

GPI *lu*

PEST VÁRMEGYEI
KORMÁNYHIVATAL

Ügyiratszám: PE/030/00329-1/2023.

Ügyintéző: dr. Bodáné dr. Hergert Franciska

Telefon: (1) 235-1712

Tárgy: szakmai segítségnyújtás (jegyzői feladatellátás módjának szabályozása)

Hiv. szám:

Melléklet:

NAGYKOVÁCSI
POLGÁRMESTERI HIVATAL
ÉRKEZETI

2023 APR 11.

Pest vármegye valamennyi jegyzője részére

Székhelyén

Tisztelt Jegyző Asszony! Tisztelt Jegyző Úr!

A Pest Vármegyei Kormányhivatal 2022. évi intézményi munkatervi feladatainak keretében sor került Pest vármegyében a települési önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatáról szóló önkormányzati rendeletek – a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 82. § (3) bekezdésében foglaltak szerinti – vizsgálatára. Az Möt. 133. § (3) bekezdése alapján az alábbiakban tájékoztatom a vizsgálat eredményeképpen kialakított szakmai álláspontomról valamint az ellenőrzési tapasztalatokról.

I. A jegyzői feladatellátás módját érintő szabályozás rendje

1.) Az Möt. 82. § (3) bekezdésének szabályozása értelmében a jegyzői és az aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége, illetve tartós akadályoztatásuk esetére – legfeljebb hat hónap időtartamra – a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a jegyzői feladatok ellátásának módjáról. Az Möt. hivatkozott rendelkezése jogalkotási kötelezettséget hárít a képviselő-testületre a szervezeti és működési szabályzatról szóló helyi önkormányzati rendelet (a továbbiakban: SZMSZ) tekintetében.

A törvényi szabályozás célja, hogy a képviselő-testület a hivatali működés folytonosságának biztosítása érdekében, előzetes jelleggel rendelkezzen egy olyan jövőbeni, eshetőlegesen bekövetkező, „rendkívüli” helyzetre, amikor a jegyzői illetve az aljegyzői tisztség egyidejűleg nincsen betöltve, vagy a jegyző és az aljegyző tartósan akadályoztatott a feladatai ellátásában. A helyi jogalkotó tehát a törvény keretei között gyakorolja az önrendelkezési jogát erre az átmeneti, legfeljebb hat hónapig tartó időszakra kiterjedően a kiszámítható és stabil hivatali működés biztosítása érdekében. A jegyzői feladatok ellátásának „módjára” vonatkozó szabályozási kötelezettségnél a hangsúly a feladat ellátásának a „hogyanján” van, és nem a „ki által” történő feladatellátáson, mint járulékos kérdésen.

Fentiekből nem következik, hogy a képviselő-testületnek a saját működési alapdokumentumában, SZMSZ-ében lenne szükséges a polgármesteri hivatal/közös önkormányzati hivatal működésére vonatkozó operatív részletszabályokat rögzíteni. Tekintettel arra, hogy az SZMSZ-nek, mint jogszabálynak nem ez a rendeltetése, így értelemszerűen nem is helyettesítheti a hivatalra irányadó

Főigazgató

1052 Budapest, Városház u. 7.

Telefon: (06-1) 485-6900; Fax: (06-1) 485-6903; KRID: 622343718

E-mail: hivatal@pest.gov.hu

Web: <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/pest>

IKTATÓSZÁM:

119759-1/2023

ELŐSZÁM:

MELLÉKLET:

ELŐADÓ:

GPI

képviselő-testületi normatív határozatot, vagy a polgármester illetve a jegyző által kiadott normatív utasításokat [a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23. § (2) bekezdés; (4) bekezdés j) pont].

A képviselő-testület ugyanis a normatív határozatában dönt a hivatal belső szervezeti tagozódásáról, létszámáról, munkarendjéről és ügyfélfogadási rendjéről a jegyző javaslatára benyújtott polgármesteri előterjesztés alapján. Mindemellett a jegyző készíti el a polgármesteri hivatal/közös önkormányzati hivatal szervezeti és működési szabályzatának (a továbbiakban: hivatali SZMSZ) javasolt szövegét, mivel a polgármester az önkormányzat munkájának a szervezésével, a döntések előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos hivatali feladatokat a jegyző javaslatainak figyelembe vételével határozza meg [Mötv. 67. § (1) bekezdés d) és b) pont].

A törvényi szabályozás külön nevesíti a polgármester irányítói jogkörét, mellyel összefüggésben kimondja, hogy „a polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt” [Mötv. 67. § (1) bekezdés a) pont].

2.) A polgármesteri hivatal/közös önkormányzati hivatal, mint költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyására és tartalmára vonatkozó rendelkezéseket az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) illetve az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) szabályozza.

A hivatali SZMSZ jóváhagyására irányuló hatáskör gyakorlása – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a hivatal, mint költségvetési szerv irányításának körébe tartozik. Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezésének hiányában az irányító szervnek címzett irányítási hatáskört az irányító szerv vezetője gyakorolja [Áht. 9. § b) pont; 9/A. § (1) bekezdés]. A polgármesteri hivatal esetében a képviselő-testület az irányító szerv, melynek vezetője a polgármester. A közös önkormányzati hivatalnál a hivatal székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete az irányító szerv és annak polgármestere a vezető [Ávr. 6. §; Ávr. 1. melléklet II. Fejezet 1. pont a)-b) alpont].

A hivatali SZMSZ szabályozza a hivatal szervezetét, feladatai ellátásának részletes belső rendjét és módját. A szervezeti egységekre vonatkozó szabályokat a hivatali SZMSZ-ben vagy a szervezeti egység ügyrendjében, a gazdálkodás részletes rendjét belső szabályzatban kell rögzíteni [Áht. 10. § (5) bekezdés]. Az Ávr. 13. § (1) bekezdés g) pontja alapján a hivatali SZMSZ tartalmazza az ebben nevesített „munkakörökhöz tartozó feladat- és hatásköröket, a hatáskörök gyakorlásának módját, a helyettesítés rendjét (ideértve – a költségvetési szerv vezetőjének és gazdasági vezetőjének akadályoztatása esetén, vagy ha a tisztség ideiglenesen nincs betöltve – az általános helyettesítés rendjét), az ezekhez kapcsolódó felelősségi szabályokat”.

A hivatali SZMSZ-ről szóló normatív utasítás kiadására és jóváhagyására háromféle módon kerülhet sor:

2.1. A polgármester saját normatív utasításában kiadja a – jegyző által elkészített – hivatali SZMSZ-t, melynek aláírásával egyidejűleg annak jóváhagyására is sor kerül. A következők szerinti bevezető szövegrész alkalmazása javasolt: „A jegyző által – a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 81. § (1) bekezdésében foglalt feladatkörében – elkészített polgármesteri hivatali szervezeti és működési szabályzatot jóváhagyom és az alábbiak szerint kiadom.”

2.2. A jegyző készíti el a hivatali SZMSZ-t, és a Jat. 23. § (4) bekezdés j) pontja alapján a jegyző adja ki illetve írja alá a normatív utasítást azzal, hogy a polgármester aláírja a jóváhagyó záradékot.

2.3. A jegyző és a polgármester együttes normatív utasításban adja ki a hivatali SZMSZ-t, melyet mindkettő aláír, valamint a 2.2. pontban rögzítettekhez hasonlóan, a polgármester jóváhagyó záradékkal látja el a közjogi szervezetszabályozó eszközt.

A hivatali SZMSZ irányadó egy olyan rendkívüli helyzetben is, amelyre az Möt. 82. § (3) bekezdése utal. Az általánostól eltérő állapot beálltakor a hivatal zavartalanul működtethető tovább a fentiek szerint megalkotott normatív utasításban foglalt eljárásrend alapján, mely működési garanciát jelenthet ebben az esetben is.

3.) Az SZMSZ-beli szabályozás akkor lesz koherens, ha az a hivatali SZMSZ-szel összhangban, arra épülve jelöli ki a feladatellátás „hogyanját” vagy a hivatalt irányító polgármestert hatalmazza fel az intézkedések megtételére.

Az Möt. 82. § (3) bekezdéséből következő jogalkotási kötelezettség nem ad felhatalmazást a képviselő-testületnek arra, hogy közvetlenül hatáskört telepítsen a hivatali köztisztviselőkre. A testület mindazonáltal telepíthet hatáskört a polgármesterre, hiszen a polgármester a testület döntései szerint és a saját hatáskörében irányítja a hivatalt. A polgármester főszabály szerint a „külső”, irányítói jogkörét a jegyzőn illetve az aljegyzőn keresztül gyakorolja, azonban a hivatkozott szakmai vezető(k) hiánya (betöltetlenség/tartós akadályoztatás) esetén a polgármester az Möt. 67. § (1) bekezdésének a) pontjában kapott felhatalmazás alapján közvetlenül lesz jogosult a hivatalt irányítani, illetve ennek keretében hivatali köztisztviselőt kijelölni a jegyzői feladatok ellátására. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy jogszabályi felhatalmazás hiányában nem állapítható meg a polgármesterek olyan új hatáskör, hogy egy másik település jegyzője részére megbízást adjon az Möt. 82. § (3) bekezdése alapján.

A képviselő-testület az Möt. 82. § (3) bekezdésében arra sem kapott felhatalmazást, hogy saját hatásköreit bővítse (például helyettes jegyző megbízásával), vagy a hivatalt vezető jegyzőre telepítsen jogköröket, továbbá a jegyző munkáltatói jogkörébe tartozó hatásköröket gyakoroljon a jegyzői feladatokat ellátó hivatali köztisztviselő tisztségének konkrét megjelölésével (például Pénzügyi Iroda vezetője); valamint rögzítse a Pest Vármegyei Kormányhivatal főispánjának hatásköreit.

Fentiek alapján az SZMSZ-ben az Möt. 82. § (3) bekezdésének megfelelő deklaratív, normatív jellegű szabályozás az alábbiak szerint javasolt (a leírtak csupán példaként értelmezendők):

„A jegyzői és az aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége illetve tartós akadályoztatásuk esetére – legfeljebb hat hónap időtartamra – a jegyzői feladatokat a polgármesteri hivatalban/közös önkormányzati hivatalban kiadott normatív utasítások szerint, az azokban kijelölt, jegyzői képesítéssel rendelkező köztisztviselő látja el.”

„A jegyzői és az aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége illetve tartós akadályoztatásuk esetére – legfeljebb hat hónap időtartamra – a jegyzői feladatokat a polgármester által kijelölt, jegyzői képesítéssel rendelkező hivatali köztisztviselő látja el.”

II. Az SZMSZ-ek I. pontban foglaltak szerinti vizsgálatának tapasztalatai (főbb szabályozási tipushibák):

1.) A szabályozás hatáskört telepít a jegyzőre, a Pest Vármegyei Kormányhivatal főispánjára vagy a képviselő-testületre. Példának okáért a jegyző a tisztség betöltetlensége vagy az akadályoztatása esetén megbízza maga helyett a hivatal köztisztviselőjét; a Pest Vármegyei Kormányhivatal főispánja kinevezi a helyettes jegyzőt; a képviselő-testület más önkormányzattal való megállapodás alapján gondoskodik a

helyettes jegyző megbízásáról, és kinevezi a helyettes jegyzőt, vagy a polgármester bízza meg más önkormányzat jegyzőjét.

2.) Egységes szabályozás hiánya az SZMSZ-ben:

- nem rendelkezik az egyidejű betöltetlenségről vagy a tartós akadályoztatásról,
- egymástól eltérő szabályok vonatkoznak a betöltetlenségre és a tartós akadályoztatásra,
- „lépcsőzetes szabályozás”: ha nem tudja ellátni a kijelölt személy, akkor egy másik látja el,
- az akadály időtartama szerinti differenciálás (pl.: három hónapot meghaladó akadályoztatás esetén a hivatali köztisztviselő, három hónapon túl más település jegyzője helyettesíti),
- a szövegezés szerint „a jegyzőt az aljegyző helyettesíti”;
- az SZMSZ más képviselő-testület rendeletére utal (pl.: közös hivatalnál a tagönkormányzat a székhelytelepülés rendeletére), és nem tartalmazza az Mötv. 82. § (3) bekezdése szerinti szabályokat.

3.) Az SZMSZ a törvényszöveget pontatlanul veszi át: "szűkítés" (pl.: nem utal a hat hónapra) vagy "bővítés", mely által túlterjeszkedik a rendeletalkotási felhatalmazáson (pl.: tartós akadályoztatás fogalmának definiálása, hogy 21 nap távollét minősül tartós akadályoztatásnak, vagy a szövegben utalás van a „tartós távollétre”, a jegyző szabadságára, illetve a jegyzői pályázati eljárás idejére).

A törvényből eredő jogalkotási kötelezettség nem ad felhatalmazást a szövegtől való eltérésre illetve új fogalmak beillesztésére.

4.) A szabályozás a jogkörgyakorlásra vonatkozó korlátozó, megszorító rendelkezést tartalmaz:

- ún. „megosztott” helyettesítést ír elő, tehát a feladat jellege alapján más-más személy gyakorolja a jegyzői jogkört (pl.: a jegyző munkáltatói jogkörét a helyettesítéssel egyébként megbízott köztisztviselő nem gyakorolhatja, illetve pénzügyi és gazdasági kérdésekben a helyettesítési feladatokat a Pénzügyi Iroda vezetője, hatósági ügyekben az Igazgatási Iroda vezetője látja el),
- korlátozott helyettesítésről rendelkezik (pl.: a jegyzői jogkört a megbízott köztisztviselő csak halaszthatatlan esetben gyakorolhatja a munkáltatói jogok kivételével).

A jegyző helyettesítése teljes körű, valamennyi hatáskörének gyakorlására kiterjed, nem „osztható meg”.

5.) Egyéb hibák:

- a szabályozás utal az aljegyzőre, amikor nincsen a településen aljegyző, vagy nem utal az aljegyzőre, holott a településnek van kinevezett aljegyzője;
- a szabályozás feleslegesen megismétli az Mötv. aljegyzőre vonatkozó szabályait,
- az SZMSZ konkrétan meghatározza a helyettesítést ellátó személyt beosztás alapján (pl.: Igazgatási Osztály vezetője), mely nem tükrözi a jogszabállyal szemben elvárható normativitást valamint a testület közvetlenül nem telepíthet hatáskört a hivatali köztisztviselőre.

Fentiekre tekintettel ezúton szeretném kérni szíves együttműködését a jegyzői feladatok ellátásának módjára vonatkozó SZMSZ-beli szabályozás módosításának kezdeményezése iránt az Mötv. 82. § (3) bekezdésével való összhang maradéktalan biztosítása érdekében.

A fenti szakmai segítségnyújtásra a helyi önkormányzat képviselő-testülete működése jogszerűségének biztosítása céljából került sor, mely azonban nem tekinthető a jogalkalmazók számára kötelező jogi iránymutatásnak vagy állásfoglalásnak és arra sem bíróság, sem más hatóság előtt nem lehet

érvényesen hivatkozni. Szakmai álláspontom kizárólag jogi véleményemet tartalmazza, mely a jogalkalmazót nem menti fel döntése felelőssége alól.

Budapest, 2023. április 

Dr. Tarnai Richárd főispán
nevében és megbízásából:




Dr. Radich Orsolya
főigazgató