

A JEGYZŐ KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONYÁNAK MEGSZÚNÉSE, MEGSZÜNTETÉSE

FEIK CSABA¹



Abstract

2013. január 1-jétől a helyi önkormányzatok polgármesterei nevezik ki a jegyzőt. Korábban ez a képviselő-testület (közgyűlés) hatásköre volt. E jelentős változás is okozhatta – egyebek mellett – azt, hogy a jegyző közszolgálati jogviszonya megszűnésének, megszüntetésének eseteire, okaira kevesebb hangsúly helyeződik.

E cikk célja ezért az, hogy a jegyzői közszolgálati jogviszony különböző megszűnési eseteire is kitérjen. Mindez a törvény rendelkezései alapján kerül bemutatásra, összefoglalva és magyarázva annak – adott esetben különböző helyeken szabályozott – rendelkezéseit.

Termination of the notary's employment relationship

As of January 1, 2013, the mayor of local governments will appoint the notary. Previously this was the competence of the representative body. This significant change may have caused, among other things, less emphasis on the cases and reasons for the termination of the employment relationship of the notary.

The purpose of this study is therefore to cover the various cases of termination of public service of notaries. All of this is presented in accordance with the law, summarizing and explaining its provisions, where applicable in different locations.

A közigazgatásban, közigazgatásért tevékenykedő szakemberek – kormánytisztviselők, köztisztviselők, egyetemi oktatók, hallgatók –, de a polgármesterek, önkormányzati képviselők és még sokan mások számára sem kell azt elmagyarázni, ki is a jegyző, mik is a legfontosabb feladatai. Az szintén ismert tény, hogy a jegyző olyan köztisztviselő, aki – a polgármester általi kinevezését követően – vezetőjévé válik a képviselő-testület egyik fontos szerveként is működő polgármesteri hivatalnak, illetve közös önkormányzati hivatalnak.

A jegyző **jogállásáról** általában, e körben **kinevezésének** feltételeiről és kinevezésének módjáról viszonylag sok szó esik és annak törvényi szabályozása is alapvetően jól átlátható és egyértelmű. (Ez alól némileg kivétel a jegyző helyettesítése, illetve az átmeneti időre szóló jegyzői kinevezés a tisztség betöltetlensége esetén; itt még mindig van némi bizonytalanság és jogértelmezési vita.)

Kevesebb szó esik arról, hogy a jegyző tisztségének, közszolgálati jogviszonyának **megszűnésére** milyen módon kerülhet sor.

Ha figyelembe vesszük, hogy a jegyző is köztisztviselő, akkor ez is egyértelműnek tűnik, de ez azért egyáltalán nem ennyire egyszerű. S még ha az is lenne, akkor sem árt, ha a jogviszony megszűnésének eseteit megvizsgáljuk.

Itt érdemes mindjárt két félreértést tisztázni (már akinek ez félreértést jelent), mivel még mindig tapasztalható – szerencsére már jóval kevesebb számban – az a nézet, amely szerint a jegyzőt mindenféle indok nélkül lehet „eltávolítani” állásából.

Mert ez így nem igaz.

Nem azt állítom, hogy ne lenne jócskán példa arra, hogy polgármester-választásokkor, az önkormányzati képviselők választása után vagy a jegyző „*ellenszenvessé válása*” kapcsán a jegyzők közszolgálati jogviszonyának megszűnése ne kerülne terítékre és történe az meg nem kevés számban valamilyen módon (pl. felmentés, közös megegyezés, lemondás).

Csupán azt állítom, hogy a **jegyző indokolás nélküli felmentésére jogszerűen nincs lehetőség.**

Volt ilyen.

A – már nem hatályos – köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 17. § (1)

¹ Jogász, igazgatás-szervező, terület- és településfejlesztő szakértő, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem címzetes egyetemi docense, 2003-tól Ercsi Város Önkormányzat jegyzője. Rendszeresen publikál, szakterülete az önkormányzatok működése, feladat- és hatásköre, gazdálkodása, továbbá a polgármester, a jegyző és a polgármesteri hivatal (közös önkormányzati hivatal) működése.

bekezdése 2011. január 1-jétől úgy rendelkezett, hogy „a közszolgálati jogviszonyt a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti”. Ez a rendelkezés alig több mint három hónapig volt hatályban, azt az Alkotmánybíróság 29/2011. (IV. 7.) AB határozatában – alkotmányellenessége miatt – 2011. április 8-ával megsemmisítette.

A másik lehetőséget a jegyző közszolgálati jogviszonyának indokolás nélküli megszüntetésére a Ktv. vezetői megbízásra vonatkozó szabályai, konkrétan annak 31. § (5) bekezdése tette lehetővé, némi félreértés, illetve joghézag okán. A 31. § (5) bekezdés vonatkozó része úgy szövelt, hogy „*törvény eltérő rendelkezése hiányában a vezetői megbízás határozatlan időre szól és külön indokolás nélkül azonnali hatállyal visszavonható*”. Ez a rendelkezés a Ktv. hatályon kívül helyezéséig, 2012. február 29-ig volt hatályban.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 2011. december 28-án kihirdetett, de csak (a közlönyállapot szerint) 2013. január 1-jén hatályba lépő 82. § (1) bekezdése vonatkozó rendelkezése szerint „*a jegyzői és az aljegyzői kinevezés vezetői megbízásnak minősül, alkalmazni kell rá a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény vezetői megbízásra vonatkozó rendelkezéseit*”.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 2012. március 1-jén lépett hatályba. Az Möt. említett szakasza ekkor még nem volt hatályos. Így az Möt. már kihirdetett, de csak 2013. január 1-jével hatályba lépő 82. § (1) bekezdése és a 2012. február 29-ig még hatályos Ktv. 31. § (5) bekezdése okozta azt a joghézagot és eredményezte azt a jogalkalmazói magatartást, amely a jegyzői – mint vezetői megbízás – közszolgálati jogviszony indokolás nélküli, azonnali hatállyal történő visszavonását tette (volna) lehetővé.

A még hatályos helyi önkormányzatokról szóló 190. évi LXV. törvény (Ötv.) azonban ilyen rendelkezést nem tartalmazott, az Möt. pedig még nem volt tehát hatályban. Ráadásul időközben az Möt. említett 82. § (1) bekezdését – még a hatálybalépését megelőzően – módosította a 2012. évi CCIX. törvény 6. §-a. Ennek értelmében a 2013. január 1-jével hatálybalépő vonatkozó – módosított – rendelkezés szerint: „*A jegyzői és az aljegyzői kinevezés vezetői munkakörnek minősül, a jegyzőre, aljegyzőre alkalmazni kell a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény vonatkozó rendelkezéseit.*”

Azaz nem vezetői megbízás, hanem **vezetői munkakör**.

A Kttv. pedig már nem is vezetői megbízásról, hanem **vezetői kinevezésről** beszél, s ami lényeges: a 129. § (4) bekezdésében – a Ktv.-től eltérően – úgy fogalmaz: „Törvény eltérő rendelkezése hiányában a **vezetői kinevezés határozatlan időre szól.**” Indokolás nélküli visszavonási lehetőségéről tehát itt már szó sincsen.

1. Lássuk akkor ténylegesen is, hogyan **szűnhet meg** a jegyző közszolgálati jogviszonya [Kttv. 60. § (1) bekezdés]:

A Kttv. *bár közös cím* – „A kormányzati szolgálati jogviszony megszűnése” – alatt tárgyalja, különbséget tesz a „*megszűnés*” és a „*megszüntetés*” között.

A „*kormányzati*” szolgálati jogviszony megfogalmazás ne tévesszen meg senkit. Egyrészt a Kttv. 226. § (1) bekezdése szerint a **köztisztviselőkre** a kormányzati szolgálati jog-

viszonyban lévőkre vonatkozó szabályokat megfelelő eltérésekkel alkalmazni kell. Másrészt pedig a Kttv. 246. § (1) bekezdése alapján a **jegyző** közszolgálati jogviszonyára a köztisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelő eltérésekkel alkalmazni.

1.1. Az első megszűnési eset, amikor a jegyző közszolgálati jogviszonya **a kinevezésben foglalt határozott idő lejártával** szűnik meg. Ez kivételes eset, hiszen a kinevezés főszabályként határozatlan időre és teljes munkaidőre jön létre.

A Kttv. 38. § (2) bekezdése azonban lehetővé teszi, hogy a tartósan távollévő jegyző helyettesítése céljából a jogviszony határozott időre jöjjön létre.

Hasonló eset az, amikor a polgármester – akár a jegyző tartós távolléte, akár az állás betöltetlensége esetén – hat hónapig nem nevezi ki a jegyzőt. Ilyenkor – a hat hónap lejártával – a kormányhivatal vezetője (azaz a kormány megbízott) ideiglenes hatállyal, az új jegyző kinevezéséig terjedő határozott időre nevezi ki a jegyzőt (a törvény felhatalmazásával ugyan, de lényegében elvonva a polgármester kinevezést érintő munkáltatói jogkörét). Az így kinevezett jegyző közszolgálati jogviszonya az új – már a polgármester által kinevezett – jegyző kinevezéséig, pontosabban – véleményem szerint – annak munkába állásáig, az első munkanapját megelőző napig tart.

1.2. A második eset, amikor a jegyző **halálával** szűnik meg a közszolgálati jogviszony, ehhez különösebb magyarázat nem szükséges.

1.3. A harmadik, amikor a **törvény erejénél fogva, a Kttv.-ben meghatározott esetek alapján** szűnik meg a jegyzői közszolgálati jogviszony. A törvényi megfogalmazásból is kitűnik, hogy e kategória alatt több megszűnési formát szabályoz a törvény.

a) Megszűnik a közszolgálati jogviszony, **ha a kinevezés bármely okból érvénytelen, kivéve, ha a Kttv. másképpen rendelkezik.**

A Kttv. 25. § (1) bekezdésében meghatározott rendelkezés szerint „*az érvénytelen megállapodás alapján létrejött jogviszonyt – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – a munkáltató köteles haladéktalanul, azonnali hatállyal megszüntetni, feltéve, hogy az érvénytelenség okát a felek a közérdek sérelme nélkül rövid időn belül nem hártják el*”. Ha tehát az érvénytelenség oka elhárítható a közérdek sérelme nélkül, akkor a kinevezés érvényessé tehető, ez esetben az eredetileg érvénytelen megállapodás (kinevezés) alapján létrejött jogviszonyból származó jogokat és kötelezettségeket úgy kell tekinteni, mintha azok érvényes megállapodás (kinevezés) alapján jöttek volna létre.

b) Ha a Kttv. másképpen rendelkezik, akkor az érvénytelenség orvoslására nincs tehát mód.

Az **eskütétel elmaradása** ilyen érvénytelenségi ok. A jegyzőnek – mint minden köztisztviselőnek és kormánytisztviselőnek – kinevezésekor a Kttv. 44. § (1) bekezdése alapján esküt kell tennie. Eskütétel hiányában a jegyző nem állítható munkába, s erre a későbbiekben is bárki hivatkozhat.

c) A törvény erejénél fogva szűnhet meg a jogviszony **összeférhetetlenség** esetén is.

A jegyző is köteles haladéktalanul írásban bejelenteni, ha vele szemben törvényben meghatározott összeférhetlenségi ok merül fel, illetve, ha közszolgálati jogviszonyának fennállása alatt összeférhetetlen helyzetbe kerül. Amennyiben a jegyző az összeférhetlenséget a törvényben meghatározottak szerint – a munkáltató (polgármester) általi felszólítás kézhezvételét követő harminc napon belül – nem szünteti meg, közszolgálati jogviszonya megszűnik [Kttv. 86. § (1) bekezdés].

d) **Jegyzővé** – több egyéb feltétel mellett – az nevezhető ki, aki jogi vagy közigazgatási szakvizsgálással vagy a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által teljeskörűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítéssel rendelkezik. A polgármester közigazgatási szakvizsgálással nem rendelkező pályázót is kinevezhet, ha azt (vagy az említett mentesítést) a kinevezésétől számított egy éven belül megszerzi.

Ha a jegyző ez esetben a szakvizsga-letételi kötelezettségét a határidőn belül nem teljesíti, közszolgálati jogviszonya a törvény erejénél fogva megszűnik [Kttv. 247. § (1) bekezdés b) pont és (4) bekezdés].

1.4. A jegyző közszolgálati jogviszonya megszűnik a **70. életévének a betöltésével**. Ez azt jelenti, hogy a jegyző a nyugdíjra való jogosultság feltételeivel már rendelkezik (nyugdíjkorhatár betöltése, szükséges szolgálati idő), de közszolgálati jogviszonyát a munkáltató a nyugdíjjogosultság elérését követően is – a jegyző kérésére – fenntartotta. A 70. év betöltésével azonban ez utóbbi lehetőség megszűnik, a közszolgálati jogviszonyt meg kell szüntetni.

1.5. A jegyző közszolgálati jogviszonya megszűnik akkor, ha **politikai vezetővé** választják, illetve politikai vezetővé nevezik ki. Ez a rendelkezés egyben összeférhetlenségi okot is jelent, hiszen a kétfajta tisztség egyidejűleg nem tölthető be. Ugyanakkor a törvény mint önálló megszűnési esetet nevesíti.

1.6. A jegyző közszolgálati jogviszonya megszűnik „**hivatalvesztés**” fegyelmi büntetéssel. A hivatalvesztés a legszigorúbb fegyelmi büntetés, amelyet kötelezően megelőz a munkáltató által megindított és a vonatkozó kormányrendelet [31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet] szabályai szerint lefolytatott fegyelmi eljárás.

1.7. Megszűnik a jegyző közszolgálati jogviszonya akkor is, ha **nyugdíjjogosultságot szerzett**. Azaz: a társadalombiztosítási szabályok szerinti **öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte**, továbbá az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges **szolgálati időt is megszerezte**. A jogviszony megszűnése alóli kivételt jelent – ahogy az 1.4 pontban erről esett szó –, ha a jegyző kérelmére és hivatali érdek alapján a közszolgálati jogviszonyt – legfeljebb a 70. életév betöltéséig – a munkáltató (a polgármester) továbbra is fenntartja.

2. Nézzük ezek után az eseteket, amikor a törvény a közszolgálati jogviszony **megszüntetéséről** (nem pedig megszűnéséről) beszél [Kttv. 60. § (2) bekezdés]:

2.1. A jegyző közszolgálati jogviszonya megszüntethető a **felek közös megegyezésével**.

Ehhez különösebb magyarázatra nincs szükség, a közös megegyezésbe – a törvényi keretek között – bármilyen megállapodás belefér.

2.2. Megszüntethető a közszolgálati jogviszony **áthelyezéssel** közigazgatási szervek között, illetve közalkalmazotti vagy hivatásos szolgálati jogviszonyt, rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyt szabályozó jogszabályok hatálya alá tartozó szervekhez. Az áthelyezés ez esetben végleges áthelyezésnek minősül, ahol a munkáltató (a polgármester), a jegyző és a másik szerv (az új munkáltató) megállapodik az áthelyezésben és annak feltételeiben. Végleges áthelyezés esetén a jegyző – próbaidő kikötése nélkül – új kinevezést kap, közszolgálati jogviszonya folyamatos.

2.3. A közszolgálati jogviszony megszüntethető **lemondással** is. A jegyző bármikor lemondhat közszolgálati jogviszonyáról. A lemondási idő két hónap, azonban a munkáltatóval való megállapodás esetén ez rövidebb időben is meghatározható.

2.4. Megszűnhet a jegyzői jogviszony – ez a kinevezésnél említett feltételekből is egyértelműen következik – **azonnali hatállyal a próbaidő alatt** (kivéve természetesen akkor, ha nincs próbaidő, például áthelyezésnél). A próbaidő alatt a közszolgálati jogviszonyt bármelyik fél – akár a munkáltató, akár a jegyző – indokolás nélkül megszüntetheti azonnali hatállyal.

2.5. Megszűnhet **felmentéssel** is a jegyző közszolgálati jogviszonya, ennek két fajtája van: amikor a jogviszony **megszüntethető**, továbbá, amikor a jogviszonyt **meg kell szüntetni**. A felmentés általános szabálya szerint a munkáltató köteles a felmentést megindokolni, ahol az indokolásból világosan ki kell tűnnie a felmentés okának. A munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű [Kttv. 63. § (3) bekezdés]. A **felmentési idő két hónap**, amely a felmentési okiratban megjelölt napon kezdődik. A felmentési idő pedig legkorábban a felmentés közlését követő napon kezdődhet. Nézzük a felmentés lehetséges formáit:

a) **Megszüntethető** a jegyző közszolgálati jogviszonya az alábbiak szerint:

ba) **Átszervezés** következtében munkaköre megszűnik.

Az átszervezést itt nem a klasszikus értelemben vett hivatalon belüli átszervezés jelenti, ez a jegyző esetében nem eredményezhetné a jogviszony megszűnését.

Az átszervezés egyik formája – és az Möt. hatálybalépésével ez volt a leggyakoribb példa – ha a **polgármesteri hivatal megszűnik** és az érintett önkormányzat részvételével **közös önkormányzati hivatal alakul**. Így a jegyző közszolgálati jogviszonya felmentéssel megszűnik.

A másik hasonló jogviszony-megszüntetési eset, amikor nem a polgármesteri hivatal, hanem a **már korábban megalakult közös önkormányzati hivatal szűnik meg**, vagy a **közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok köre változik meg** (ideértve azt is, amikor területszervezési eljárás következtében jön létre új önkormányzat).

ab) A jegyző **nyugdíjfasznak minősül**.

Ez tehát nem az az eset, amikor a jegyzőnek a nyugdíjjogosultság megszerzésével (1.6. pont) szűnik meg a közszolgálati jogviszonya. Ez utóbbi ugyanis nem felmentés, hanem a jogviszony megszűnésének

a Kttv. 60. § (1) bekezdés *j*) pontjában meghatározott módja.

Felmentésről akkor van szó, ha a nyugdíjjogosultság elérése után a jegyzőt munkáltatója tovább alkalmazza s az így – maximum a 70. életének betöltéséig – továbbfoglalkoztatott jegyző közszolgálati jogviszonyát munkáltatója – a 70. életév betöltése előtt – megszünteti.

Ilyen esetben a felmentést nem kell indokolni [Kttv. 63. § (7) bekezdés].

b) Meg kell szüntetni a jegyző közszolgálati jogviszonyát a következők szerint:

ba) A jegyző a hivatalára méltatlan.

Hivatalára az a jegyző méltatlan (hasonlóan más köztisztviselőkhöz), aki olyan **magatartást** tanúsít – akár hivatali munkavégzésével, akár köztisztviselői jogviszonyából eredő kötelezettségének megszegésével összefüggésben s akár munkahelyén kívül is – amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét, a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.

A hivatalára méltatlanná vált jegyző közszolgálati jogviszonyát **felmentési idő nélkül (azonnali hatállyal)** kell megszüntetni.

A felmentés közzlése előtt azonban lehetőséget kell adni a jegyző részére a felmentés indokainak megismerésére és az azokkal szembeni védekezésre, kivéve, ha az – az eset összes körülményeiből következően – a munkáltatótól nem várható el.

Korlátot jelent a munkáltató számára, hogy a méltatlanság jogcímén történő felmentés jogát az ennek alapjául szolgáló okról való tudomásszerzéstől számított 15 napon belül, legfeljebb azonban az ok bekövetkeztétől számított egy éven belül, bűncselekmény elkövetése esetén pedig a büntetethetőség elévüléséig lehet gyakorolni.

*bb) A méltatlansági eljárással függ össze az az eset, amikor meg kell szüntetni a jegyző közszolgálati jogviszonyát, ha azt a jegyző az alábbiakkal összefüggésben kéri [Kttv. 63. § (2) bekezdés *h*) pont]:*

A Kttv. 83/A. §-a szerint a köztisztviselő köteles a munkáltatóját **írásban tájékoztatni** arról, ha vele szemben **közvérdra üldözendő bűncselekmény megalapozott gyanúját** közölték, mégpedig annak közzlését követő 15 napon belül. Ebben az esetben a munkáltató **köteles méltatlansági**, a tájékoztatási kötelezettség elmulasztása esetén pedig **feyelmi eljárást indítani** a köztisztviselő – esetünkben a jegyző – ellen (Kttv. 64/A. § és 155/A. §).

A **méltatlansági eljárást** annak megindításától számított harminc napon belül le kell folytatni. Önmagában az a tény, hogy büntetőeljárás van folyamatban, nem alapozza meg a méltatlanság megállapítását, hiszen az ártatlanság vélelmének itt is érvényesülnie kell. A méltatlansági eljárásnak itt az a célja, hogy megállapítsa, a büntetőeljárásban vizs-

gált cselekmény összefügg-e és milyen mértékben a köztisztviselő (jegyző) munkakörével, és az ott vizsgált **magatartás** alkalmas-e arra, hogy a jegyzői munkakör tekintélyét, a munkáltató jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja.

Ha a munkáltató a méltatlansági eljárás eredményeként azt állapítja meg, hogy a fenti magatartás alapján a jegyző a hivatalára méltatlan, akkor – a büntetőeljárás idejére – őt az **állásából felfüggeszti**. A jogviszony végleges megszüntetésére ez esetben csak akkor kerülhet sor, ha a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet támasztja alá (ez azonban egyben már foglalkoztatást kizáró ok is).

A jegyző azonban [a Kttv. 63. § (2) bekezdés *h*) pontja szerint és 64/A. § (2) bekezdése alapján] a méltatlansági eljárás megindításától kezdődően – **az állásából való felfüggesztésének ideje alatt** – **kérheti azonnali hatályú felmentését**. Ez esetben végkielégítés nem illeti meg.

Fegyelmi vétséget követ el a jegyző, ha az ellene indult büntetőeljárásra vonatkozó tájékoztatási kötelezettségét elmulasztja. A jegyzőt az ellene indult büntetőeljárásra vonatkozó **tájékoztatási kötelezettségének elmulasztása miatt** – a fegyelmi eljárás megindítását követően – a munkáltató a büntetőeljárás idejére szintén **felfüggesztheti állásából**. E felfüggesztés esetén – annak időtartama alatt – a jegyző szintén **kérheti azonnali hatályú felmentését**, amikor is végkielégítés szintén nem illeti őt meg.

*bc) Meg kell szüntetni felmentéssel a jegyző közszolgálati jogviszonyát akkor, ha **foglalkoztatást kizáró ok** jut a munkáltató tudomására.*

A Kttv. 39. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján közszolgálati jogviszony **csak büntetlen előéletű** személlyel létesíthető és **tartható fenn**. Itt tehát abból kell kiindulni, hogy a közszolgálati jogviszony már létrejött és **azt követően** jut a munkáltató tudomására a foglalkoztatást kizáró ok.

Indokolt esetben – foglalkoztatást kizáró ok felfedezése, gyanúja esetén – a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban felszólíthatja a jegyzőt (köztisztviselőt) arra, hogy felhívásától számított 15 napon belül hatósági bizonyítvánnyal igazolja, hogy büntetlen előéletű, továbbá nem áll a munkakörére vonatkozó foglalkoztatástól eltiltás hatálya alatt.

Amennyiben a foglalkoztatást kizáró ok fennáll, a munkáltató a közszolgálati jogviszonyt azonnali hatállyal, **az érvénytelenség jogkövetkezményei és szabályai alkalmazásával** [Kttv. 25. § (1) bekezdés] megszünteti, azaz a köztisztviselőt felmentési idő és végkielégítés nem illeti meg.

Természetesen mivel a közszolgálati jogviszony **létesítésének és fenntartásának követelményei** azonosak, a jegyző **cselekvőképességének vagy magyar állampolgárságának elvesztése** szintén foglalkoztatást kizáró oknak minősül [Kttv. 39. § (1) bekezdés *b*) pont].

bd) Felmentéssel kell megszüntetni a jegyző közszolgálati jogviszonyát, ha **munkavégzése nem megfelelő** [Kttv. 63. § (2) bekezdés b) pont]. Ez tulajdonképpen nem más, mint a **szakmai alkalmatlanság** esete. A Kttv. 130. § (1) bekezdése alapján a munkáltatói jogkört gyakorló polgármester a jegyző **munkateljesítményét** mérlegetési jogkörében **értékeli**. Legalább kettő teljesítményértékelés eredménye együttesen adja a **minősítést**, amely még pontosabb képet ad a munkavégzés minőségéről.

A teljesítményértékelés részletszabályait a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló **10/2013. (I.13.) Korm. rendelet** határozza meg. A Korm. rendelet 12. §-a szerint a teljesítményt évente kétszer, június 15. és július 15. között (első félévi értékelés), továbbá január 1. és január 31. között (második félévi, illetve egész tárgyévre vonatkozó értékelés) kell mérni, illetve értékelni.

Az értékelt személy teljesítményét egy 0-100% közötti skálán kell mérni, illetve értékelni, ahol a teljesítményszintek a következők:

- 90–100%-ig: kivételes teljesítmény;
- 70–89,99%-ig: jó teljesítmény;
- 50–69,99%-ig: megfelelő teljesítmény;
- 40–49,99%-ig: átlag alatti teljesítmény,
- 0–39,99%-ig: elfogadhatatlan teljesítmény.

A jegyző teljesítménye akkor **nem megfelelő** és eredményez felmentést, ha a teljesítményértékelés alapján **„átlag alatti”** vagy **„elfogadhatatlan” teljesítményszintet** ér el, azaz a munkáltató így értékeli munkateljesítményét.

Az értékelő vezetőnek – jelen esetben a polgármesternek – a tárgyévre vonatkozó **minősítést** szintén a tárgyévét követő év január 1. és 31. között kell elkészítenie. A minősítés szintjei azonosak a teljesítményértékelés szintjeivel.

A Kttv. nem az **átlag alatti** vagy **elfogadhatatlan minősítési szintet**, hanem a **„nem megfelelő” munkavégzést** nevesíti a felmentés indokaként, azaz elegendőnek ítéli ehhez a **megfelelő teljesítményszint alatti** teljesítményt.

be) A jegyző nemcsak szakmailag lehet alkalmatlan a feladatai ellátására, hanem egészségügyi okokból is. A Kttv. 63. § (2) bekezdés c) pontja szerint felmentéssel kell megszüntetni a jegyző közszolgálati jogviszonyát, ha feladatai ellátására **egészségügyi okból alkalmatlan**. Természetesen az egészségügyi okból való alkalmatlanságot orvosi szakvéleménnyel kell igazolni, illetve alátámasztani.

bf) Fel kell menteni a jegyzőt akkor is, ha **vezetőjének** – azaz a polgármesternek – a **bizalmát elveszíti** [Kttv. 63. § (2) bekezdés e) pont].

Leginkább ez a felmentési ok az, amely félreértésekre ad(hat) okot és amely adott esetben munkáltatói oldalról lehetőséget lát a jegyzőtől való **„megszabadulásra”**, munkavállalói (jegyzői) oldalról pedig az elbocsátástól való tartás miatt okozhat aggodalmat. Ha azonban alaposan megnézzük és értelmezzük

a Kttv. vonatkozó rendelkezéseit, akkor megállapíthatjuk, hogy indokolatlanul – a jogszabályok munkáltató általi betartása esetén – egyikre sem kerülhet sor.

A Kttv. 66. § (1) bekezdése alapján bizalomvesztésnek minősül, ha a jegyző a feladatait nem a vezetője iránti **szakmai lojalitással** látja el.

A Kttv. 76. § (2) bekezdése szerint szakmai lojalitás alatt kell érteni **különösen** a vezető által meghatározott **szakmai értékek** iránti elkötelezettséget, a vezetőkkel és a munkatársakkal való **alkotó együttműködést**, a **szakmai elhivatottsággal** történő, **fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzést**.

A bizalomvesztés fenti indokai alapvetően valóban nehezen körülhatárolhatóknak tűnnek – főleg, hogy a felsorolás csupán **példálódzó jellegű** – mégis, mindezt a vezető által **meghatározott** szakmai elvárások alapján kell teljesíteni. Emellett a bizalomvesztés indoka – a Kttv. 66. § (2) bekezdése szerint – **kizárólag** a jegyző **magatartásában**, illetve **munkavégzésében** megnyilvánuló és **bizonyítható tény** lehet.

Mivel a félreértések, félreértelmezések leginkább itt tapasztalhatók, érdemes bővebben kitérni a közszolgálati jogviszony megszüntetésének erre a módjára. Ha a bizalomvesztés – bizonyítható módon – bekövetkezik, a közszolgálati jogviszonyt **„meg kell szüntetni”** [Kttv. 63. § (2) bekezdés e) pont]. S ezt – bizonyítható módon tehát – meg is **kell** indokolni [Kttv. 66. § (2) bekezdés]. A bizalomvesztés azonban – s ez gyakori munkáltatói értelmezési hiba – nem lehet fegyelmi eljárás megindítására alapot adó, de a Kttv. 76. § (2) bekezdésébe nem sorolható kötelezettségzegéssel indokolható. A 76. § (2) bekezdése körébe nem tartozó kötelezettségzegés ugyanis **„csupán”** olyan fegyelmi vétség, amely nem sorolható a bizalomvesztés okaként meghatározott magatartások körébe. Így az arra való hivatkozás jogellenes indoknak minősül.

Nagyon fontos tehát a **fegyelmi vétség** körébe tartozó kötelezettségzegés és a **vezetői bizalom elvesztése**, mint felmentési ok elhatárolása.

A bizalomvesztés indokának a fegyelmi vétség elkövetésénél – a hivatalvesztést kivéve – általában súlyosabb okon kell alapulnia, hiszen a jogkövetkezmény is súlyosabb. A bizalmi viszony megrendülése, illetve megszűnése **nem szubjektív értékítélet alapján**, hanem csak alapos és súlyos okok miatt, **objektív tények alapján** állapítható meg. A munkavégzés során elkövetett kisebb hibák a munka minőségével kapcsolatosak, önmagukban a bizalmi viszonytal nem állnak összefüggésben. Ennek alapján nem általában szükséges azt megvizsgálni, hogy az adott magatartás a bizalomvesztésre okot adhat-e, hanem a konkrét esetben kell vizsgálni a vezetői bizalom elvesztését. A bizalomvesztésre való hivatkozásokhoz nem elegendő tehát valamilyen köztisztviselői kötelezettségzegés igazolása, hanem szükséges a kölcsön-

nös munkavégzésben megnyilvánuló bizalmi elvben bekövetkezett „*törésre*” történő utalás és ennek bizonyítása is (hiv.: EBD2016.M.7.).

A Kttv. 76. § (1) bekezdésében szereplő kötelezettségzegések vétkes megszegése esetén viszont – ennek megfelelően – kötelező a fegyelmi eljárás megindítása, ezért az nem vonhat maga után a „*vezetője bizalmát elvesztette*” jogcímen történő felmentést. Kiüresítené a fegyelmi eljárásra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, ha a munkáltató a köztisztviselő közszolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségének megszegését bizalomvesztésként értékelné, s erre tekintettel felmentéssel szüntetné meg közszolgálati jogviszonyát (hiv.: Kúria tájékoztatója az Mfv.II.10.018/2016/3. szám alatt a Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata tárgyában született határozatáról).

S mivel egy súlyos következményeket magával vonó munkáltatói intézkedés nem alapítható feltételezésre, a vezető szubjektív érzetére, az intézkedést **objektív tényekkel**, körülményekkel kell a munkáltatónak alátámasztania. Ezen tényállításoknak pedig olyan súlyúaknak kell lenniük, amelyekből okszerűen következik az, hogy a jogviszony a továbbiakban nem tartható fenn (hiv.: Kúria tájékoztatója a M.II. Tanácsa által tárgyaláson elbírált Mfv. II.10.093/2015. számú ügyről).

Minthogy a törvény a bizalomvesztés feltételeit szigorúan szabályozza, így ez azt jelenti, hogy **e feltételek hiányában** a munkáltató még a konkrét indokok megjelölésével és ezek bizonyításával sem hivatkozhat megalapozottan bizalomvesztésre és nem szüntetheti meg ilyen alapon a közszolgálati jogviszonyt azonnali hatállyal (hiv.: Kúria tájékoztatója az Mfv.10.740/2016/4. szám alatt tárgyaláson kívül meghozott határozatáról).

A bizalomvesztés mint felmentési indok a köztisztviselő magatartásában vagy munkájában megnyilvánuló és bizonyítható **objektív tényen** alapulhat tehát. A munkáltatónak a felmentés indokának valósága mellett annak **okszerűségét** is bizonyítania kell (hiv.: EBH2016M.24.).

Már csak azért is, mert akkor, de **csak akkor**, ha a Kttv. 66. § (2), illetve 76. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek fennállnak, a munkáltató eldöntheti, hogy a kötelezettségzegés miatt fegyelmi eljárást indít vagy a közszolgálati jogviszonyt bizalomvesztés címén megszünteti (hiv.: Kúria tájékoztatója az Mfv.II.10.089/2018. számú ügyről). Ez egyben a törvény szigorú szabálya alól – bizalomvesztés esetén a közszolgálati jogviszonyt felmentéssel meg **kell** szüntetni [Kttv. 63. § (2) bekezdés e) pont] – a Kúria általi értelmezés szerinti méltányosabb elbírálás lehetőségét is jelenti. Ugyanis a fegyelmi eljárás indítása enyhébb lehetőség a bizalomvesztés miatti azonnali hatályú felmentésnél. Fordítva ez nem járható út: a Kttv. szerinti fegyelmi vétséget – és nem a 66. §-ról és a 72. § (2) beke-

déséről beszélünk – elkövető köztisztviselő ellen jogszerűtlen a bizalomvesztés és az annak alapján történő jogviszony-megszüntetés.

A bizalomvesztéssel kapcsolatos jogértelmezési és jogalkalmazási problémák felvetik annak a kérdését, hogy a jegyző kinevezésének, felmentésének – azaz az alapvető munkáltatói jogok gyakorlásának – jogköre szempontjából vajon összességében pozitív változást hozott-e annak polgármesteri hatáskörbe utalása.

2012. december 31-ig ezt a jogkört a képviselő-testület gyakorolta. Ez nagyobb védettséget, függetlenséget adott a jegyzőnek, pontosabban a törvényesség érdekében végzett tevékenységének. Ugyanakkor a viszonylag gyakran előforduló polgármester-jegyző konfliktusok esetében ez a „*védettség*” időnként megnehezítette a két vezető között az együttműködést, adott esetben lehetetlenné tette azt, hogy a polgármester vele mindenben együttműködő jegyzővel dolgozzon. Főleg akkor, ha ebben a képviselő-testület nem volt számára partner. De még ha partner volt is, súlyos jogsértés vagy szakmai alkalmatlanság kellett a jegyző felmentéséhez, s még ezt is követhette a bizonytalan kimenetelű munkaügyi per. (Zárójelben pedig azt érdemes itt megjegyezni, hogy a törvényt sértés jelzése nem lehet szakmai alkalmatlanságnak az oka, s nem is súlyos jogsértés, hanem kötelezettség.)

Ha az a cél, hogy a helyi önkormányzatok jogszerűen működjenek – márpedig ez igen fontos cél, sőt eszköz is más fontos önkormányzati célok, például a közszolgáltatások ellátásához vagy a jó közigazgatásba vetett bizalom eléréséhez –, akkor a jegyzőt minél függetlenebbé kell tenni azoktól, akiknek a működésük, döntésük esetén a jogsértést jelezni köteles.

A jegyző fontos garanciája, első lépcsőfoka az önkormányzatok jogszerű működésének. Ha viszont függ – és azt gondolom, valóban indokolatlan mértékben függ – a polgármestertől, akkor ezt a feladatát nem tudja hatékonyan ellátni. Előfordul – és ez persze korábban is megvolt, csak nagyobb volt a jegyző védettsége, a polgármestertől való függetlensége –, hogy a polgármester azt is az együttműködés elleni tettnek tartja, ha a jegyző jelzi számára a jogsértést. A jegyzőnek azonban ez a feladata, s ez szolgálja – többek között – az önkormányzat jogszerű működését.

Véleményem szerint tehát jobb megoldás volt az, amikor az alapvető munkáltatói jogkört a képviselő-testület gyakorolta a jegyző tekintetében. A jogsértések – s adott esetben a polgármesteri jogsértések – jelzése nem fenyegette a jegyzőt azzal a veszéllyel, hogy a polgármester – munkáltatói – retorzióját vonja maga után.

Nyilván nem azt állítom, hogy ez utóbbi mindennapos, s főleg nem azt, hogy ez természetes jelenség. Úgy gondolom azonban, hogy a törvényi változás a

jegyző polgármestertől való függését indokolatlan mértékben vitte bele a rendszerbe. A jogsértés jelzését meg kell természetesen követelni, az egzisztenciájukat féltő jegyzőktől viszont ténylegesen kevés ilyen érkezik. Ugyanakkor sok további problémát előzhet meg az időben történő jelzés.

A polgármestereknek ez a megoldás vélhetően megfelel és elégedettek ezzel a változtatással.

A jegyző azonban nagyon fontos garanciája a helyi önkormányzatok jogszerű és szakszerű működésének. Nagyon fontos tisztségviselője és szerve az önkormányzatoknak. Ő valóban közigazgatási és önkormányzati szakember. Meggyőződésem, hogy a közigazgatási szakemberek képzésében és foglalkoztatásában – a helyi szintű ügyek intézésében – a szakma csúcsa.

A célszerű, azt gondolom, az lenne, ha ismét a képviselő-testület hatáskörébe kerülnének az említett

munkáltatói jogok. A történelmi, közigazgatás-történeti hagyományok is ezt indokolnák. S az talán még nagyobb függetlenséget jelentene, s még inkább szolgálná az önkormányzatok működésének törvényességét, ha a jegyző tekintetében a munkáltatói jogkört független szerv, például a kormányhivatal gyakorolná.

bg) A Kttv. 63. § (2) bekezdés *f)* pontja tartalmaz még egy felmentési indokot kifejezetten a nők – esetünkben a **jegyzőnők** – vonatkozásában és kifejezett kérelmük esetére.

Felmentéssel meg kell szüntetni **kérelmére** annak a (jegyző)nőnek a közszolgálati jogviszonyát, aki legalább negyven év nyugdíjjogosultsági idővel rendelkezik akkor is, ha az öregségi teljes nyugdíjra jogosító életkort még nem érte el [a társadalombiztosítási nyugellátásáról szóló 1997. évi LXXI. törvény 18. § (2a) bekezdés *a)* pontja alapján].