Gaál Róbert, jegyző
Szombathely MJV Önkormányzata

Quo vadis, Notari?

A jegyzői jogállás lényeges változásokon megy keresztül Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény megjelenésével és hatálybalépésével. Az alábbiakban egy értelmezési vonalat kívánok nyújtani az Olvasó számára, mely következetes értelmezési keretet adhat az eligazodáshoz.

I. Jegyzői jogállás jogtörténeti előzményei

A jegyző jogállásának jogtörténeti fejlődését Ruszoly József Alkotmánytörténeti tanulmányok című kötetéből és Asztalos, Csizmadia, Kiss szerzők által írt Magyar Alkotmány- és jogtörténet című munkából ismertetem a teljesség igénye nélkül kivonatolva. Azért tartom fontosnak, mivel következetesen a jogalkotónak egyes jogintézmények létrehozása mindig célzott kell, legyen.

Szabó István kutatásaiból tudjuk, hogy a középkori magyar parasztfalunak, ha alacsony szinten is, önkormányzata volt. Ennek szembeötlő jele a 13-15. században a korábbi falunagyot (villicus) fölváltó bírónak (iudex) esküdttársaival való ítélkezése volt. A városi adminisztrációt, az írásos hivatali munkát a városi jegyző (notárius, város deákja) látta el. (Asztalos, Csizmadia, Kiss)
E hatáskör a földesúr és a megye hatóságai közé szorítva 1514 után is megmaradt. Az írásbeli feladatokat a falu papja vagy iskolamestere látta el; ám *már a 16. században találhatni falusi jegyzőt is*, noha intézménye csak a 17-18. században vált általánossá. Ekkorra ugyanis megszaporodtak a falvakra háruló közigazgatási teendők, különösen adóügyben. Tolna vármegye 1731-ben elrendelte, hogy minden falunak legyen nótáriusa; alkalmazásuk föltételeit azonban országosan csak Mária Terézia szabta meg 1767. évi *úrbéri rendeletében*. Az úrbéri rendelet IX. pontja kimondta: a bíró mellett szolgáló esküdteket és a jegyzőt a község szabadon választhatta, s helyette újat választhatott, személyükre a földesurat nem illette meg a jelölés joga. A megyék különösen figyeltek a jegyzőkre, mert tőlük a falvak közigazgatásának rendbetételét remélték.

Az 1836:19. tc. az úrbéri rendelet határozmányait tartotta fönn. A „*jó erkölcsű és ügyes*" jegyzőt a község - a földesúri jóváhagyással – szabadon fogadta föl, ha pedig nézeteltérés merült föl vele kapcsolatban, ennek elsimítására a vármegye volt jogosult. A megyének egyébként is kötelessége volt ügyelni, nehogy a falvak jegyző nélkül maradjanak. A fölfogadott jegyző megbízatása a szerződésben meghatározott időpontig tartott. Kötelességmulasztás esetében azonban – szükség szerint a földesúr tudtával – előbb is elbocsáthatták.

A község (falu) első embere évszázadok óta a bíró volt, akire elsősorban a földesuraság „ügyelt". Eredetileg még az esküdtek (tanácsosok) is megelőzték a fölfogadott jegyzőt, aki sok helyütt a 19. században is tanítói feladatai mellett látta el egyre szaporodó írásbeli kötelmeit, amelynek révén a megye „hatósági közegeivel", mindenek előtt a (fő)szolgabíróval, esküdtekkel került kapcsolatba.
A jegyzők általában *középiskolát végzett, tanult emberek voltak*. Kulcspozíciót betöltő honorációrokként különösen a reformpárt számított rájuk.
1848. előtt a községi jegyző többnyire szerény járandóságával még a „*falu pennája*", a közösséget szolgáló, a bíró vezette elöljáróság mellett háttérbe szoruló tisztviselő volt, akit egyelőre az sem emelt a parasztelöljárók fölébe, hogy a megye is fokozottan számot tartott helybéli szolgálataira.

Az *1848. áprilisi törvények* a falusi községek helyzetét igazán nem szabályozták. A földesúri joghatóság megszűnése természetesen rájuk is kihatott: nem álltak többé magántörvényhatóság, az úriszék alatt, a szó közjogi értelmében is közigazgatási egységekké váltak, és ezután csak a vármegye felügyelete alá tartoztak. Az 1848:XXIV. tc. a megyéket hatalmazta föl arra is, hogy ideiglenesen mű-

ködjenek közre az elöljáróságok megválasztásában. Mivel törvény nem rendelkezett a korábban a földesúr gyakorolta jelölési jogról, volt megye, ahol ezt teljesen mellőzték (Somogy), másutt a járásbeli szolgabírákra bízták (Sopron, Moson) megint másutt a szolgabírák ajánlási jogát a lakosok előzetes meghallgatásához kapcsolták (Pest). A kérdés megoldásának irányát jelzi, hogy az 1848 nyarán a képviselőház elé terjesztett, ám a szabadságharc miatt nem tárgyalt törvényjavaslat, amely e vonatkozásban is három évenkénti elöljáróság-választást kívánt meg úgy, hogy a polgárok által választandó héttagú (kijelölő) választmány „a nép ajánlásainak meghallgatása mellett elkészíti a három tagból álló kijelölést, kik közül választatik minden polgárok által a bíró és az albíró is, és így az esküdtek is." Megválasztásuk után a falu papja előtt esküt tettek volna, miként az ugyancsak szabadon választott jegyző is, *kinek hivatala immár örökös, élethossziglani* lett volna, amelyről „csak alapos panasz esetében tétethetnek le időközben a minisztérium által". E minden későbbinél demokratikusabb községi-törvényjavaslat a laikus (paraszti) tisztviselőknek a teljes szabadságban való választását rendelte három évre; a jegyző esetében is érvényesült ugyanez a szabadság, ám „örökös" volta, különösen pedig az, hogy csak a (belügy)minisztérium mozdíthatja el, egyszerre jelzi *a központi közigazgatás szerepét* és az ő pozíciójának a megerősödését. Azt sem szabad elfelednünk, hogy a falusi község első hivatásos tisztviselője volt ő, akinek egzisztenciáját a belügyminiszter így is szavatolni kívánta, nehogy esetleg a felsőbb rendelkezések végrehajtás körüli buzgalmáért a polgárok a következő tisztújításon kibuktassák. Igaz, ez meg őt tehette volna elbizakodottá, mint erre a későbbiekben lett is elég példa, ám ezek mégsem e javaslat következményei, hiszen belőle nem lett törvény sohasem.

A *(neo)abszolutizmus* korában a falvakban is megszűnt a tisztviselő-választás. Haynau a községi elöljárók – köztük nyilvánvalóan a jegyzők – kinevezését és fölesketését a korábbi járásbeli (kerületi) szolgabírák helyét átvevő főbiztosok hatáskörébe utalta. A kerületi főispánoknak kellett jelentést tenniük „minden községi jegyzőknek, szintúgy a forradalom alatti magok viselete, amint az olta is tanúsított gondolkodásukról." Változást csak *az 1859. április 24-i osztrák községi törvény* hozhatott volna, ám ez hazánkban nem lépett hatályba; igaz viszont, hogy hatott a dualizmus kori községi törvényhozásunkra. Eszerint a „falusi község" (Landgemeinde) *szervei* a községi választmány és a községi elöljáróság voltak; ez utóbbi vezetője a községi elöljáró (Gemeindevorsteher), tagjai pedig helyettese, a „kirendeltek" (esküdtek), valamint az ügyvezető: a jegyző.

Az önkényuralom a maga módján „erősítette" a hatóságai által kinevezett jegyző helyzetét, hiszen őt legfontosabb „helyi közegévé" idomította. A jegyző immár annyira sem függött a rábízott lakosságtól, mint az odavaló paraszti tisztviselők: a bíró, s esküdttársai. Mivel a kisebb és szerényebb helységekben a tanítói és a jegyzői megbízatás még mindig együtt volt, *1855-ben rendeletileg szétválasztották*. E kor vívmánya volt *a kerületi* (dualizmus korától: *körjegyzői) tisztség* is ,amely alá általában három falu tartozott. *Pályázattal, állami (megyei) kinevezéssel töltötték be*. A föltételek között szerepelt az *„izmos férfikor*", az *erkölcsi és politikai feddhetetlenség és a helyi nyelv ismerete*. A kerületi jegyző köteles volt „a község vagyonát ellátni, különösen a községi számadásokat vezetni, a községet a kormány rendeletére oktatni, általában a községet illető okleveleket stb. megszerkeszteni, a politikai és egyéb állami hatóságoktól meghagyásokat teljesíteni."
A községektől járó fizetésük természetben és pénzben 200-300 forintot tett ki. Ezzel a jegyzők nem nagyon voltak megelégedve. Segédeket tarthattak, ám maguknak kellett fizetniük őket.

Az *Októberi Diplomát* követő 1860/61. évi társadalmi és alkotmányos mozgalmak a falvakban elsősorban a Bach korszakbeli elöljáróságok s velük együtt *a nép nyakára ültetett jegyzők ellen irányultak*.

Barta László a jegyzői kar helyzetét belülről együttérzéssel szemlélő kortárs szakíró átte-

kintetve az 1848-tól 1867-ig terjedő két évtizedet, szomorúan állapítja meg állásuk ingatagságát, s a nótáriusok lelkiismereti vívódását, nyomorát. „Felfelé – írja – a „tekintetes urak" lefelé a „krétáshátúak" gőgje és szabadossága lépten-nyomon éreztette a jegyzővel, hogy kenyere keserű, itala poshadt."

Jellemző, hogy még ekkor is akadt olyan bizottsági tag, aki ezt ellenezte, mert a népet ótalmazni kell a jegyzők „basáskodása" ellen, annál inkább, mert a jegyző: „a falu szolgája".

E hagyományos, immáron sem Pest megyében, sem országosan nem vallott nézettel ellentétben *az első községi törvény* (1871:XVIII. tc.) megerősítette a jegyzők helyzetét. Ezután megyéjük kiküldött bizottsága előtt vizsgát kellett tenniük. Megválasztásuk – amely az 1886:XXII. tc. (*második községi törvény*) szerint szolgabírói jelölésre történt – immár élethossziglanra szólt. Az ekkorra *a községi elöljáróság tagjává* vált jegyző a polgári korban az egyre inkább centralizálódó közigazgatás legalsó állomásaként szolgált. A felsőbbségek és a nép közé szorulva a községi bíróval szemben végképp laikus (paraszti) elöljáróság vezető tisztviselőjévé vált. Nehéz volt egyszerre megfelelnie a felsőbb hatóságok s az őt mégiscsak választó község érdekének. Ha megtalálta a középutat, tudott tenni a nép boldogulásáért, s jó emléket hagyott maga után. A 65. § kimondja, hogy *rendes fizetést* kap a jegyző. A 82. § értelmében a kör- és községjegyzői, úgyszintén a kör és községi orvosi állás jó üresedésbe, a kis- és nagyközségekre nézve a főszolgabíró, a rendezett tanácsú városokra nézve az alispán *nyilvános pályázatot nyit*. A kijelölés a pályázat alapján történik.

Mindezen történelmi előzményekből kiolvasható, hogy a jegyző szerepe a helyi adminisztráció ellátásához kötődik. *Nemzeti hagyományok* bizonyítják, hogy a jegyző tisztségét nyilvános pályázat alapján, határozatlan időre töltik be, azzal a céllal, hogy a központi igazgatás megvalósuljon. A jogállás különlegessége, hogy történetiségében magasabb szintű államigazgatási szervek is részt vettek a tisztség betöltésében közreműködőként (szolgabírói, alispáni közreműködés).

1. Tanácsrendszer

A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény a jegyzői tisztség helyett a vb-titkári tisztséget hozza létre.
A vb-titkárra vonatkozóan remek gyűjtésre találtam a Wikipédián, melynek egy részét változatlanul közlöm:
A *tanács végrehajtó bizottságának titkára* (röviden *vb-titkár*) a helyi közigazgatás, a tanácsi szervezet egyik vezető tisztségviselője volt a *tanácsrendszerben* 1950 és 1990 között. A tisztség a tanácsrendszer bevezetésével jött létre 1950-ben és a *rendszerváltáskor*, az önkormányzati rendszer bevezetésével szűnt meg 1990-ben.
A vb-titkár hivatásos államigazgatási dolgozó volt, a tanácselnök segítője a tanács tevékenységének megszervezésében. Feladata volt a szocialista törvényesség biztosítása, a hatósági tevékenység eredményességének, a hivatali munka rendjének biztosítása. Községekben a vb. titkár vezette az egységes szakigazgatási szervet, hasonlóan a mai *jegyzőhöz*.
A vb-titkárt 1971-ig a *tanács végrehajtó bizottsága* választotta saját tagjai közül a felettes tanács (a fővárosi vagy megyei vb-titkár esetében a *minisztertanács*) jóváhagyásával. A vb vissza is hívhatta titkárát, azonban a megválasztáshoz hasonlóan ehhez is szükséges volt a felsőbb jóváhagyás. Ebben az időszakban a vb-titkár megbízatása a végrehajtó bizottságéval azonos időre szólt, *vagyis az őt megválasztó tanács megbízatásának lejártát követően megválasztott új tanácsnak az alakuló üléséig tartott*. A megválasztáshoz és a visszahíváshoz az első tanácstörvény különös módon nem követelte meg magának az érintett tanácsnak a hozzájárulását, ezt csupán a második tanácstörvény írta elő 1954-től.
1971-től, a harmadik tanácstörvény hatályba lépésétől kezdődően a vb-titkár helyzete lényegesen megváltozott. Ettől kezdve a *vb-titkár tisztségét államigazgatási funkciónak tekintették*, ezért nem kellett feltétlenül a *tanács tagjának* lennie, viszont meghatározott (államigazgatási vagy jogi irányú) képesítéssel kellett rendelkeznie. Tisztségét már nem a vb

általi megválasztással, hanem a *tanács* testülete általi kinevezéssel nyerte el, méghozzá határozatlan időre. A tanács azonban nem dönthetett szabadon a kinevezésről, mivel a vb-titkár tisztségére a felettes tanács végrehajtó bizottsága (a fővárosi vagy megyei vb-titkár esetében a minisztertanács) állított jelöltet, a tanács testületének tehát ténylegesen csak a jóváhagyás joga maradt, ami többnyire formális volt.

A fentiekben összefoglaltakból kitűnik, hogy a vb-titkár jogállása bizonyos tekintetben osztja a megelőző jegyzői jogállás egyes elemeit. A fejlődés 1950 és 1990 között eltér a korábbiaktól, visszaesés, hogy ciklikus jogállás jön létre, azonban ezt már az utóbbi tanácstörvények korrigálják, ismét a *határozatlan idejű kinevezés* érvényesül, azonban a személy kiválasztásában szintén magasabb szintű államigazgatási szervek (*felettes tanács jelöltállítása*) vesznek részt megkerülhetetlenül.

2. „Őtévé"

Az 1990. évektől újra feléled a jegyzői intézmény. A jegyző az új alkotmányos rendszerben alkotmányban nevesített szerv. Nevesíti az alkotmány, önkormányzati szerepét a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.), közszolgálati jogállását a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) szabályozza. A jegyző jogállására vonatkozó szabályokat röviden összegzem:

Az Ötv. 36. § (1) bekezdése előírja:

A képviselő-testület – pályázat alapján – a jogszabályban megállapított képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki. A képviselő-testület a jegyző, a főjegyző javaslatára – a jegyzőre vonatkozó szabályok szerint – községben kinevezhet, más önkormányzatnál kinevez aljegyzőt a jegyző helyettesítésére, a jegyző által meghatározott feladatok ellátására. A kinevezés határozatlan időre szól.

Az 1950-es éveket megelőző pályázati eljárás, képesítési követelmények visszaköszönnek a rendelkezésben, valamint határozatlan idejű kinevezés is. Fontos megállapítani, hogy mind az Ötv. mind a Ktv. önálló egységes (alap) köztisztviselő jogviszony és a vezetői megbízás szempontjából összetett és egyetemleges jogviszonyt ismer. A jegyző kinevezett vezető köztisztviselő, aki jogállásánál fogva alapjogviszonyának szerves és elkülöníthetetlen részeként vezető. Ennek jelentősége, hogy a vezetői megbízás nem vonható vissza a jegyzőtől az alapjogviszony fenntartása mellett. A vezetői funkció, a vezetői jogviszony csak az alapjogviszony megszüntetése útján lehetséges, az adott jegyző jogviszonyának megszüntetésével egyidejűleg. Az Ötv. szabályozása a korábbiakhoz képest nagyobb fokú szabadságot adott a képviselő-testület részére, mivel felettes államigazgatási szerv döntésétől függetlenül, kizárólag a képviselő-testület törvényes mérlegelése alapján nevezhető ki jegyző.

Az Ötv. 7. § (1) bekezdése értelmében a jegyző államigazgatási hatáskörök gyakorlója.

Törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet kivételesen a polgármestert, a főpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét államigazgatási hatósági hatáskörrel ruházhatja fel. Törvény vagy kormányrendelet *államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat* meg a jegyzőnek, a főjegyzőnek és kivételesen a képviselő-testület hivatala ügyintézőjének is.

Későbbiekben utalok rá, hogy alkotmányos szinten az államigazgatási hatáskörök gyakorlása nevesítésre kerül-e a jegyző esetében, ezzel összefüggésben jegyzem meg, hogy a fenti 7. § (1) bekezdés fordulatai között a főszabály a jegyzői államigazgatási feladatellátás, a kivételszabály pedig a polgármesteri.

Jelen fórumot olvasó előtt nem ismeretlen, hogy az államigazgatás és a helyi igazgatás együttes elnevezése közigazgatás. Az önkormányzati rendszerben pedig önkormányzati ügyek, önkormányzati hatósági ügyek és államigazgatási hatósági ügyek szerepelnek. Ezek közti munkamegosztás jelesül, hogy az államigazgatási ügyek zömét a jegyző látja el,

az önkormányzati ügyek zömét a képviselő-testület, polgármester látja el, az önkormányzati hatósági ügyeket pedig – nagyvonalú becsléssel kifejezve – vegyesen látják el. (Lásd: szociális igazgatásban gyakorolt hatáskörök, közlekedési igazgatással kapcsolatos szakhatósági hatáskörök.)

Az Ötv. 32. § (2) sorakoztatja fel a jegyző feladatait:

A jegyző vezeti a képviselő-testület hivatalát. A jegyző

a) gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról;

b) a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét; gyakorolja a munkáltatói jogokat a képviselő-testület hivatalának köztisztviselői tekintetében. A kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, felmentéshez, a vezetői megbízás visszavonásához, jutalmazáshoz — a polgármester által meghatározott körben — a polgármester egyetértése szükséges.

c) döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket;

d) dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át;

e) tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén;

f) dönt a hatáskörébe utalt ügyekben.

Az Ötv. 32. § (3) bekezdése tartalmazza a jegyző jogviszonyának legellentmondásosabb, legtöbbet vitatott és az értelmezésekben is megosztott részét, a törvényességi jelzési kötelezettséget:

(3) A jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel.

A jegyzői jelzési kötelezettség megvalósítása polgármesteri hivatalonként eltérő módon történik, nincs benne egységes jogalkalmazási előírás. A törvény a módot nem adja meg, kizárólag az anyagi jogi értelemben vett kötelezettséget.

Itt jelezném és ajánlanám az Olvasó figyelmébe az általam „kísérteties hasonlóságnak" tartott a jogtanácsosi tevékenységről szóló 1983. évi 3. törvényerejű rendeletében foglalt jogtanácsosi kötelezettségeket:

Tvr. 1. § (1) A jogtanácsos feladata, hogy a jog eszközével elősegítse az általa képviselt szervezetek működésének eredményességét, közreműködjön *a törvényesség érvényre juttatásában*, segítséget nyújtson a jogok érvényesítéséhez, valamint a kötelezettségek teljesítéséhez.

(2) A jogtanácsos a feladatának teljesítése érdekében – a jogszabályok keretei között – jogi képviseletet lát el, jogi tanácsot és tájékoztatást ad, beadványokat, szerződéseket és egyéb okiratokat készít, részt vesz a jogi munka megszervezésében.

(3) *A jogtanácsos kötelessége az ügykörében tudomására jutott jogsértésekre a szervezet vezetőjének a figyelmét felhívni és azok megszüntetése érdekében javaslatot tenni.*

Mindezzel arra utalok pusztán, hogy jogrendszerünkben a jegyzőtől eltérően más nem állami, vállalati szervnek is van jelzési kötelezettsége. (Amennyiben adott Polgármesteri Hivatal szervezetén belül a jegyzőn túl „jogtanácsos" is kerül alkalmazásra álláspontom szerint jelzési kötelezettségeik összeérnek.) A jogtanácsosi tevékenységről szóló törvényerejű rendelet a „figyelem felhívásán" túl javaslat megfogalmazását is előírja, a jegyző esetében ezt nem.

Az Ötv. 32. § (4) bekezdése a körjegyzők számára a polgármester vonatkozásában további egyetértési kötelezettséget ír elő.

A községi körjegyzőségnél a körjegyző a polgármesterek egyetértésével nevezi ki, menti fel és jutalmazza a hivatal dolgozóit, és gyakorolja a munkáltatói jogokat. A polgármesterek megállapodhatnak az egyetértési jog gyakorlásáról. Ha nem tudnak megállapodni, akkor a képviselő-testületek együttes ülése jelöli ki az egyetértési jogot gyakorló polgármestert.

II. A jegyző alkotmányos szerepe

Ha egy állam életében olyan rendkívüli változás következik be, hogy megváltozik a legmagasabb szintű jogforrás, adott jogintézmény (jegyző) elsődleges vizsgálata az alkotmányi szinten indokolt. Vizsgáljuk tehát meg, szerepelt-e a jegyző a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényben (továbbiakban: Alkotmány), illetve az Alaptörvényben.

Az Alkotmány 44/B. § (3) bekezdése nevesítette a jegyzőt, az alábbiak szerint: „Törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek, és kivételesen a képviselőtestület hivatala ügyintézőjének."
Az Alaptörvény ezt a szövegezést elhagyja, a jegyzőről – ide nem értve az országgyűlés jegyzőit – hallgat. Az Alaptörvény hallgatása nem jelenti összességében azt, hogy törvényi szinten a jegyző jogállása ne lehetne létrehozható, szabályozható, azonban az elhagyott nevesítés mellett *nem beszélhetünk a jegyző alaptörvényi funkciójáról.* A jegyző nem alkotmányos szerv. Ez különösen jelentős momentum, hiszen a jegyző államigazgatási hatáskörök tömegét gyakorolja. Alkotmányjogi szempontból a jegyző az államigazgatási funkciótól elválik. Alaptörvényi szinten nem kapcsolódik az államigazgatáshoz. Ezen a helyen utalok a történeti bevezetőmhöz, melynek jelentőségét abban látom, hogy a jegyző történetileg a helyi adminisztrációt viszi, valamint központi igazgatáshoz kötődő, különösen adóztatási feladatok ellátója, államigazgatási feladatok ellátója. Ezen szerepe az Alaptörvénnyel megváltozik.

III. Jegyzői funkció Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényben

1. A jegyző szervi helyzete

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 9. § (2) bekezdése a következőt tartalmazza:

„Az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei: a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a képviselő-testület hivatala látják el."

A (3) bekezdés a hatáskörök átruházásáról szól.

„A képviselő-testület egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a kisebbségi önkormányzat testületére, törvényben meghatározottak szerint társulására ruházhatja. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható."

Az Ötv. 36. § (2) bekezdés d) pontja értelmében a jegyző dönt azokban a hatósági ügyekben, amiket a polgármester ad át.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Üötv.) 41. § (2) bekezdése - melynek egyes (jegyzőre vonatkozó) rendelkezései 2013. január 1. napjától válnak hatályossá - felsorolja a képviselő-testület szerveit:

„Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a *jegyző*, továbbá a társulás."

Az Üötv. 41. § (3) bekezdése az alábbiak szerint szól:

Önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a *jegyző* hozhat.

A (4) bekezdés a hatáskör átruházásról szól:

„ A képviselő-testület – e törvényben meghatározott kivételekkel – hatásköreit a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a *jegyzőre*, a társulásra ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja."

Az (5) bekezdés a továbbruházás tilalmát fenntartja.

A jelenleg hatályos Ötv. értelmében a főszabály, hogy az önkormányzati feladatokat elsődlegesen a képviselő-testület, másodlagosan a képviselő-testület szervei látják el. Az Úötv-ben a szervek között feltűnik a jegyző, azonban az Úötv. is a képviselő-testületnek címzi az önkormányzati feladatok ellátását.

A jegyző és a képviselő-testület szervi azonossága történeti úton az 1859. évi osztrák községi törvényig vezethető vissza. Osztrák mintájú.

Az előadottak értelmében a jegyző a *képviselő-testület szerve*. A képviselő-testület szerveinek egy részét a képviselő-testület hozza létre, más része így a polgármester jogviszonya más módon jön létre. A jegyző jogviszonyát az Úötv. 82. § (1) bekezdése értelmében a polgármester hozza létre. A szervek között vannak testületi szervek, a jegyző nem testületi szerv. A jegyző helyzete, besorolva az önkormányzati szervek közé lehetővé teszi, hogy a jegyző közvetett módon hatáskörrel és felelősséggel önállóan lásson el önkormányzati feladatot. Megszűnik a jegyző „külső szemlélő" módján való feladatellátása, mert a feladatból, a hatáskörből, a felelősségből osztozik. Előnye, hogy gyakorlatához igazodva tehermentesítheti a képviselő-testületet. Egyes esetekben megszűnik puszta előkészítő szerepe, hiszen, amellett, hogy saját döntését készíti elő a polgármesteri hivatalon keresztül, ő is fogja végrehajtani. Persze ebben a jegyzőnek nagy gyakorlata van, hiszen számos államigazgatási feladatot látott el, hatáskört gyakorolt. Az átruházott hatáskör gyakorlása során a jegyző utasítható, az Ötv. értelmében az államigazgatási ügyekben nem volt utasítható, az Úötv-ben az átruházott hatáskörökben utasítható. Természetesen ez az utasítási jog nem zárja ki az Úötv. 82. § (3) e) pontjában meghatározott jelzési kötelezettséget a képviselő-testület, polgármester *törvénysértő* döntésével, működésével szemben. Ugyanakkor megjegyzném, hogy az ősi „nemo iudex in sua causa" elve alapján senki sem lehet saját ügye bírája, így a jegyző törvényességi jelzési kötelezettsége önellentmondás saját döntésével kapcsolatban, továbbá nyitott kérdés a büntetőjogi felelősség megállapítása tekintetében.

Az Úötv-ben Önkormányzati ügyben a jegyző szintén elláthat önálló hatáskört. Pl. közterület-foglalást engedélyez, ingatlan tulajdonjogának értékesítéséről, átruházásáról dönt.

Az állami munkamegosztásban az átruházott hatáskörökkel szemben, amennyiben az önkormányzati hatósági ügy államigazgatási úton jogorvoslatnak nem lehet helye, a jegyző döntését fellebbező beadványról másodfokon a képviselő-testület dönt.

2. A jegyző közszolgálati jogviszonya

Az Ötv-ben a jegyző jogviszonyát pályázat útján a képviselő-testület hozza létre határozatlan időre. A határozatlan idejű jogviszonyt az Úötv. is fenntartja. A 82. § (1) bekezdése az alábbi szövegezést tartalmazza:

„A polgármester – pályázat alapján határozatlan időre – nevezi ki a jegyzőt, a jegyző javaslatára az aljegyzőt. A jegyzői és az aljegyzői kinevezés vezetői megbízásnak minősül, alkalmazni kell rá a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény vezetői megbízásra vonatkozó rendelkezéseit."

Természetesen aki a jogviszonyt létrehozza, az is szüntetheti meg, így a jegyzővel szembeni felmondás kimondására 2013. január 1. napjával a polgármester jogosult. Mindez fokozza és erősíti a polgármester és a jegyző közötti bizalmi viszonyt, együttműködési hajlandóságot. Jó példa ez olyan szerv működésére, melyet nem a képviselő-testület

hoz létre, erősíti a polgármester jogállását, akit a képviselő-testületi tagokkal egyetemben a választók választanak meg.

A közös jegyzőt a polgármesterek közösen nevezik ki.

Az Ötv-ben az egyéb munkáltatói jogokat a jegyző felett a polgármester gyakorolta, ezek a jogosultságok benne foglaltatnak a teljes munkáltatásban.

Az Ötv. értelmében a jegyző *vezetői tevékenysége* nem válik el közszolgálati jogviszonyától. Ha megszűnik a vezetői jogviszonya, azzal közszolgálati jogviszonya is megszűnik. A fent leírt törvényhely értelmében az Úötv. ezen változtat, és kimondja, hogy a jegyzői és az aljegyzői kinevezés vezetői megbízásnak minősül, a vezetői megbízás visszavonása nem jelenti a közszolgálati jogviszony automatikus megszűnését. Ez természetesen azt jelenti, hogy a közszolgálati jogviszony is megszüntethető, mely a vezetői jogviszonyt is megszünteti. Ez a rendelkezés előrelépés az egységes köztisztviselői jogviszony irányába. Hiszen a köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyban fő szabály a határozatlan idejű kinevezés, az osztott „alapjogviszony" és a vezetői jogviszony.

Az Úötv. értelmében jegyzői jogviszonyt nem csupán a polgármester hozhat létre. A 82. § (2) bekezdése a következőt tartalmazza:

Amennyiben hat hónapon belül a polgármester, közös önkormányzati hivatal esetében az érintett polgármesterek nem nevez(nek) 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 bíz meg. A jegyzői feladatok ellátására szóló megbízás a jegyző kinevezéséig tart.

A törvény értelmében nem lehet olyan önkormányzati képviselő-testület, amely jegyző nélkül marad. A történeti bevezetőben is olvasható volt erre utalás (1848. áprilisi törvények). Erre az esetre a hivatkozott rendelkezés tartalmaz lehetőséget a kormányhivatal vezetője részére, akinek a polgármester pályázatát figyelembe kell vennie, ha a pályázatnak megfelelő jelöltet nem talál, az alkalmazási feltételeknek megfelelő személyt bíz meg, aki lehet jegyző és lehet hivatali köztisztviselő. (Hogy mely hivatal köztisztviselője, ez további jogértelmezés kérdése.) A kormányhivatal vezetője megbízási, a polgármester kinevezési jogot gyakorol, előbbi kizárólag határozott idejű jogviszony létrehozására jogosult, ez szervi önállóságot biztosít az önkormányzatok számára.

Az Úötv. 81. § (2) bekezdése szerint a jegyzőt az aljegyző helyettesíti, az aljegyző ellátja a jegyző által meghatározott feladatokat. Ezzel összefüggésben azt kell kiemelnem, hogy a törvény jegyző és aljegyző alkalmazási kényszert tartalmaz, vagyis főszabályként a jogalkotó szándéka, hogy minden polgármesteri hivatal élén álljon jegyző és mögötte/mellette/alatta álljon aljegyző is.

A jegyzői jogviszonyra vonatkozó rendelkezéseket az aljegyzőre is alkalmazni kell megfelelően, azzal az eltéréssel, hogy az aljegyző jogviszonyának létrehozása és ebből következően megszűnése során a polgármester a jegyző javaslata nélkül nem lehetséges.

A jegyzői és az aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége, illetőleg tartós akadályoztatásuk esetére - legfeljebb hat hónap időtartamra – a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a jegyzői feladatok ellátásnak módjáról. (Úötv. 82. § (3)) Javasolt és indokolt másik jegyző helyettesítésével megoldani és ezt beírni az SZMSZ-ekbe, persze ettől eltérő megoldás is lehetséges lehet, de a rendelkezés semmiképpen sem adhat alapot visszaélésre, a jegyzői bértömeggel való gazdálkodásra, nem a jegyzővel szemben támasztott követelményeknek megfelelő személy „megbízására" helyettesítés céljával. A jogszabály pedig előírja, hogy erről az SZMSZ-ben rendelkezni kell, a jogalkotó jogalkotási kényszert is előír.

3. Közös önkormányzati hivatal jegyzőjének megválasztása

A közös önkormányzati hivatal jegyzőjének megválasztására az Üötv. az alábbi rendelkezést tartalmazza:

„kinevezéséhez, felmentéséhez az érintett települések polgármestereinek lakosságszámarányos, többségi döntése szükséges. Eltérő megállapodás hiányában az egyéb munkáltatói jogokat a közös önkormányzati hivatal székhelye szerinti település polgármestere gyakorolja. Többségi a döntés akkor, ha – a közös önkormányzati hivatalt létrehozó települések lakosságát 100 %-nak tekintve – a polgármesterek által leadott azonos nemű szavazatok alapján az adott településekre vonatkoztatott százalékarány összesítve meghaladja az 50%-ot."

A törvény a lakosságszám-arányos szavazati súlyok melletti abszolút többség követelményét fogalmazza meg. A munkáltatói jogok gyakorlása tekintetében el lehet térni a törvény rendelkezésétől, azonban az egyéb munkáltatói jogokat mindenképpen polgármesternek kell gyakorolnia. Azt elképzelhetetlennek tartom, hogy a munkáltatói jogokat a polgármesterek, az egyéb munkáltatói jogokat pedig a testület gyakorolja.

Abban az esetben, ha a közös önkormányzati hivatalban város és község működik közre, a jegyző kinevezésére a városi polgármester jogosult. (Üötv.)

4. A járások létrejöttének hatása a jegyzőkre

A 2012. évben a Kormány előkészítő munkájából és sajtónyilatkozataiból látható, hogy törvényi szinten szabályozásra kerül a járások létrehozása. Az új államigazgatási feladat-ellátási szint számos államigazgatási feladatot vihet el a jegyzőtől. Az Üötv. nem is tartalmaz olyan rendelkezést és ahogy a fentiekben kifejtettem az Alaptörvény sem, hogy a jegyző államigazgatási feladatokat látna el. Az Üötv. az önkormányzati feladatokról sem rendelkezik, azokat vélhetően a Kormány kívánja szabályozni. Az államigazgatás feladatellátásának legalsó szintje így munkamegosztásán keresztül a jegyző és a járás közt oszlik meg. Ma még nem ismert számunkra a járások feladatainak, hatásköreinek tételes katalógusa, de feltételezhető, hogy számos hatáskör kerül át. A szabálysértési eljárások önkormányzatoktól való kivétele már törvényi szinten megjelent. Az önkormányzati feladatellátás a hatósági tevékenységtől eltérően a helyi közigazgatás és a településüzemeltetés vegyes rendszere felé tendál. A jegyzők számára, akik elsődlegesen jogi végzettséggel rendelkeznek indokolttá válik a klasszikus településüzemeltetési műszaki ismeretek bővítése, az úthálózat, a hulladékgazdálkodás rendszerének műszaki feltételeinek mélyebb megismerése. Az önkormányzat jegyzője, maradék közigazgatási feladata mellett quasi az önkormányzat első „jogtanácsosává" válik.

IV. Jegyzői cafeteria – kitérő egy foglalkoztatási elem margójára

Az Olvasó jól tudja, hogy sokféle jogértelmezési módszer létezik, az elsődleges azonban a nyelvtani értelmezés. Az önkormányzatnál foglalkoztatott köztisztviselők cafeteria jogosultságát a Ktv. és a tárgyévi költségvetési törvény szabályozza.

49/F. § (1) A köztisztviselő cafetériajuttatásként - választása szerint, az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény 12. § (3) bekezdésére is figyelemmel - a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 71. § (1) bekezdés *a)-f)* pontjában, továbbá (3) bekezdésében felsorolt juttatásokra, legfeljebb az ott meghatározott mértékig és feltételekkel jogosult.

A miniszter - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - utasításban a vezetése vagy az irányítása alá tartozó szervek vonatkozásában, egyéb szervek esetében pedig a hivatali szervezet vezetője a közszolgálati szabályzatban további választható juttatásokat is meghatározhat, illetve az egyes juttatások választható mértékét magasabban is meghatározhatja.

Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény 56. § (3) bekezdése a következőt tartalmazza:

A költségvetési szervek által foglalkoztatottak éves cafetéria kerete 2012. évben nem haladhatja meg a bruttó 200 000 forintot.
Jól látható, hogy a jegyzőre alkalmazni kell a Ktv. 49/F. § (1) bekezdését, azonban a költségvetési törvény 56. § (3) bekezdése már nem fedi le a jegyzői jogviszonyt, mivel a jegyző nem költségvetési szerv által kerül foglalkoztatásra, mivel az önkormányzatok nem költségvetési szervek.

A jegyzői jogállás változás alatt áll. Igyekeztem összegyűjteni az általam legfontosabbnak tartott a jogállás eszenciáját adó kérdéseket és ezzel gondolkodásra késztetni a Tisztelt Jogalkalmazókat! Javaslom, hogy ne ítéljünk idejekorán a változtatásokról. A jegyzői tisztség rendkívül összetett és kihívásokkal teli jogállás, azonban a vélhetően a feladattípusok mennyiségi csökkenése következik be.