala, hanem a feladatellátásért viselt felelősség tekintetében is, ami túlmutat a közigazgatási hivatalok szerepkörén, és végeredményben ezzel magyarázhatóak az önkormányzatokkal szemben biztosított erős jogosítványai is.

²² Alaptörvény, 34 cikk (5) bek.

²³ Gyurita Rita: Integrációs folyamatok a területi államigazgatási szervezetben, a fővárosi és megyei kormányhivatalok. *Közigazgatás Tudomány* 1(2), 2021. 59-60. o. <https://doi.org/10.54200/kt.v1i2.16>

A kormányhivatalok alapvető feladata, hogy részt vegyenek a Kormány döntéseit végrehajtva a kormányzati célkitűzések területi megvalósításában. Ez alapján a legfontosabb feladat- és hatáskörei:²⁴

- Elsőfokú és másodfokú hatósági hatáskörök.
- Koordinációs feladatok.
- Ellenőrzési hatáskörök.
- Törvényességi felügyelet.
- Szervezési, funkcionális és informatikai feladatok.
- Képzési, továbbképzési funkciók.
- Kormányablak működtetése.

A továbbiakban a kormányhivatalok önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi felügyeleti jogkörét tekintjük át.

III.3. A Kormányhivatalok új jogkörei a Möt. -ben

Kiemelendő az új szabályozás körében a kormányhivatalok önkormányzatokkal szemben biztosított jogkörének bővülése, a kormányhivatal ellátja az önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Az önkormányzati működés széles skáláján kapott a kormányhivatal jogosultságot ahhoz, hogy beleszóljon az önkormányzatok életébe. A kormányhivatal indítványára össze kell hívni a testület ülését,²⁵ a kormányhivatalt értesíteni kell az érdemtelenségi és az összeférhetlenségi eljárásban hozott döntésről, az önkormányzati ülésről készült jegyzőkönyvet 15 napon belül fel kell terjeszteni a kormányhivatalnak és meg kell küldeni a kihirdetett önkormányzati rendeleteket is. Jelentősebb beavatkozás az önkormányzat életébe a helyettes jegyző kinevezésének joga, amely szintén a kormányhivatal hatáskörébe tartozik. A kormányhivatal jogosult az önkormányzatok megállapodásának hiányában kijelölni a közös hivatalhoz tartozó településeket és létrehozni a közös hivatalt létrehozó megállapodást is, amelyhez nem kell az érintett önkormányzatok hozzájárulása. Kötelezettségvállaló hiánya esetén szintén a Kormányhivatal jelöli ki az adott önkormányzat hivatalában foglalkoztatottak közül a kötelezettségvállalásra jogosult személyt.

A törvényességi felügyelet körében (Möt. 132. § (1) bekezdés szerint):

- a) a kormányhivatal törvényességi felhívással élhet,
- b) kezdeményezheti a képviselő-testület ülésének összehívását és a törvényben rögzített esetekben össze is hívhatja a képviselő-testületet,
- c) javaslatot tesz az önkormányzatokért felelős miniszternek, hogy az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál,

²⁴ Lapsánszky András et. al., 2017, i.m. 129. o.

²⁵ Möt. 44. §.

- d) kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál az önkormányzati határozat felülvizsgálatát,
- e) bírósági eljárás megindítását kezdeményezheti a határozathozatali vagy feladat-ellátási kötelezettségét elmulasztó önkormányzat ellen,
- f) javaslatot tehet az Alaptörvénnyel ellentétesen működő önkormányzat feloszlására,
- g) kezdeményezheti a helyi önkormányzatnak a központi költségvetés terhére nyújtott támogatások felülvizsgálatát,
- h) a sorozatosan törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt pert indíthat,
- i) fegyelmi eljárást kezdeményezhet az önkormányzat polgármestere ellen, a polgármesternél pedig a jegyző ellen,
- j) kezdeményezheti az önkormányzat gazdálkodásának vizsgálatát az Állami Számvevőszéknél,
- k) törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki.

A törvényességi felügyeleti eljárás körében a kormányhivatal vizsgálhatja az önkormányzat működésének és döntéshozatali eljárásának jogszerűségét, döntéseinek jogszerűségét, jogalkotási kötelezettségének, jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését.

A jogszabály rögzíti azokat az eseteket, amelyekre nem terjed ki a törvényességi felügyelet.

A kormányhivatal információkérési joga kiterjed arra, hogy a helyi önkormányzatoktól információkat, adatokat kérjenek azok feladat- és hatásköreit érintő kérdésekben, és az érintett köteles ennek eleget tenni, gyakran 1 napos határidőn belül.

A kormányhivatal javaslattételi joga már jelentősebb beavatkozás az önkormányzat belügyeibe, mivel a kormányhivatal által a működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozó javaslatát az önkormányzat köteles azt megtárgyalni és arról döntést hozni, és ezt még fokozza az a tény, hogy a javaslat elutasítását a kormányhivatal felé indokolni kell.

IV. Összegzés

Áttekintve a megvizsgált joganyagot megállapítható, hogy a jegyzői pozíció helyettesítésének jelenlegi szabályozás első olvasatra semmilyen anomáliát és kockázatot nem jelent az önkormányzat számára egészen addig, amíg nem szembesülnek az önkormányzatok azzal a ténnyel, hogy a jegyző tartósan akadályozott.

A 2013. előtti gyakorlat szerint ez nem okozott problémát, mert a Kttv. alapján helyettesítéssel látták el a feladatot saját hatáskörben. A polgármester és a képviselő-testület vagy pályázatot írt ki a helyettesítésre, vagy megállapodott a másik

település jegyzőjével, hogy lássa el a feladatot, és ehhez nem kellett a Kormányhivatal jóváhagyása, hiszen a testületek önrendelkezési joguk keretében törvényesen oldották meg a felmerült problémát, és nem vált az önkormányzati rendszer működésképtelenné.

A legnagyobb bajban a kistelepülések vannak, ahol sok esetben a jegyző az egyetlen felsőfokú végzettségű köztisztviselő a hivatalban és nincs aljegyző, mert sem a méret, sem az anyagi helyzet nem teszi lehetővé aljegyző alkalmazását. Ezeket a kistelepüléseket kényszeríti bele a joggyakorlat helyettesítésre olyan aljegyzői pozíciók alakítására, amelyek megszüntetése érdeksérelem nélkül nem lehetséges. Természetesen az állásiterjún lehet úgy tájékoztatni a jelöltet, hogy egy határozatlan, de mégis határozott idejű állást hirdet a polgármester, de ez sem igazán etikus.

A megnyugtató megoldás a helyettesíthetőség megoldása egyértelmű szabályozással, mert jelenleg a rendező két jogszabály (Mötv., Kttv.) összhangja nem teljes, és jóformán jogértelmezés kérdése, hogy miként járhat el az önkormányzat. A helyzet megoldatlansága esélyegyenlőségi problémákat is felvet, hiszen milyen eséllyel indul egy olyan önkormányzat jegyzői pályázatán a gyermekvállalás előtt álló fiatal nő, ahol már a tartós távollét helyettesíthetőségi problémákat okozott? Az esélyegyenlőségi szabályok szerint jó eséllyel, de a tapasztalat szerint nem, és ez így lesz mindaddig, amíg a törvényi szabályozás megnyugtatóan és egyértelműen nem rendezi a jegyző helyettesíthetőségét.

76

A Kormányhivatal szerepkörét tekintve, annak megerősítése az önkormányzatok vonatkozásában egy olyan erős kontrollelemet jelent, amely szinte mindenért számonkérheti az önkormányzatokat, még akkor is, ha az egyes feladatellátásokhoz nincs megfelelő finanszírozás, sem önerő.

A Kormányhivatal törvényességi ellenőrzési jogkörében segítette a jegyzők és a képviselő-testület munkáját, de törvényességi felügyeleti jogkörében kvázi felettes szervként, alá-fölé rendeltségi viszonyban jár el az önkormányzatok vonatkozásában és ez sérti az önkormányzati autonómiát.

Nem az ellenőrzési vagy felügyeleti jogosítványok jelentik a problémát, sokkal inkább az a megváltozott jogállás, amely a Kormányhivatal kettősségét, politikai és szakmai jellegét jelenti, mivel ez idegen a magyar jogrendszerből: a politikai elemet – ahogy a történeti visszatekintés során láttuk - a megye képviselte, és nem egy függetlenített kormányhivatal.

Olyan jelentős változás ez, aminek még kell néhány év, hogy zökkenőmentesen épüljön be a helyi igazgatás rendszerébe.

Példának hadd hozzam itt is a jegyző helyettesítését. Nagyon nehéz megmagyarázni a polgármestereknek és a képviselő-testületeknek, hogy a helyettes jegyző vonatkozásában igazából nincs jogkörük, és azt is, hogy egy olyan SZMSZ szerinti helyettes köztisztviselő vonatkozásában, aki nem látja el a feladatát, szintén nincs mit tenniük, mert nincs jogkörük a jogviszony megszüntetésére, míg a

kormányhivatal vezetője gond nélkül megkapja ezt a jogkört a helyettes jegyző vonatkozásában.

Egyértelmű, hogy az önkormányzatok működőképességének biztosítása volt a cél, de az önkormányzati autonómiát tekintve célszerűbb lett volna a polgármesterhez, vagy a képviselő-testülethez telepíteni ezeket a jogköröket és pontosan leszabályozni azokat a vészhelyzeteket, amikor a kormányhivatal vezetője avatkozhat be.