



2015. évi 6. szám

Önkormányzati Tudástár – az Önkormányzati Hírlevél 2015. évi 2. különszáma

Tartalom

Módszertani ajánlás a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek összeférhetetlenségét érintő egyes rendelkezésekhez..... 2

AZ ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐK, POLGÁRMESTEREK ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGI SZABÁLYAINAK HATÁLYOSULÁSA 2

Az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségének tapasztalatai 2

A polgármester összeférhetetlensége tapasztalatai 4

Egyéb tapasztalatok 6

MÓDSZERTANI ÚTMUTATÓ AZ ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐK ÉS A POLGÁRMESTEREK ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGÉNEK EGYES KÉRDÉSEIHEZ 8

Összeférhetetlenség 9

Összeférhetetlenségi eljárás 25

Méltatlanság 28

Vagyonyilatkozat-tételi eljárás 38

A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjaira vonatkozó külön szabályok 40

A polgármesterre és az alpolgármesterre vonatkozó külön szabályok 41

Módszertani ajánlás a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek összeférhetetlenségét érintő egyes rendelkezésekhez

I. rész

Az önkormányzati képviselők, polgármesterek összeférhetetlenségi szabályainak hatályosulása

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek (Mötv.) az önkormányzati képviselők (bizottságok nem képviselő tagjai), továbbá a polgármesterek (alpolgármesterek) összeférhetetlenségére vonatkozó szabályai a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2014. évi választásának napján léptek hatályba.

Az Önkormányzati Tudástár – Önkormányzati Hírlevél 2014. évi 2. különszámában már közreadtunk egy módszertani anyagot az összeférhetetlenséggel kapcsolatban, amely az akkori helyzetben elsősorban a polgármester- és képviselőjelöltek számára kívánt eligazítást adni a jogszabályi rendelkezésekről.

Az Önkormányzati Tudástár jelen számának összeállításával és közreadásával továbbra is segíteni kívánjuk a helyi önkormányzatok jogalkalmazási tevékenységét, hangsúlyt helyezve az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok hatályosulásának elemzésére. Ennek minél szemléletesebb bemutatása érdekében az Útmutató a korábban összeállított hasonló tárgyú módszertani kiadványoktól eltérő szerkezetben került összeállításra. Az első rész alapvetően a jogszabályok hatályosulását tekinti át abból a szempontból, hogy milyen megkeresések érkeztek hozzánk az összeférhetetlenségi kérdésekkel kapcsolatban. E rész összeállítása során felhasználtuk azokat az információkat is, amelyeket a fővárosi és a megyei kormányhivatalok e témakörben tapasztaltak. A második részben pedig módszertant kívánunk ajánlani annak érdekében, hogy az egyes összeférhetlenségi esetkörökre vonatkozó jogi szabályozás maradéktalanul a jogalkotó szándékának megfelelően érvényesüljön.

Természetesen az anyagban lehetnek e két megközelítési szempont szerinti azonosságok, ez azonban reményeink szerint a figyelemfelhívást segítheti az adott esetre vonatkozóan. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy minden összeférhetlenségi helyzet csak az egyedi eset összes körülményei alapján, helyben, az ott rendelkezésekre álló információk teljességét tekintve értékelhető.

Az önkormányzati tisztség közbizalmi jellegét erősítő összeférhetlenségi szabályok helyes alkalmazását, maradéktalan érvényesülését a Belügyminisztérium Önkormányzati Módszertani Főosztálya prioritásként kezelte és kezeli a jövőben is. Az összeférhetlenséggel kapcsolatban Főosztályunkhoz számos megválaszolandó kérdés érkezett. Összefoglaló anyagunkban azon összeférhetlenségi esetköröket elemezzük, amelyek a 2014. évi helyi önkormányzati választás előtti időszakban és főként azt követően gyakori kérdésként merültek fel.

Az önkormányzati képviselő összeférhetlenségének tapasztalatai

Az Mötv. 36. §-a határozza meg az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetlenségi szabályokat. Az Mötv. e szakaszában meghatározott összeférhetlenségi okok több szempont szerint is csoportosíthatóak.

Az első csoportba azon pozíciók tartoznak, amelyek az állami hatalomgyakorlást, a központi közigazgatási (államigazgatási), illetve hon- és rendvédelmi pozíciókat teszik

összeférhetetlenné. Az Mötv. 36. § (1) bekezdése kimondja, hogy az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja nem folytathat olyan tevékenységet, amely feladatainak ellátáshoz szükséges közbizalmat megingathatja. Ezen általános, erkölcsi alapokon álló elvárásnál részletezi, hogy a képviselő nem lehet országgyűlési képviselő, valamint aki olyan tisztséget tölt be, olyan feladatot lát el, amelyre kinevezését, megbízatását az Országgyűléstől, köztársasági elnöktől, Kormánytól, Kormány tagjától vagy az Országgyűlés, Kormány alárendeltségébe tartozó szervtől (vezetőjétől) kapta. [(36. § (1) a)]

A Főosztályunkra beérkezett levelek alapján megállapítható, hogy a képviselők összeférhetetlenségére vonatkozóan legtöbb megkeresésben a fenti szabályozás kérdésköre jelent meg. Ezekben az esetekben a meghatározó kérdés az volt, hogy az érintett személy kitől kapta a vezetői tisztségét. Fontos megjegyeznünk, hogy az összeférhetlenségi esetek döntő többségében az Mötv. szabályai a követendők, azonban fontos kiemelni, hogy az ágazati szabályokat is figyelembe kell venni.

Számos ügyben fordult elő az oktatási intézmények vezetőjének az összeférhetlenségi esetköré. Hasonló tárgykörbe tartozik az önkormányzat fenntartása által működő óvodavezető tisztségének a betöltése. A kategória harmadik nagy csoportjába azon tisztségek foglalhatók össze, melyek az egészségügyi munkakör-családba tartoznak.

Szintén a már nevezett osztályhoz sorolhatók azon esetek is, amikor az önkormányzati képviselő nem lehet központi államigazgatási szerv vezetője, köztisztviselője, kormánytisztviselő, a Magyar Honvédség, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat hivatásos vagy szerződéses állományú tagja. [Mötv. 36. § (1) b-d)].

Itt említhető példaként, hogy amikor egy járási hivatal okmányirodai dolgozója – a járáshoz tartozó településen (lakhelyén) – helyi önkormányzati képviselőnek választanak meg, akkor ezen esetben összeférhetetlen helyzetről beszéltünk, így javasoltuk az összeférhetetlen helyzet megszüntetését az Mötv. 37. §-a alapján.

A második csoportba azok a tisztségek sorolhatóak, melyek az önkormányzati képviselő másik önkormányzattól, másik önkormányzati pozíciótól való függetlenségét hivatottak biztosítani. Az Mötv. 36. § e) pontja szabályozza, hogy az önkormányzati képviselő nem lehet jegyző (főjegyző), aljegyző, továbbá ugyanazon önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője, alkalmazottja;

E csoporthoz kapcsolható a nevezett bekezdés f), illetve g) pontja is, melyek szerint más települési önkormányzatnál képviselő, polgármester és alpolgármester sem lehet az önkormányzati képviselő. A megkeresések számát tekintve az ezen csoportba tartozó ügyek nem túl gyakorisággal jelentkeztek Főosztályunknál.

A harmadik nagy összeférhetlenségi kategóriát – gazdasági és a médiaszolgáltatással kapcsolatos – egyéb okok alkotják. E rendelkezések célja, hogy helyi képviselő e hatáskörét teljes mértékben befolyásmentesen, a település egészéért vállalt felelősséggel gyakorolhassa. Ez tág körben határoz meg összeférhetetlen helyzetet, így a legfőbb szerv, az ügyvezetés az egyes gazdasági társaságok esetében igen eltérő lehet, még adott gazdasági társasági formán belül is. E szabályozással biztosítható, hogy ne a pozíció elnevezése, hanem tartalma legyen az irányadó az összeférhetlenség meghatározásánál.

Az Mötv. 36. § (1) bekezdésének h) pontja – a korábbi szabályozás szerint – az önkormányzat által alapított, vagy annak tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság, illetve az

ilyen társaságok által alapított gazdasági társaságok legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja összeférhetetlen volt az önkormányzati képviselői megbízással. A törvény módosítása során a jogalkotó a már említett szakaszt kiegészítette, tekintettel arra, hogy egyes gazdasági társaságoknál éppen a képviselő-testület a legfőbb szerv, és ezért elvileg valamennyi testületi tag összeférhetetlen helyzetbe került volna. Úgy döntött, hogy indokolt az összeférhetetlenség feloldása erre az esetre, vagyis a legfőbb szerv tekintetében. Ezért iktatta be azt a kitélt a jogszabályba, hogy „kivéve, ha a gazdasági társaság legfőbb szerve a képviselő-testület”. Ez a szabály – a nyelvtani, de a rendszertani értelmezés szerint is – kizárólag a legfőbb szervre vonatkozik. Tehát az önkormányzati képviselő ügyvezetővé történő megválasztása, személyes közreműködése továbbra is az összeférhetetlenségi esetkörök közé tartozik.

Több esetben jelentek meg gazdasági összeférhetetlenséggel kapcsolatos ügyek. Az esetek többségében az önkormányzati képviselő ügyvezetővé történő megválasztása, személyes közreműködése jelentett összeférhetetlenségi problémákat.

A média befolyásoló erejének növekedésével egyre nagyobb szükségként jelentkezett, hogy a médiatartalmakat meghatározó pozíciók összeférhetetlenek legyenek a képviselői tisztséggel. A hozzánk érkezett levelek szerint sok esetben elsődlegesen a médiatartalom-szolgáltató elnevezése, illetve annak helyi vagy országos működéséből kiindulva közelítették meg az összeférhetetlenséget. Az Mötv. – a gazdasági összeférhetetlenséggel azonosan – a betöltött pozíciókra tekintettel határozza meg az eseteket, a szabályozás szerint nem lehet médiatartalom-szolgáltató természetes személy, jogi személy, gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja. Az egyedi esetek tekintetében számos információt kértek Főosztályunktól, hogy képviselő lehet-e tördelő-szerkesztője, hirdetésszervezője, fotósa, terjesztője időszak kiadványnak, valamint képviselő helyi hirdetési lap tulajdonosaként összeférhetetlen helyzetbe kerül-e, illetve a képviselő az önkormányzat helyi lapjánál betöltött felelős kiadói jogállásával összeférhetetlennek tekinthető-e.

A polgármester összeférhetetlensége tapasztalatai

A polgármesterek összeférhetetlenségét az Mötv. a települések lakosságszámához mérten differenciáltan szabályozza. Szükséges megjegyezni, hogy az Mötv.-nek a polgármester összeférhetetlenségével összefüggésben a település lakosságszámára vonatkozó rendelkezése az önkormányzati választásokat követően több esetben is módosult.

Általánosságban megállapítható, hogy a polgármesterek összeférhetetlenségével kapcsolatban kevesebb kérdés, megkeresés érkezett főosztályunkra. Szintén általánosságként mondható el, hogy nem minden esetben rendelkezünk az összes, a kérdés szakmai megítéléséhez szükséges információval (pl. a tisztség betöltésének a módja, lakosságszám, a foglalkoztatási jogviszony típusa).

Az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályozási esetek elemzésekor fontos kiemelni azt a kiegészítő szabályt is, hogy a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester jogállására vonatkozó szabályokat – így az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályokat is - az alpolgármesterre, a megyei közgyűlés alelnökére és a főpolgármesterre is megfelelően alkalmazni kell.

Az Mötv. 72. § (1) bekezdése szerint a 3000 fő és az az alatti lakosságszámú település polgármesterének (azaz a főállású, valamint társadalmi megbízatású polgármester egyaránt),

valamint a 3000 fő feletti település társadalmi megbízatású polgármesterének összeférhetetlenségére az Mötv. 36. §-át, vagyis az önkormányzati képviselőkre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ugyanakkor itt is jelezni kívánjuk, hogy az 1500 fő feletti lakosságszámú település főállású polgármesterére szigorúbb szabályokat kell alkalmazni. Mindazokat az összeférhetetlenségi szabályokat alkalmazni kell tehát ezekben az esetekben a polgármesterekre, amelyek az önkormányzati képviselők esetében is összeférhetetlenséget teremtenek.

A Főosztályunkhoz érkezett megkeresések, továbbá a kormányhivatalok jelzése alapján kijelenthető, hogy országosan e körben szinte valamennyi, az Mötv. 36. §-ában meghatározott összeférhetetlenségi esetkör felmerült.

A hatalmi ágak elválasztásának elvét érvényre juttató összeférhetlenségi helyzetek (Mötv. 36. § (1) bekezdés a)-d) pontok), valamint a más önkormányzattól, önkormányzati pozíciótól való függetlenséget biztosító összeférhetlenségi eseteknél (Mötv. 36. § (1) bekezdés e)-g) pontok) jellemzően a további tisztségről történő lemondással vagy a foglalkoztatási jogviszony megszüntetésével szűnt meg az összeférhetlenségi helyzet.

Az Mötv. 36. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott esetben a polgármester összeférhetlenségi helyzetének megítélésénél is az volt a kiindulópont, hogy kitől, mely szervtől kapta a polgármester a további jogviszonyra a kinevezését, megbízatását.

A hivatásos állományú személyek összeférhetlenségével kapcsolatban egy konkrét esetben kimondtuk, hogy a választás napját megelőzően és azt követően a hivatásos személynek és munkáltatójának vannak elsődlegesen feladatai. A munkáltató állapítja meg, hogy az ágazati szabályozás alapján (amely jelen esetben a Hszt.) a megválasztáshoz milyen jogkövetkezményt fűz. Mindemellett az Mötv. 36. § (1) bekezdés d) pontja már a helyi önkormányzati képviselőiséget – így a 72. § alapján a polgármesteri tisztséget - is összeférhetetlennek minősíti az ott felsorolt szolgálati jogviszonyokkal.

Több esetben azt kellett tisztázni, hogy az adott pozíció beletartozik-e az Mötv. 36. §-ában meghatározott szabályozási körbe. E tekintetben nem minősült összeférhetetlennek például a háziorvos mellett működő ápoló és a polgármester tisztsége, hasonlóképpen nem összeférhetlenségi ok a testvér ugyanannál az önkormányzatnál történő képviselővé vagy polgármesterré történő választása. A falugondnok-polgármester összeférhetlenségének az esete többször is felmerült. E vonatkozásban is fontos kihangsúlyozni, hogy az összeférhetlenség megítélése a polgármesteri tisztség betöltésének módjától, a település lakosságszámától, valamint a foglalkoztatási jogviszony jellegétől függ.

A polgármesterek összeférhetlensége vonatkozásában is meg kell említeni a fordított összeférhetlenség esetét, vagyis azt, amikor egy adott tevékenység gyakorlása tekintetében állapítanak meg egyes törvények tiltó szabályt a tisztség betöltése vonatkozásában. Számos megkeresésre adott válaszban kihangsúlyoztuk, hogy az összeférhetlenség megítélésénél nem kizárólag az Mötv. szabályait kell figyelembe venni, hanem azt is vizsgálni szükséges, hogy az ágazati jogszabály milyen rendelkezéseket ír elő a tisztség betöltésével összefüggésben. (Ennek részletes elemzése azonban már nem Főosztályunk feladatkörébe tartozik.) Így például megállapítást nyert egy konkrét esetben, hogy egy 3000 lakosságszám feletti település társadalmi megbízatású alpolgármesterének iskolaigazgatói jogviszonya az Mötv. alapján nem összeférhetetlen tisztségével, ugyanakkor felhívtuk a figyelmet arra, hogy az iskolaigazgatói jogviszonyra vonatkozó jogállási törvények (Kjt., Köznevtv.)

tartalmazhatnak összeférhetetlenségi okot, azonban ezt nem a képviselő-testület, hanem a munkáltató vizsgálja, és munkajogi következményt vonhat maga után.

Több, a polgármesterre vonatkozó összeférhetetlenségi helyzet tisztázását oldotta meg a gazdasági összeférhetetlenség szabályozására vonatkozó jogszabályhely kiegészítése. Ennek indokait, a szabályozási körülményeit a képviselőknél már említettük. Az Mötv. 36. § (1) bekezdésének h) pontja alapján, amennyiben nem a képviselő-testület a legfőbb szerv, akkor a képviselői megbízatás (beleértve a polgármestert is), összeférhetetlenséget eredményez a legfőbb szerv tevékenységében való részvétellel.

Az 1500 fő lakosságszám feletti település főállású polgármestere tekintetében a szabályozás szigorúbb előírásokat tartalmaz: az Mötv. 72. § (2) bekezdése szerint az 1500 fő feletti lakosságszámú település főállású polgármestere - a tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony kivételével - egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, más keresőfoglalkozást nem folytathat, nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja.

Az Mötv. hatályba lépését követően a 72. § rendelkezései több alkalommal módosultak, e változásokkal kapcsolatban is érkeztek értelmezést igénylő megkeresések. E rendelkezések alkalmazásakor mindig az összeférhetetlenségi eljárás megindításakor hatályban lévő jogszabályokat kell (kellett) alapul venni, figyelemmel a települések lakosságszámára is.

Az Mötv. 72. § (4) bekezdése szerint a polgármesterre megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetetlenségi, méltatlansági, vagyonynyilatkozat-tételi szabályokat azzal, hogy a polgármester nem lehet más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester, települési önkormányzati képviselő, megyei közgyűlés elnöke, alelnöke, kivéve, hogy a fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja. A fővárosi kerületi polgármester nem lehet főpolgármester, valamint főpolgármester-helyettes.

Az összeférhetetlenség fenti esetkörével kapcsolatban Főosztályunkhoz jogszabály-értelmezési kérdés nem érkezett.

Egyéb tapasztalatok

A 2014. évi helyi önkormányzati és polgármester választást követően, 2015 januárjában a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkára az összeférhetetlenségi eljárással kapcsolatos kérdésekkel is megkereste a fővárosi és megyei kormányhivatalokat. Az alábbi összeállítás a kormányhivatalok válaszai alapján készült. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy az összeállításban szereplő adatokat a kormányhivatalok a jegyzők által közölt adatok alapján összesítették. Tekintettel arra, hogy az adatszolgáltatás nem minden esetben volt teljes, így a megállapítások csak tendenciákat és nem pontos statisztikai adatokat jelölnek.



1. Hány esetben történt polgármesteri/önkormányzati képviselői összeférhetetlenséggel kapcsolatos önkéntes bejelentés?

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) rendelkezése 38. § (1) bekezdés g) pontja alapján méltatlan helyzetbe kerül az az önkormányzati képviselő, aki a 36. § -ban meghatározott összeférhetetlenségi okot nem hozza a képviselő-testület tudomására. A kormányhivatalok adatszolgáltatása alapján

megállapítható, hogy a polgármesterek, önkormányzati képviselők 204 esetben jelentettek be összeférhetetlenségi okot. Az adatszolgáltatásból nem részletezhető külön-külön a polgármesteri, alpolgármesteri, önkormányzati képviselői, illetve nem képviselői bizottsági tagra vonatkozó összeférhetetlenségi bejelentések száma.



2. Sor került-e 30 napos határidőn belül összeférhetlenségi ok megszüntetésére?

Az Mőtv. 37. § (1) bekezdése szerint az önkormányzati képviselő az összeférhetlenségi okot a megválasztásától vagy az összeférhetlenségi ok felmerülésétől számított harminc napon belül köteles megszüntetni. A kormányhivatalok beszámolóí alapján a bejelentett összeférhetlenségi esetek vonatkozásában 168 esetben (81%) az érintettek - az Mőtv. 37. § (1) bekezdés alapján – 30 napon belül megszüntették az összeférhetlenségi okot. Az összeférhetlenség az alapul szolgáló jogviszony megszüntetésével, vagy a mandátumról való lemondással szűnt meg.



3. Sor került-e önkormányzati képviselő által tett, a jogviszony megszüntetéséről szóló megerősített lemondó nyilatkozat átadására?

Az Mőtv. 37. § (1) bekezdés második mondata szerint amennyiben jogszabályban meghatározottak szerint nem lehetséges az összeférhetlenségi ok alapjául szolgáló jogviszony harminc napon belül történő megszüntetése, akkor az önkormányzati képviselő által tett és a jogviszony megszüntetéséről szóló, az arra jogosult által írásban megerősített lemondó nyilatkozatának a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságnak történő átadását az összeférhetlenség megszüntetésének kell tekinteni. E rendelkezés alapján 31 esetben került sor az önkormányzati képviselő által tett, az adott jogviszony megszüntetéséről szóló megerősített lemondó nyilatkozat átadására.



4. Előfordult-e, hogy az önkormányzati képviselő nem tett eleget az összeférhetlenség megszüntetésére vonatkozó kötelezettségének?

Országos szinten 7 esetben fordult elő, hogy az önkormányzati képviselő nem tett eleget az Mőtv. 37. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségeinek. 2 esetben azonban az időközben módosuló jogszabály következtében az összeférhetlenségi helyzet megszűnt, 4 esetben az eljárás a felmérés készültkör még nem zárult le.



5. Hány esetben állapított meg a képviselő-testület határozatban összeférhetlenség alapjául szolgáló körülményeket?

Az Mőtv. 37. § (2) bekezdése szerint az önkormányzati képviselő az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségének nem tett eleget, bármely önkormányzati képviselő vagy bizottság indítványára - az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság javaslata alapján - a képviselő-testület a következő ülésén, legkésőbb az összeférhetlenség megállapításának kezdeményezését követő harminc napon belül határozattal megállapítja az összeférhetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetlenséget. A képviselő-testület határozatát az önkormányzati képviselőnek és a

kormányhivatalnak kézbesíteni kell. E rendelkezés alapján 1 esetben fordult elő, hogy a képviselő-testület határozatban állapította meg az összeférhetetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását és kimondta az összeférhetetlenséget és a képviselői tisztség megszűnését.



6. Hány esetben állapította meg a bíróság, hogy a képviselő-testület határozata jogszabálysértő?

Az Mötv. 37. § (4) bekezdése alapján az önkormányzati képviselő az összeférhetetlenségét, a tisztsége megszűnését megállapító képviselő-testületi határozat felülvizsgálatát kérheti - jogszabálysértésre hivatkozással - a határozat kézhezvételétől számított nyolc napon belül a közigazgatási és munkaügyi bíróságtól. E rendelkezés alapján egy esetben fordult elő, hogy az érintett önkormányzati képviselő a határozat felülvizsgálatát kérte a törvényszéktől, azonban a törvényszék jóváhagyta a képviselő-testület döntését.



7. Hány esetben állapította meg a bíróság, hogy a képviselő-testület határozata jogszabálysértő?

Az Mötv. 37. § (5) bekezdés alapján a bíróság a kérelemről - annak beérkezésétől számított harminc napon belül - a polgári perrendtartásról szóló törvény a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó perekre vonatkozó rendelkezéseit megfelelően alkalmazva nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz. A bíróság az önkormányzati képviselőt, a keresettel megtámadott határozatot hozó képviselő-testület képviselőjét, a kereset előterjesztőjét meghallgathatja. A bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak, felülvizsgálatnak helye nincs. A kormányhivatalok beszámolóí alapján egy esetben sem állapította meg a törvényszék, hogy a képviselő-testület határozata jogszabálysértő.

II. rész

Módszertani útmutató az önkormányzati képviselők és a polgármesterek összeférhetetlenségének egyes kérdéseire

Az Mötv. az önkormányzati képviselők és a polgármesterek összeférhetetlenségének eseteit az Ötv.-hez képest részben eltérően szabályozza, továbbá új, külön nevesített jogintézményként bevezette a méltatlanságot. A törvényhozó a mintegy négy éve elfogadott eredeti törvényszöveg összeférhetetlenséget szabályozó részén szakmai megfontolások alapján az elmúlt évben néhány módosítást is végrehajtott. Mindezekre, valamint az önkormányzatoktól érkezett egyedi megkeresésekre tekintettel a törvényalkotás előkészítésében közreműködő Belügyminisztérium az Mötv. 2015. március 1-től hatályos rendelkezései egységes értelmezésének, alkalmazásának segítése érdekében szükségesnek tartotta több e tárgyú kérdéssel kapcsolatosan szakmai vélemény, állásfoglalás kialakítását. Az alábbiakban a törvény szövegéhez fűzött szakmai értelmezéseinkről kívánjuk tájékoztatni a jogalkalmazó önkormányzatokat.

I. Összeférhetetlenség



1.1. Az összeférhetetlenség általános esetének meghatározása az Mötv. 36. § (1) bekezdés első fordulata szerint

Mötv. „36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja, továbbá nem lehet”

E jogszabályi rendelkezés értelmezésével kapcsolatosan fenntartjuk a Belügyminisztérium Önkormányzati Tudástár – Önkormányzati Hírlevél 2014. évi 2. különszáma módszertani segédletében e tárgykörhöz adott útmutatásunkat. Nevezetesen azt, hogy a jogalkotó ezen általános jellegű megfogalmazással a képviselői megbízatás ellátásának lényegi eleme, a képviselő személye, munkája iránti nélkülözhetetlen közbizalom oldaláról történő megközelítéssel a tevékenységek olyan körét kívánja meghatározni, amelyek összeférhetetlenségi oknak minősülnek. Ahogy a módszertani anyag is írja, a képviselő közbizalmi pozíciójából levezethető olyan általános mércét, társadalmi elvárást kíván a jogalkotó ezzel a képviselők elé állítani, melynek megsértése összeférhetetlennek minősül. A „továbbá nem lehet” fordulatot követő felsorolás pedig azokat a köztisztviselőkkel, foglalkoztatási jogviszonyokkal kapcsolatos konkrét eseteket sorolja fel, melyek ugyancsak összeférhetetlenek a képviselői megbízatással.

Míg ez utóbbi, konkrétan nevesített összeférhetlenségi okok alapján már több esetben sor került összeférhetlenség megállapítására, addig – ismereteink szerint – ezen általános összeférhetlenségi követelményre (okra) figyelemmel mindössze egy alkalommal indult összeférhetlenségi eljárás.

Az általános jellegű összeférhetlenségi ok tartalmának meghatározása kétségtelenül nem minősül olyan egyszerűen végezhető jogalkalmazói tevékenységnek, mint a törvényben konkrétan meghatározott okok egybevetése a képviselő különböző tevékenységeivel. Az Mötv. 36. § (1) bekezdés első fordulata azokat az általános jelleggel, közös minősítő jeggyel meghatározott összeférhetlenségi okokat (tevékenységi formákat) fogja össze, tartalmazza, mely szerint összeférhetetlenek a képviselői megbízatással a képviselő által folytatott olyan tevékenységek, melyek a társadalmi megítélés szerinti pozitív normákba ütköznek, és amelyek végzése a társadalomban (választópolgároknak) negatív értékítéletet váltanak ki. Ilyen tevékenységi formák lehetnek például a közérkölcsebe ütköző tevékenységek, a képviselő által tanúsított visszás magatartási formák.

Megjegyezzük, hogy ezek súlyosabban minősülő, tényszerűen bizonyítható eseteit sorolta az Mötv. a 38. § (1) bekezdés szerinti méltatlanság esetköreibe. Előfordulhatnak azonban olyan tevékenységek a képviselők részéről, melyek ugyan nem minősülnek a hivatkozott méltatlansági okoknak, de társadalmi megítélésük szerint összeférhetetlenek a képviselői megbízatással. Ezen tevékenységi formák konkrét nevesítése, társadalmi közbizalmat megingató jellegük megállapítása a képviselő-testület feladata. Csak erre figyelemmel állapítható meg a képviselő által folytatott adott konkrét tevékenység összeférhetlensége a képviselői megbízatással.

Véleményünk szerint is a „nem folytathat olyan tevékenységet” törvényi rendelkezés fogalomköre általában egyszeri cselekvéssel (kijelentéssel) nem valósul meg. Az összeférhetlenségi ok megállapításához a tevékenységet többször kell megvalósítani, vagy

olyan tevékenység megkezdését jelenti, amely várhatóan hosszabb időn keresztül megvalósítani szándékozott cselekménysorra irányul.

Az összeférhetlenségi ok képviselői tevékenységhez, vagy személyhez kötöttségének meghatározása tekintetében álláspontunk, hogy a képviselőnek nemcsak a képviselői megbízatás körében folytatott, hanem egyéb tevékenységei is figyelembe veendők az összeférhetlenség megállapítása során. Szoros személyi összefüggés van a végzett tevékenység és a képviselőnek választott személy között, így nem különíthető el a quasi „magánszemélyként” folytatott tevékenysége a vele szemben kifejezett közbizalom szintjétől.

A jogalkotó más esetekben is él egy-egy jogfogalom általános jellegű körülhatárolásával. Példaként említhető az Mötv. 9. §-ának alapelvi jellegű szabályozása: „Az e törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.”, amely hasonlóságot mutat a Ptk-nak az elvárható magatartással kapcsolatos fogalmával: „Ha e törvény eltérő követelményt nem támaszt, a polgári jogi viszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.”.

Az összeférhetlenséggel kapcsolatos korábbi szabályozásban csak konkrét esetkörök voltak. A jogalkotó az Mötv.-ben e szabályozási megoldáson tehát túllépett, amikor az idézett általános követelményt megfogalmazta. Ennek lényege pedig pontosan az általánosság, mert amely okokat konkrétan kívánt rögzíteni, és az így is szerepel a szabályozásban. Az általános megfogalmazás körültekintő eljárást és bizonyítást igényel, mert csak így működőképes. Ez a garanciája annak, hogy ne lehessen visszaélni vele.

Ezekben az esetekben is a jogalkalmazók, végső soron a bíróságok határozzák meg a jogfogalom konkrét tényállás szerint érvényesített tartalmát. E rendelkezés a képviselő-testülettől (bírástól) – az általános jogelvekkel összeegyeztetett - aktív jogalkalmazói tevékenységet vár el, mely magában hordozza az esetleges véleménykülönbségeket, és ezek eldöntésének szükségességét is.



1.2. A hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadó összeférhetlenség az Mötv. 36. § (1) bekezdés a) pontja szerint

Mötv. „36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...], továbbá nem lehet

a) országgyűlési képviselő, valamint aki olyan tisztséget tölt be, olyan feladatot lát el, amelyre kinevezését, megbízatását az Országgyűléstől, köztársasági elnöktől, Kormánytól, Kormány tagjától vagy az Országgyűlés, Kormány alárendeltségébe tartozó szervtől (vezetőjétől) kapta, kivéve

aa) ha ezen megbízatás keretében tudományos, oktatási, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet lát el, illetve nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban áll;

ab) egészségügyi intézmény főigazgatója, gazdasági vezetője, orvos, egészségügyi dolgozó, köznevelési intézmény vezetője, foglalkoztatottja, szociális intézmény vezetője, foglalkoztatottja, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmény vezetője, foglalkoztatottja;”

Az Mötv. fenti rendelkezéseiből kitűnik, hogy a hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadó összeférhetlenségi esetek egyik csoportját azok a tisztségek, megbízások jelentik, melyekre

a kinevezést, a megbízatást az érintett az Országgyűléstől, a köztársasági elnöktől, a Kormánytól, a Kormány tagjától vagy az Országgyűlés, Kormány alárendeltségébe tartozó szervtől (vezetőjétől) kapta. E körben tehát nem az ellátandó feladat a meghatározó, hanem az, hogy kitől ered a megbízatás. Így e pont alapján nem lehet önkormányzati képviselő pl. a köztársasági elnök, az Állami Számvevőszék Elnöke, a bíró, az ügyész.

A jogalkotó azonban ezen kinevezések, illetve megbízások egy részénél kivételt tett, így az Möt. 36. § (1) aa), valamint ab) alpontjaiban felsorolt esetekben nem áll fenn az összeférhetetlenség. Kiemeljük, hogy a hivatkozott összeférhetetlenségi esetnek, illetve megfogalmazott kivételnek két lényeges eleme van. Egyrészt annak a vizsgálata a legfontosabb, hogy az érintett a kinevezését a felsorolt szervek, személyek valamelyikétől kapta-e (pl. köztársasági elnök, miniszter). Ilyen kinevezés esetén másodsorban azt kell megvizsgálni, hogy a kinevezés, megbízás nem tartozik-e a kivételek közé (pl. köznevelési intézmény vezetője). E csoportba (mint fentebb utaltam rá) jellemző módon az állam által fenntartott köznevelési, illetve egészségügyi intézmény vezetői, dolgozói tartoznak (pl. iskolaigazgató, pedagógus), akik kinevezésüket a minisztertől, illetve a KLIK-től kapják. Tehát az összeférhetetlenségi szabályok közül e rendelkezésnél [36. § (1) a) pont, valamint annak aa), továbbá ab) alpontjai] elsődlegesen nem azt szükséges értelmezni, hogy ki minősül pl. egészségügyi dolgozónak, vagy közművelődési intézményi alkalmazottnak, hanem az a meghatározó, hogy az érintett kitől kapta a kinevezését.

Az intézmények egy másik csoportjának fenntartója általában az önkormányzat. A vezetők, illetve a dolgozók felett a kinevezési jogkört a képviselő-testület, vagy az intézmény vezetője gyakorolja, így ezen esetekben nem áll fenn az összeférhetetlenség [esetleg a 36. § (1) h) pontjának lehet relevanciája, ha a feladat az ide sorolható gazdasági társasági formában kerül ellátásra, de itt egyértelmű, hogy mely személyek esetén áll fenn az összeférhetetlenség].



1.3. Miként történhet a helyi képviselő kormány szerv alárendeltségébe tartozó szervtől kapott kinevezésen, vagy megbízáson alapuló tisztsége miatti összeférhetetlenségének meghatározása? A polgármesternek az összeférhetetlenségi eljárással kapcsolatosan milyen szerepe van?

A helyi önkormányzat egyik képviselője a Nemzeti Agrárszaktanácsadási, Képzési és Vidékfejlesztési Intézet (továbbiakban: Intézet) kapott megbízás alapján az Intézet által működtetett Hálózat megyei referensi feladatait látja el. A vélelmezett összeférhetetlenség alátámasztásaként mindössze egy korábbi pályázati kiírás áll az önkormányzat rendelkezésére. A polgármester – az összeférhetetlenség megszüntetésére rendelkezésre álló határidő lejártá után – saját hatáskörben kezdi meg az összeférhetetlenség vizsgálatát.

A képviselőnek megbízást adó szerv jogi státusának meghatározása körében a következők kerültek feltárára:

Az Intézet működésének eljárási szabályait, szervezetét az irányító miniszter határozta meg. A Hálózat javaslattevő szerveként működő tanács tagjait a miniszter kéri fel, és indokolás nélkül hívhatja vissza. A Hálózat éves cselekvési tervét az Irányító Hatóság hagyja jóvá. Irányító Hatóság (IH): ágazati miniszter. Az elnökség évente beszámolót készít a cselekvési terv végrehajtásáról az IH vezetőjének. Az Állandó Titkárság a Hivatal operatív szerve, melynek közreműködésével történik a Hálózat felállítása és irányítása.

Az Intézet alapítása és jogállása tekintetében az alapító okiratából, valamint szervezeti és működési szabályzatából a következők állapíthatók meg:

- alapítója: a miniszter
- felügyeleti szerve: a Minisztérium
- jogállása: önálló költségvetési szerv
- alaptevékenysége körébe tartozóan: ellátja a Hivatal központi munkaszervezeti feladatait
- főosztályi jogállású szervezeti egysége a Hivatal Hálózati Igazgatósága
- az Igazgatóság szervezeti egysége a Hivatal Állandó Titkársága,
- a Hivatal Állandó Titkársága ellátja a Tanács, a Főtitkár és az Elnökség titkársági feladatait, továbbá a kapcsolódási pontok kialakítását és működtetését

A Hivatal főtitkára igazgatja és ellenőrzi a megyei referens tevékenységét a becsatolt pályázati kiírás szerint, illetve beszámol a Hivatal elnökségének a referens tevékenységéről.

A fentiekből összegezeként tehát álláspontunk szerint az állapítható meg, hogy az Intézet a miniszter által létrehozott, felügyeletével, irányításával, önálló költségvetési szervként működő háttérintézmény, ily módon a Kormány alárendeltségébe tartozó szerv.

A képviselővel kapcsolatos konkrét összeférhetlenségi kérdés eldöntéséhez azonban másfelől az szükséges, hogy tényszerű megállapítást nyerjen, ténylegesen kitől kapta a képviselő a megbízatását, és az konkrétan milyen feladat ellátására szól. Ennek tisztázása a helyi önkormányzat összeférhetlenségi ügyekkel foglalkozó bizottságának feladata.

Az ügy előzményeinek részletes ismerete nélkül is szükségesnek tartjuk jelezni, hogy az ügy polgármester által is hivatkozott körülmekintő, ugyanakkor az Mötv. jogelvi szerinti (9. § *Az e törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.*) kivizsgálása érdekében az Mötv. 37. §-a szerint kellett volna eljárni. Amikor a polgármester (vagy bármely képviselő) az esetleges összeférhetlenséget észlelte, bejelentést kellett volna tennie az összeférhetlenséggel foglalkozó bizottságnak. Az ügy vizsgálata ugyanis a bizottság (és nem a polgármester) hatásköre. A bizottságnak az érintett képviselőt haladéktalanul meg kellett volna hallgatnia, egyidejűleg kérve tőle az összeférhetlenségi okkal kapcsolatos dokumentumokat (megbízási szerződés, pályázati kiírás, stb.).

Tisztáznia kellett volna a megbízó jogállását a jogszabályi rendelkezések alapján. Kétség esetén ennek érdekében a bizottságnak közvetlenül kellett volna megkeresnie az Intézetet, vagy annak irányító hatóságát, a Minisztériumot. Egyúttal – amennyiben annak törvényi feltételei még adóttak – fel kellett volna hívni a képviselő figyelmét az esetleges összeférhetlenség Mötv. 37. §-ában írt megszüntetésének lehetőségére.

A bizottsági tényfeltárás, a jogszabályi körülmények tisztázása, mindezek alapos egybevetése alapján tehát a bizottságnak kellett volna haladéktalanul megtenni a képviselő-testülethez irányuló javaslatát az összeférhetlenség kimondása érdekében.



1.4. Polgármesteri hivatal, illetve közös önkormányzati hivatal köztisztviselője, alkalmazottja lehet-e képviselő?

Mötv. „36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...], nem lehet e) jegyző (főjegyző), aljegyző, továbbá ugyanazon önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője, alkalmazottja;”

Az Mötv. 36. § (1) bekezdés e) pontja szabályozza a polgármesteri hivatalok, közös önkormányzati hivatalok vezetőivel, köztisztviselőivel, valamint alkalmazottjaival kapcsolatos összeférhetlenségi szabályokat.

E jogszabályi rendelkezésre figyelemmel az időközben módosult – kedvezőbbé vált – szabályozás alapján az önkormányzati hivatal köztisztviselője csak ugyanazon önkormányzatnál nem tölthet be önkormányzati képviselői megbízatást. Mint ahogy ugyanazon önkormányzat hivatalának alkalmazottja sem lehet az önkormányzat képviselője. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy ebbe a körbe csak a polgármesteri hivatal köztisztviselői, alkalmazottjai tartoznak. Az önkormányzat által közvetlenül foglalkoztatott alkalmazottakra ez az összeférhetlenségi szabály nem terjed ki.



1.5. Háziorvos lehet-e képviselő?

Az orvosi összeférhetlenséggel kapcsolatosan a kiindulópontot jelentő szabályozás, az Mötv. 36. § (1) bekezdése a) pontja.

Ez meghatározott személy, vagy szerv (pl. köztársasági elnök) által gyakorolt kinevezési joghoz, vagy a megbízatás adásának jogához (pl. Állami Számvevőszék Elnökének választása) köti az összeférhetlenséget. Az ab) pontban meghatározott kivételek, így az egészségügyi intézmények vezetői és dolgozói esetében akkor alkalmazhatók, ha a kinevezés (megbízatás) az a) pontban megjelölt személyektől, szervektől ered. Megjegyezzük, hogy ebbe a körbe az állam által fenntartott intézmények dolgozói tartoznak.

Az EüM. rendelet alapján jellemző módon az önkormányzattal vagy önkormányzati intézménnyel közalkalmazotti viszonyban, vagy az önkormányzattal kötött szerződés értelmében vállalkozó háziorvosként vagy magánorvosként gyakorolja a hivatását, és ez nem összeférhetetlen.

Nem eredményez összeférhetlenséget az sem, ha a háziorvos egyben az önkormányzat által alapított intézmény (költségvetési szerv) vezetője. A háziorvos esetében az Mötv. 36. § (1) bekezdés e) pontja meghatározott köztisztviselői esetek sem alkalmazhatók, figyelemmel arra, hogy az önkormányzati közalkalmazotti jogviszony nem eredményez összeférhetlenséget és igaz ez a korábban jelzett vállalkozói tevékenységre is.



1.6. Falugondnoki feladatot elláthat-e képviselő?

Falugondnoki tevékenységet ellátó személy önkormányzati képviselői tisztséget – figyelemmel az Mőtv. 36. §-ára – abban az esetben vállalhat összeférhetetlenség bekövetkezése nélkül, ha nem a közös önkormányzati hivatallal áll foglalkoztatási jogviszonyban, továbbá, ha nem merül fel például az Mőtv. 36. § h) pontja szerinti összeférhetetlenségi esetkör. Egyéni vállalkozóként, vagy magántulajdonban álló gazdasági társaság alkalmazottjaként végzett falugondnoki tevékenység nem eredményez összeférhetetlenséget. Ebben az esetben is vizsgálni kell természetesen a feladatellátás összes körülményét. Falugondnok esetében gazdasági összeférhetetlenség nehezen képzelhető el.



1.7. Közfoglalkoztatott összeférhetetlensége

Amennyiben a közfoglalkoztatott nem a polgármesteri hivatal (közös önkormányzati hivatal) dolgozója, vagy alkalmazottja, úgy főszabályként lehet önkormányzati képviselő, figyelemmel az Mőtv. 36. § (1) bekezdés e) pontjában foglaltakra.

A Kftv. 1. § (3) bekezdés a) pontja szerint közfoglalkoztató lehet a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása. A helyi önkormányzat közfoglalkoztatóként nemcsak a polgármesteri, vagy közös önkormányzati hivatalon keresztül alkalmazhat közfoglalkoztatottakat, hanem közvetlenül is, például a polgármester irányításával. A Kftv. 1. § (3) bekezdésének b) pontja költségvetési szerv számára is lehetővé teszi, hogy közfoglalkoztató legyen, így az a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal is lehet, de ebben az esetben az Mőtv. fenti szabályai szerint a közfoglalkoztatott nem lehet önkormányzati képviselő. Egyéb közfoglalkoztatók esetében viszont igen, még akkor is, ha az közvetlenül az önkormányzat. Természetesen minden egyes konkrét esetben szükséges a közfoglalkoztatott jogállását egyedileg megvizsgálni az összeférhetetlenség meglétének megállapításához.



1.8. A hivatásos szolgálati jogviszony képviselői összeférhetetlensége

Mőtv. „36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...], továbbá nem lehet

d) a Magyar Honvédség, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat hivatásos vagy szerződéses állományú tagja, rendvédelmi szerv, az Országgyűlési Őrség vagy a Nemzeti Adó és Vámhivatal hivatásos állományú tagja;”

A Belügyminisztérium Önkormányzati Tudástár – Önkormányzati Hírlevél 2014. évi 2. különszáma módszertani segédletében írtakat továbbra is fenntartva álláspontunk az, hogy az Mőtv. 36. (1) bekezdés d) pontjában írt hivatásos állományú személyek összeférhetetlenségével kapcsolatosan a választás napját megelőzően és azt követően a hivatásos személynek és munkáltatójának vannak elsődlegesen feladatai: jelöltség, esetleges megválasztás vagy annak elmaradása bejelentése, stb. E bejelentés figyelembe vételével a munkáltató állapítja meg, hogy az ágazati szabályozás (adott esetben a Hszt.) a megválasztáshoz milyen jogkövetkezményt fűz.

Másfelől figyelemmel kell lennie az Mötv. összeférhetetlenségi szabályaira is, mivel jelen esetben az – figyelemmel a megalkotásakor érvényesíteni kívánt politikai, szakmai célokra – a Hszt.-nél szigorúbb szabályokat kíván érvényesíteni. Nevezetesen az Mötv. 36. § (1) bekezdés d) pontja már a helyi önkormányzati képviselőiséget is összeférhetetlennek minősíti az ott felsorolt szolgálati jogviszonyokkal.

A polgármester összeférhetetlenségére az Mötv. 72. §-ában írtak az irányadók, mely esetükben is a 36. § rendelkezései alkalmazását írja elő néhány további kivétellel. A 36. § (1) bekezdés d) pontja tekintetében azonban itt sem enged meg további kivételt.

A fentiekből következően, amennyiben az ágazati jogszabály szerint a törvény erejénél fogva beállt az összeférhetetlenség (pl.: polgármesterré választás esetén), a megválasztott személy szolgálati jogviszonya megszűnt, úgy a helyi önkormányzat képviselő-testületének nincs az adott személlyel kapcsolatosan összeférhetlenségi feladata. Nem kell összeférhetlenségi, méltatlansági eljárást lefolytatnia.

Ha azonban az ágazati jogszabály szerint a megválasztással betöltendő képviselői megbízatás az ágazati jogszabály szerint ugyan nem összeférhetetlen, de mivel az Mötv. 36. § (1) bekezdés d) pontja az ott írt szolgálati jogviszonyokat összeférhetetlennek minősíti mind a képviselői, mind pedig a polgármesteri megbízatással, ezért a képviselő-testület – amennyiben az összeférhetlenségi ok nem került megszüntetésre a törvényben előírt harminc nap alatt – lefolytatja a 37. §-ban írt összeférhetlenségi eljárást. Megállapítja az összeférhetlenséget, ennek eredményeként pedig határozattal megszünteti a képviselő megbízatását.



1.9. A gazdasági összeférhetetlenség általános összefüggései

Mötv. „36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...], továbbá nem lehet

h) a helyi önkormányzat által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság, továbbá a helyi önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság legfőbb szervének – kivéve, ha a gazdasági társaság legfőbb szerve a képviselő-testület –, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselőlet ellátására jogosultja”

A gazdasági összeférhetetlenségre vonatkozó szabályozás sajátossága, hogy az egyes összeférhetlenségi esetek megállapításakor nem csak az önkormányzati jog, hanem a polgári jog – ezen belül a gazdasági társaságokra vonatkozó – szabályait is figyelembe kell venni. E mellett az egyes jogszabályok hatálybalépése is (érthetően) eltérő időpontban történt, egyes esetekben a jogszabályok lehetővé teszik a korábbi (hatályon kívül helyezett) rendelkezések alkalmazását is.

Az Mötv. 36. §-a a 2014. évi általános önkormányzati választások napján (2014. október 12-én) lépett hatályba, ezzel az időponttal keletkezett a képviselők megbízatása és adott esetben összeférhetlenségi helyzete is. Ekkor veszítették hatályukat az összeférhetlenségre vonatkozó korábbi szabályok: az Ötv., az Ökjt. és a Pttv. is.

A Ptk. 2014. március 15-én történő hatálybalépésével a polgári jogterület is átalakult, a gazdasági társaságokra vonatkozó részletes rendelkezéseket már nem külön törvény, a Gt.

tartalmazta. Tehát ennek szabályai – főszabályként – a 2014. október 12-én megválasztott képviselők és polgármesterek összeférhetetlenségének elbírálásánál már nem vehetők figyelembe.

A Ptké. 12. § (1) bekezdése szerint ettől az időponttól működő – cégjegyzékbe bejegyzett, valamint bejegyzés alatt álló – gazdasági társaság a Ptk. hatálybalépését követő első létesítő okirat módosítással egyidejűleg köteles a Ptk. rendelkezéseivel összhangban álló továbbműködéséről dönteni, és a legfőbb szervi határozatot a cégbírósághoz benyújtani.

A Ptké. 12. § (2) bekezdés b) pontja azonban meghatározza a Ptk. rendelkezéseivel összhangban álló továbbműködés végső időpontját is: „A gazdasági társaságnak a Ptk. rendelkezéseit [...] közkereseti társaság és betéti társaság esetén 2015. március 15-étől, korlátolt felelősségű társaság, részvénytársaság és egyesülés esetén 2016. március 15-étől kell alkalmaznia [...], és ezt követően létesítő okirata nem tartalmazhat a Ptk. rendelkezéseivel összhangban nem álló rendelkezést.”

Megítélésünk szerint a Ptké. 12. § (1) bekezdés és a (2) bekezdés b) pontja között egy mélyebb tartalmi kapcsolat áll fenn, mely alapján a hivatkozott rendelkezésekből a következő hatályossági, egyben alkalmazási összefüggés olvasható ki:

Mivel a Ptk. rendelkezései – köztük a gazdasági társaságokra vonatkozók is – 2014. március 15-én hatályba léptek, a jogalkotó szükségesnek tartotta a hatályos Ptk. szabályozás és a már működő gazdasági társaságok létesítő okiratainak tartalma közötti összhang megteremtését. A Ptké. 12. § (1) bekezdése elrendeli a létesítő okiratok kötelező módosítását, azok Ptk. szabályaihoz igazítását, a társaságok működésének a Ptk. rendelkezéseivel összhangban álló biztosítását.

Ehhez, tolerálva a módosítás elkészítésével, a döntéshozatallal, a cégbejegyzéssel járó nehézségeket, egy átmeneti időintervallumot határoz meg (társaság típusoktól függően két végső határidővel). Ezen belül a módosítás akár lényegesen korábbi – az általános helyhatósági választásokat megelőző – időponttal is történhet.

E kötelezettség végrehajtásáig is rendezni kívánta a társaságok jogilag megalapozott, a jogbiztonságot garantáló működőképességének biztosítása érdekében a már hatályon kívül helyezett Gt. és a már hatályba lépett Ptk. szabályai közötti átmenetet, a létesítő okirati (még Gt. szerinti) rendelkezések érvényességét. A szabályok ilyen olvasata szerint tehát a Ptké. 12. § (2) bekezdésben kimondta, hogy a már hatályon kívül helyezett Gt. korábbi szabályai alapján a létesítő okiratba foglalt rendelkezéseket, társasági jogintézményeket mindaddig érvényesnek tekinti, amíg a létesítő okirat módosításával ezeket a megadott határidőig hozzá nem igazítják az új Ptk. szabályaihoz.



1.10. A képviselők gazdasági jellegű összeférhetlensége vizsgálatának ajánlott szempontjai

Kiindulva az előző okfejtésből, álláspontunk szerint a választások során megválasztott képviselők összeférhetlenségének vizsgálatakor az esetlegesen még nem módosított létesítő okirat – még a Gt. alapján meghatározott – legfőbb szervre, ügyvezetésre, személyes közreműködésre, képviselőre vonatkozó rendelkezései az irányadók a képviselő, illetve polgármester által a gazdasági társaságban betöltött tényleges pozíció megállapításakor.

Módosított létesítő okirat esetén az új Ptk.-val összhangba hozott létesítő okirati rendelkezések a mérvadók.

Miután mind az Mötv. összeférhetetlenségi szabályai, mind pedig az új Ptk. gazdasági társaságokra, jogi személyekre vonatkozó rendelkezései az általános választások napján hatályban vannak – a megválasztott képviselő, polgármester gazdasági társaságban ténylegesen betöltött pozícióját kell mindkét jogszabály hatályos rendelkezéseivel egybevetni.

Ennek alapján dönthető el egy adott, konkrét esetben, hogy a képviselő, vagy polgármester a Ptk. és a létesítő okirat által szabályozott gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja-e, és az így betöltött pozíciója ütközik-e az Mötv. összeférhetetlenségi szabályaival vagy sem.

Álláspontunk szerint is a gazdasági társaságok tekintetében a Ptk. a társaságokra vonatkozó közös és az egyes társasági típusokra vonatkozó speciális rendelkezések körében egyértelműen szabályozza a társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének kérdését. Ugyanakkor a képviselet tekintetében már megengedőbb, a kötelező szabályokon túl tágabb teret enged a meghatalmazáson alapuló képviseletnek is, amint azt a Ptk. indokolása a következők szerint kifejti:

„A képviseletnek két fajtáját különbözteti meg a törvény. Törvényes képviseletről van szó akkor, ha a képviseleti jog minden külön, erre irányuló cselekmény, nyilatkozat nélkül illet meg valakit. A jogi személyek törvényes képviselői a jogi személy vezető tisztségviselői. Vagyis, aki vezető tisztségviselője egy jogi személynek, az a törvény rendelkezésénél fogva jogosult e jogi személy képviseletére. Ha a jogi személynek több vezető tisztségviselője van, ezek önállóan gyakorolhatják a képviseleti jogot, tehát mindegyikük egyedül is tehet nyilatkozatot a jogi személy nevében.

A törvényes képviselők mellett lehetnek a jogi személy szervezetébe illeszkedő pozíciókhoz kapcsolódó képviseleti joggal rendelkező képviselők. Ezeket a pozíciókat már nem a törvény határozza meg, hanem rábízza a jogi személy létesítő okiratára vagy belső szabályzatára a kérdés rendezését. Ha ezek a dokumentumok megjelölnék ilyen pozíciót, akkor az ezt betöltő személy külön választás, kijelölés, felhatalmazás nélkül a jogi személy képviselője. A törvény – a korábbi szabályozást fenntartva – képviseleti joggal ruházza fel a jogi személy önálló jogalanyának nem minősülő szervezeti egységének vezetőjét a szervezeti egység tevékenységéhez szükséges körben.

A törvény nem szól a képviseletnek olyan fajtáiról, amelyek nem a jogi személy sajátosságaihoz kapcsolódnak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy jogi személy esetében kizárt lenne például meghatalmazáson alapuló képviseleti jog létesítése.”

A Ptk. a jogi személyek, gazdasági társaságok vonatkozásában az általa adott kötelező szabályok mellett sok tekintetben enged teret a diszpozitív szabályozásnak, a gazdasági társaságok saját céljaihoz igazodó működési szabályok megállapításának. E körbe tartozónak tekinthetjük a személyes közreműködés kérdéskörét is, amelyet az Mötv. 36.§-a és 72. §-a a képviselő, polgármester tekintetében ugyancsak összeférhetetlennek minősít.

A Ptk. sem a jogi személyekre, sem a gazdasági társaságokra vonatkozó rendelkezései körében nem adja meg ennek egyértelmű fogalmát. Így részben a törvénynek a társaságokra vonatkozó speciális szabályából, másrészt pedig az indokolásából közelíthetünk e fogalom tényleges jogi tartalmához:

Személyes közreműködést tiltó rendelkezést tartalmaz, amikor kimondja, hogy *„A gazdasági társaságok általános szabályai kiegészítik a jogi személyekre vonatkozó általános rendelkezéseket a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulások vonatkozásában. Gazdasági társaságok esetében ugyanis [...] tiltják azt, hogy személyes közreműködést számoljanak el nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásként.*

Megengedő ugyanakkor a szabályozása a személyes közreműködés tekintetében az indokolás következő okfejtése szerint: *„Az alapvetően eltérést engedő szabályozási módszer mellett a társasági szerződésben a felek akár vagyoni jellegű kötelezettségeket is megállapíthatnak a tagok számára. E kötelezettségekre a kötelezettségvállalás jellegének, tartalmának megfelelő szabályokat kell alkalmazni. Speciális társasági jogi szabályozást az az eset igényel, ha a tag kötelezettségvállalása a társaság tevékenységében való személyes közreműködésre irányul, és e kötelezettség kizárólag a társasági szerződésen alapul.”*

Véleményünk szerint a hivatkozott összeférhetlenségi okok egyedi vizsgálatokor kiemelten fontos a szerződés, alapító okirat tanulmányozása, a képviselőnek, vagy polgármesternek a gazdasági társaságban betöltött tényleges szerepének pontos azonosítása, megállapítása.



1.11. A gazdasági társaság felügyelő bizottsági tagság képviselői összeférhetlensége

Mivel az önkormányzatok alapító tevékenysége során gyakori, hogy a képviselő-testület tagját a gazdasági társaságnak a társaság tevékenységét ellenőrző szervébe delegálják, ezért további problématerületként szükséges kitérni a felügyelő bizottságot érintően a következőkre:

Amint azt a Ptk. indokolása e szerv jellegét, funkcióját megállapítva kimondja: *„A törvény a tulajdonosi ellenőrzést végző szervet felügyelőbizottsággént nevesíti, és azt háromtagú testületként írja le,[...] a felügyelőbizottság nem ügydöntő, intézkedésre jogosult szerv”.* Ebből következően a testület részéről képviselő, polgármester e szervbe delegálása általános esetben nem eredményez összeférhetlenséget.

A törvény ugyanakkor lehetőséget ad a felügyelő bizottság ügydöntő hatáskörökkel történő felruházására is. *„Az ügydöntő felügyelőbizottság kapcsán a törvény kevesebb korlátot állít föl, mint a hatályos szabályozás. Az általános szabályok között nem határozza meg, hogy mely társasági típusoknál lehet ügydöntő jogkörrel felruházni a felügyelőbizottságot. Ugyanakkor a nyilvánosan működő részvénytársaságra vonatkozóan a részvénytársaságokról szóló fejezet tartalmaz tiltó rendelkezést. Más társaságoknál azonban működhet ügydöntő felügyelőbizottság. Nem kívánja továbbá a törvény meghatározni azoknak a döntéseknek a körét sem, amelyek a felügyelőbizottságra bízhatók; erről a létesítő okiratban kell rendelkezniük a tagoknak. Ilyen körülmények között nem került nevesítésre a vezető tisztségviselők megválasztásának, visszahívásának lehetősége sem lehetséges döntési jogkörként, azonban továbbra is lehetőség lesz e döntések delegálására, hiszen a legfőbb szerv hatáskörébe tartozó kérdések is átadhatók a felügyelőbizottságnak, és ebbe a vezető tisztségviselőkkel kapcsolatos döntések is beletartoznak.”*

Álláspontunk szerint amennyiben a társasági szerződés szerint a felügyelő bizottság ilyen ügydöntő szervként, (quasi részleges legfőbb szervként) funkcionál, abban az esetben már alapos mérlegelés, vizsgálat tárgyát kell képezze az összeférhetlenségi ok létrejöttének kérdése.



1.12. Egyszemélyes Kft.-vel kapcsolatos testületi hatáskörök gyakorlása és a képviselői összeférhetetlenség

Önkormányzat által alapított egyszemélyes Kft. esetén a legfőbb szerv, a tulajdonos nevében döntéshozó a képviselő-testület. (Ptk. 3:109. § (4) bekezdés: „*Egyszemélyes társaságnál a legfőbb szerv hatáskörét az alapító vagy az egyedüli tag gyakorolja.*”)

Álláspontunk szerint jogelvi megfontolás és a hivatkozott Ptk. rendelkezés szerint is téves az az értelmezés, hogy a képviselő-testület tagjai ez esetben az Mötv. 36. § (1) bekezdés h) pontjának eredeti szövege alapján összeférhetetlenek. Helyén kell ugyanis értelmezni a testület és annak tagjai gazdasági társasággal kapcsolatos viszonyát. Egyszemélyes Kft. esetén a képviselő-testület, mint a közhatalmat gyakorló alapító testület és a gazdasági társaság között áll fenn a Ptk. által szabályozott gazdasági jogi kapcsolat. A testület tagjai ebben az esetben a képviselő-testülettel állnak közhatalmi közvetlen kapcsolatban, hisz annak tagjai. Nem személyükben külön-külön közvetlenül, hanem az általuk megtestesített képviselő-testület útján mintegy „közvetve” vannak kapcsolatban a gazdasági társasággal. A testületi tagok, mint egyének, megválasztott képviselők és a testület által alapított egyszemélyes Kft. között nem áll fenn közvetlen gazdasági, jogi kapcsolat.

Az Mötv. az összeférhetetlenségi szabályok között csak a közvetlen személyes gazdasági érintettség eseteit (*tagja, személyes közreműködője, jogosultja stb.*) kívánta olyan konkrét oknak minősíteni, amely fennállta a képviselő személye tekintetében összeférhetetlen. Utalni kívánunk itt arra, hogy az önkormányzat gazdasági társasági alapítói, tulajdonosi pozíciója egyáltalán nem azt jelenti, hogy a társaság napi döntéshozatalában közvetlenül kellene részt venni a képviselőknek.

Az e témakörben felmerült vitás kérdéseket rendezte a jogalkotó az Mötv. 36. § (1) bekezdés h) pontjának módosításával, amikor beiktatta az gazdasági összeférhetetlenség alóli kivételként azt az esetet, „...*ha a gazdasági társaság legfőbb szerve a képviselő-testület...*”.

Felhívjuk a figyelmet azonban arra, hogy a képviselő csak ebben az egy esetben nem esik a h) pont szerinti összeférhetlenségi okok alá. Összeférhetetlennek minősül azonban a képviselői megbízatással, ha ugyan a gazdasági társaság legfőbb szerve a képviselő-testület, de a képviselő ügyvezetésre, személyes közreműködésre, képviseletre kap megbízatást a gazdasági társaságban.



1.13. A gazdasági társaság tulajdonosa és a képviselői összeférhetetlenség

Ha a képviselő tulajdonosa egy gazdasági társaságnak, ez önmagában nem eredményez összeférhetetlenséget. Ez lényegében egy tulajdoni elem, amelyet a képviselőnek, polgármesternek a vagyonnyilatkozatában kell feltüntetnie.



1.14. Szociális szövetkezeti tisztség képviselői összeférhetetlensége

Mötv. „36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...],nem lehet

h) a helyi önkormányzat által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság, továbbá a helyi önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság legfőbb szervének - kivéve, ha a gazdasági társaság legfőbb szerve a képviselő-testület -, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja;”

Az Mötv. a gazdasági jellegű összeférhetetlenségi okok között elsődlegesen a gazdasági társaságok vonatkozásában állapít meg olyan jogi, gazdasági helyzeteket, amelyeket összeférhetetlennek minősít a képviselői megbízással. Tekintettel arra, hogy a szociális szövetkezet nem minősül gazdasági társaságnak, valamint a jogi szabályozási háttér is eltérő a gazdasági társaságoktól, ezért az Mötv. is másként értékeli a képviselők szociális szövetkezeti ténykedését.

Az Mötv. a szociális szövetkezetek tekintetében nem határoz meg összeférhetetlenségi okot. A Ptk.-nak a jogi személyekre, szövetkezetekre vonatkozó rendelkezései, továbbá a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény szociális szövetkezeteket szabályozó rendelkezései sem tartalmazzak az önkormányzati képviselői megbízással kapcsolatos kizáró vagy összeférhetetlenségi szabályokat. Így álláspontunk szerint az önkormányzat részesedésével magalakuló szociális szövetkezet vezető tisztségviselői tevékenységi köre nem összeférhetetlen a képviselői megbízással.



1.15. Helyi hirdetési lap tulajdonosi összeférhetetlensége

Mötv. „36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...],nem lehet

i) médiatartalom-szolgáltató természetes személy, jogi személy, gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja.”

Az Mötv. médiaszolgáltatással kapcsolatos összeférhetetlenségi szabályainak értelmezéséhez az Mtk. tv. 203. §-ába foglalt értelmező rendelkezések nyújtanak segítséget. Eszerint:

„21a. Kiadó: az a természetes vagy jogi személy, aki a sajtótermék rendszeres megjelentetése céljából a rendeltetésszerű működéshez szükséges körben a kiadáshoz szükséges személyi és tárgyi feltételeket – ha a sajtótermék alapítója és kiadója eltérő személy vagy vállalkozás, az alapítóval megkötött megállapodásban foglaltak szerint – biztosítja.

41. Médiaszolgáltató: az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely szerkesztői felelősséggel rendelkezik a médiaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, és meghatározza annak összeállítását. A szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a médiaszolgáltatás tekintetében.

42. Médiatartalom: valamennyi médiaszolgáltatás során, valamint sajtótermék által kínált tartalom.

43. Médiatartalom-szolgáltató: a médiaszolgáltató, illetve bármely médiatartalom szolgáltatója.”

Az Möt. rendelkezéseinek a hivatkozott értelmező rendelkezésekkel való egybevetéséből tehát kitűnik, hogy az összeférhetlenségi okok felsorolásakor a jogalkotó a médiaszolgáltatás tartalmának meghatározásában az Möt. idézett pontjában felsorolt minőségben részt vevőket kívánta a helyi képviselői, polgármesteri tevékenységgel összeférhetetlennek minősíteni.

A kiadói, így a felelős kiadói tevékenység a kiadó fenti fogalmára figyelemmel álláspontunk szerint nem tartozik a képviselői összeférhetlenséget eredményező okok közé. Ugyanez azonban nem mondható el az egyéni vállalkozó média tulajdonosra, ha médiatartalom-szolgáltatónak is minősül, ezért szerkesztői felelősséggel rendelkezik a médiaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, és annak összeállításáért, mely tevékenység összeférhetetlen a helyi képviselői státussal. Ezt az álláspontot erősíti a 41-42. és 43. pontok közötti összefüggés is, melyből következően valamennyi médiaszolgáltatás és sajtótermék által kínált szolgáltatás esetén a tartalom meghatározásáért felelős személy e tevékenysége összeférhetetlen a helyi képviselői megbízással.

A szerkesztői felelősség tisztázásához segítséget ad a 60. pontban a sajtótermék értelmező rendelkezéseivel kapcsolatosan írtak, mely szerint „*a szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a sajtótermék tekintetében*”.

Természetesen minden egyes esetben külön vizsgálandó a felelős kiadói tevékenység és a szerkesztői felelősség konkrét tartalma, személyhez (tulajdonoshoz, kiadóhoz, más személyhez, stb.) kötődése, és ennek ismeretében hozható döntés a képviselő összeférhetlenségének kérdésében.



1.16. Képviselői megbízással összeférhetetlen-e az önkormányzati helyi lap felelős kiadói tevékenysége?

Az Mtk. tv. – fentebb tételesen hivatkozott – értelmező rendelkezései nyújtanak segítséget e kérdés megválaszolásához is. Az előző kérdés okfejtésében adott értelmezést alapul véve álláspontunk szerint a csak kiadói, így a felelős kiadói tevékenység a kiadó fogalmára figyelemmel nem tartozik a képviselői összeférhetlenséget megalapozó okok körébe. Hangsúlyozzuk, részletesen vizsgálandó a felelős kiadói tevékenység konkrét tartalma, és ennek ismeretében hozható döntés az összeférhetlenség kérdésében.



1.17. Önkormányzati képviselő lehet-e tördelő-szerkesztője, hirdetésszervezője, fotósa, terjesztője egy olyan időszak kiadványnak, ahol nem ő az alapító és a kiadó?

A kérdések tartalmával kapcsolatban alapvetően két törvény rendelkezései az irányadók a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Stv.), valamint az Mtk. tv. 203. §-ának már fentebb idézett rendelkezései:

„40. Médiaszolgáltatás: az Európai Unió működéséről szóló szerződés 56. és 57. cikkében meghatározott, önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett gazdasági szolgáltatás, amelyért egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősséget visel, amelynek elsődleges célja műsorszámoknak tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából a nyilvánossághoz való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül.

41. Médiaszolgáltató: az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, aki vagy amely szerkesztői felelősséggel rendelkezik a médiaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, és meghatározza annak összeállítását. A szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a médiaszolgáltatás tekintetében.

42. Médiatartalom: valamennyi médiaszolgáltatás során, valamint sajtótermék által kínált tartalom.

43. Médiatartalom-szolgáltató: a médiaszolgáltató, illetve bármely médiatartalom szolgáltatója.”.

Az Möt-v-t is érintően a törvényhozói szabályozás indoka az, hogy (természetesen az egyéb, a médiára vonatkozó szabályokkal együtt) biztosítsa a képviselői tevékenység ellátása közbizalmi jellegének megőrzését, a választópolgárok hiteles tájékoztatását, a média pártatlan közvetítő szerepét.

Véleményünk szerint az Mtk. tv. idézett rendelkezéseinek célja az, hogy meghatározza médiában részt vevő személyek és tevékenységek körét, azok beazonosíthatóságát. A 41. pont lényege például az, hogy az ott felsorolt személy szerkesztői felelősséggel rendelkezik a médiaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, és meghatározza annak összeállítását. A 42. pont a tartalom kérdésében a médiaszolgáltatást kiterjeszti a sajtótermék által kínált tartalomra is, és ezeket összegzi a 43. pont a médiatartalom-szolgáltató fogalmának megadásával.

A kérdés lényege tehát az, hogy az ott megjelölt tevékenységek (tördelő-szerkesztő, hirdetésszervező, terjesztő) médiatartalom-szolgáltatásnak tekinthetők-e vagy sem. Ezzel kapcsolatos véleményünk, hogy ezt minden konkrét esetben külön-külön, az összes többi jogilag releváns tény ismeretében lehetséges eldönteni, ha az összeférhetlenség kérdése felmerül. Álláspontunk, hogy a tördelő-szerkesztő, a hirdetésszervező, terjesztő nem tekinthető médiatartalom-szolgáltatónak. Ezek a tevékenységek tehát nem összeférhetetlenek a képviselői megbízatással (És hogy még egy példával érzékeltsük: az újságárus, vagy az ingyenes Metropolisz újságot a villamosmegállóban osztogató személy sem felel az adott újságban megjelenő tartalomért. Az újságban fel van tüntetve, hogy ki a főszerkesztő, aki felelősséggel tartozik az újságban megjelenő tartalomért.)



1.18. Megyei közgyűlési képviselők összeférhetlenségére vonatkozó szabályok

Möt.v. „36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [„], nem lehet

f) más települési önkormányzatnál képviselő;

g) más települési önkormányzatnál polgármester, alpolgármester;”

Möt.v. „36. § (2) A települési önkormányzati képviselő nem lehet a megyei közgyűlés elnöke, alelnöke, főpolgármester, főpolgármester-helyettes.”

Az Möt.v. szabályozási logikája eltér az Ötv. rendszerétől. Az Ötv. elsődlegesen a települési önkormányzatra (a települési képviselőre) vonatkozó szabályokat tartalmazta és a megyei önkormányzatra azok megfelelő alkalmazását rendelte. Ezzel szemben az Möt.v. a helyi önkormányzatokra (helyi önkormányzati képviselőre) alkalmazandó rendelkezéseket tartalmazza, melyek érvényesek mind a területi, mind a települési önkormányzatokra, és az

eltérő szabályozási elemeket külön jelzi. Természetesen egyes kérdésekben itt is él azzal a technikával, hogy meghatározott rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell [pl.: Mötv. 79. § (2) bekezdése], de a fentiek szerinti más szabályozási logika miatt kevesebb esetben van szükség ilyen összevetésekre.

A megfogalmazott kérdéskörben álláspontunk szerint a vonatkozó rendelkezések nyelvtani és rendszertani értelmezése egyértelmű eligazítást ad. A szabályozás meghatározó eleme az Mötv. 36. § (1) bekezdése, amely a helyi önkormányzati képviselőkre és egyúttal a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára vonatkozó összeférhetetlenségi eseteket tartalmazza. Ezek elsődlegesen mind a települési önkormányzat, mind a megyei önkormányzat képviselőire vonatkoznak az Mötv. 28. § (1) bekezdése alapján, kivéve, ha a törvény más fogalmat használ. Így van ez az Mötv. 36. § (1) bekezdésének f) és g) pontjainál. Ez utóbbiak azt mondják ki, hogy az önkormányzati képviselő (amely lehet települési és megyei képviselő), nem lehet „más települési önkormányzatnál képviselő”, illetve más települési önkormányzatnál polgármester, alpolgármester. E rendelkezés „más” kifejezése jelzi, hogy az azonos önkormányzati típusba tartozó összeférhetlenséget fogalmazza meg. Tehát a 36. § (1) bekezdésében írt önkormányzati képviselő alapesetben települési önkormányzati képviselő másik települési önkormányzatnál nem lehet képviselő, valamint polgármester, alpolgármester.

Az Mötv. 27. (4) bekezdését figyelembe véve, mely szerint a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket a 27. § (1)-(3) bekezdésében meghatározott eltérésekkel a megyei önkormányzatra alkalmazni kell, a 36. § (1) bekezdés f) és g) pontja a megyei önkormányzatok esetén azt jelenti, hogy az önkormányzati képviselő (itt megyei önkormányzati képviselő) másik megyei önkormányzatnál nem lehet képviselő, továbbá megyei önkormányzatnál közgyűlési elnök, alelnök (az Mötv. 79. § (1) bekezdése alapján a polgármesteren érteni kell a közgyűlés elnökét is, a 79. § (2) bekezdése szerint pedig a közgyűlési elnökre vonatkozó szabályok az alelnökre is érvényesek).

Ezt az értelmezést támasztja alá az Mötv. 36. § (2) bekezdése, amely külön kimondja, hogy a települési önkormányzati képviselő (itt nem az önkormányzati képviselő fogalmat használja a jogszabály), nem lehet a megyei közgyűlés elnöke, alelnöke, főpolgármester, főpolgármester-helyettes. Emiatt sem támogatható az a másik értelmezési lehetőség, mely szerint a 36. § (2) bekezdése felesleges, mert a 36. § (1) bekezdés f) és g) pontjai a fogalmak helyettesítése miatt (települési önkormányzat, megyei önkormányzat) már megoldotta a kérdést. A fentiekben kifejtettük, hogy csak az azonos típusba tartozó önkormányzatok képviselői tisztsége került kizárásra, ezért kellett beiktatni a 36. § (2) bekezdését.

A jogalkotó az Mötv. 36. § (1) bekezdésének f) és g) pontjai esetén tudatosan használta a „más települési” kifejezést, hogy pl. a megyei közgyűlésre vonatkozó, már idézett 27. § (4) bekezdését alapul véve egyértelmű legyen, hogy megyei képviselő esetén, más megyei képviselői tisztség betöltése eredményez összeférhetetlen helyzetet. Az Mötv. 72. § (2) bekezdés éppen a fentiek miatt itt nem a „más települési önkormányzatnál”, hanem a más önkormányzatnál kifejezést használja, mert az vonatkozik mindkét önkormányzati típusra (települési és területi önkormányzatra is).

A fentiek alapján:

- a települési önkormányzat polgármestere lehet a megyei közgyűlés tagja és a megyei közgyűlés bizottságának nem képviselő tagja is, de nem lehet a közgyűlés elnöke, alelnöke;

- a települési önkormányzat képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja a megyei közgyűlés tagja lehet, de nem lehet a közgyűlés elnöke, alelnöke;
- a települési önkormányzat képviselő-testületének tagja lehet a megyei közgyűlés tagja, de nem lehet a közgyűlés elnöke, alelnöke.

A megyei közgyűlés alelnöke tisztségét betöltheti társadalmi megbízatásban, mert az Möt. 64. § (1) bekezdés feltétel nélkül azt rögzíti, hogy a polgármesteri tisztség betölthető főállásban vagy társadalmi megbízatásban (akár a 20 lakosú községben, akár a 200 ezer lakosú megyei jogú városban is) és az Möt. 79. § (1) bekezdése szerint, ha e törvény eltérően nem rendelkezik a polgármesteren a megyei közgyűlés elnökét is érteni kell, a 79. § (2) bekezdése szerint pedig a megyei közgyűlés elnökének jogállására vonatkozó szabályokat a megyei közgyűlés alelnökére is alkalmazni kell.



1.19. Fővárosi képviselő lehet-e fővárosi kerület önkormányzatánál képviselő?

Korábban is utaltunk arra, hogy az Möt. szabályozási logikája a korábbiaktól eltérő. Az Ötv. elsődlegesen a települési önkormányzatra (a települési képviselőre) vonatkozó szabályokat tartalmazta és a megyei, valamint a fővárosi önkormányzatra azok megfelelő alkalmazását rendelte. Ezzel szemben az Möt. a helyi önkormányzatokra (helyi önkormányzati képviselőre) alkalmazandó rendelkezéseket tartalmazza, melyek érvényesek mind a területi, mind a települési önkormányzatokra, és az eltérő szabályozási elemeket külön jelzi. Természetesen egyes kérdésekben itt is érvényesül az a technikai megoldás, hogy meghatározott rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell (pl. Möt. 79. § (2) bekezdése), de a fentiek szerinti más szabályozási logika miatt kevesebb esetben van szükség ilyen összevetésekre. A főváros esetén ilyen rendelkezés nem is szerepel, de figyelemmel kell lenni arra, hogy az Möt. 22. § (3) bekezdése szerint a fővárosi önkormányzat a települési és a területi önkormányzat feladatait is ellátja. A kerületi önkormányzat tisztán települési önkormányzatnak minősül.

A szabályozás meghatározó eleme az Möt. 36. § (1) bekezdése, amely a helyi önkormányzati képviselőkre és egyúttal a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára vonatkozó összeférhetetlenségi eseteket tartalmazza. Ezek elsődlegesen mind a települési önkormányzat, mind a megyei önkormányzat, mind a fővárosi önkormányzat képviselőire, vonatkoznak, kivéve, ha a törvény más fogalmat használ, vagy értelmezés alapján más következtetésre lehet jutni. Így van ez az Möt. 36. § (1) bekezdésének f) és g) pontjainál. Ez utóbbiak azt mondják ki, hogy az önkormányzati képviselő (amely lehet települési és megyei képviselő, illetve a fővárosi közgyűlés tagja is), nem lehet „más települési önkormányzatnál képviselő”, illetve más települési önkormányzatnál polgármester, alpolgármester. E rendelkezés megfogalmazásánál a „más” kifejezés jelzi, hogy az azonos önkormányzati típusba tartozó összeférhetetlenséget fogalmazza meg, tehát a 36. § (1) bekezdésében megfogalmazott önkormányzati képviselő alapesetben települési önkormányzati képviselő másik települési önkormányzatnál nem lehet képviselő, valamint polgármester, alpolgármester. A főváros önkormányzati rendszerében ez a kerületi önkormányzatok tekintetében egyértelmű, hiszen azok tisztán települési önkormányzatok, tehát ugyanaz a személy nem lehet két kerületi önkormányzatnál képviselő (a szabályozás logikája is ezt erősíti).

Az Möt. 27. (4) bekezdését figyelembe véve, mely szerint a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket a 27. § (1)-(3) bekezdésében meghatározott eltérésekkel a megyei önkormányzatra alkalmazni kell a 36. § (1) bekezdés f) és g) pontja a megyei

önkormányzatok esetén azt jelenti, hogy az önkormányzati képviselő (itt megyei önkormányzati képviselő) másik megyei önkormányzatnál nem lehet képviselő, továbbá megyei önkormányzatnál közgyűlési elnök, alelnök (az Mötv. 79. § (1)] bekezdése alapján, a polgármesteren érteni kell a közgyűlés elnökét is, a 79. § (2) bekezdése szerint pedig a közgyűlési elnökre vonatkozó szabályok az alelnökre is érvényesek).

A fővárosi közgyűlés esetén ez értelmezhetetlen, hiszen nincs „másik” főváros, itt ebbe a kategóriába (egyszerre települési és területi önkormányzat) más nem sorolható, de nem lehet úgy értelmezni, hogy a fővárosi közgyűlés tagja nem lehet a kerületi képviselő-testület tagja, mert a kerületi önkormányzat vonatkozásában nem lehet „másik” települési önkormányzat a főváros.

Ezt az értelmezést támasztja alá az Mötv. 36. § (2) bekezdése, amely külön kimondja, hogy a települési önkormányzati képviselő (itt nem az önkormányzati képviselő fogalmat használja a jogszabály), nem lehet a megyei közgyűlés elnöke, alelnöke, főpolgármester, főpolgármester-helyettes.

II. Összeférhetlenségi eljárás

Mötv. „37. § (1) Az önkormányzati képviselő az összeférhetlenségi okot a megválasztásától vagy az összeférhetlenségi ok felmerülésétől számított harminc napon belül köteles megszüntetni. Amennyiben jogszabályban meghatározottak szerint nem lehetséges az összeférhetlenségi ok alapjául szolgáló jogviszony harminc napon belül történő megszüntetése, akkor az önkormányzati képviselő által tett és a jogviszony megszüntetéséről szóló, az arra jogosult által írásban megerősített lemondó nyilatkozatának a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságnak történő átadását az összeférhetlenség megszüntetésének kell tekinteni.

(2) Ha az önkormányzati képviselő az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségének nem tett eleget, bármely önkormányzati képviselő vagy bizottság indítványára – az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság javaslata alapján – a képviselő-testület a következő ülésén, legkésőbb az összeférhetlenség megállapításának kezdeményezését követő harminc napon belül határozattal megállapítja az összeférhetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetlenséget. A képviselő-testület határozatát az önkormányzati képviselőnek és a kormányhivatalnak kézbesíteni kell.

(3) Az önkormányzati képviselő összeférhetlenségének megállapítását bárki kezdeményezheti a polgármesternél, melyet az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottságnak haladéktalanul továbbítani kell kivizsgálásra. Ismételt kezdeményezés esetén, amennyiben az új tény vagy körülményt nem tartalmaz, az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság külön vizsgálat nélkül lezárja az ügyet, ebben az esetben a (2) bekezdés szerinti határozathozatalra sem kerül sor.

(4) Az önkormányzati képviselő az összeférhetlenségét, a tisztsége megszűnését megállapító képviselő-testületi határozat felülvizsgálatát kérheti – jogszabálysértésre hivatkozással – a határozat kézhezvételétől számított nyolc napon belül a közigazgatási és munkaügyi bíróságtól.

(5) A bíróság a kérelemről – annak beérkezésétől számított harminc napon belül – a polgári perrendtartásról szóló törvény a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó perekre vonatkozó rendelkezéseit megfelelően alkalmazva nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz. A bíróság az önkormányzati képviselőt, a keresettel megtámadott határozatot hozó képviselő-testület képviselőjét, a kereset előterjesztőjét meghallgathatja. A bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak,

felülvizsgálatnak helye nincs.

(6) A kormányhivatal a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál kezdeményezheti az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségének a kimondását, ha a képviselő-testület nem dönt az összeférhetetlenségről vagy döntése jogszabálysértő. A bíróság eljárására az (5) bekezdésben foglaltakat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a bíróság döntése ellen – annak kézhezvételétől számított nyolc napon belül – az érintett önkormányzati képviselő, valamint a kormányhivatal fellebbezést nyújthat be. A fellebbezésről, annak beérkezésétől számított három napon belül a másodfokú bíróság nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz. A bíróság döntése ellen felülvizsgálatnak helye nincs.

(7) Az önkormányzati képviselő tisztsége a képviselő-testület összeférhetetlenséget megállapító határozata – ha az ellen a rendelkezésre álló határidő alatt jogorvoslat iránti kérelemmel nem éltek – meghozatalának napján, jogorvoslati kérelem előterjesztése esetén a jogerős bírósági döntés napján szűnik meg.”



2.1. Mi a tartalma az összeférhetlenségi ügyet vizsgáló bizottság és a képviselő-testület hatáskörének összeférhetlenségi ügyben?

Az Möt. 37. §-a a képviselői összeférhetlenség felmerülésének két esetét szabályozza. Az (1) bekezdésben az összeférhetlenségi ok vagy már a képviselő megválasztásakor fennáll, vagy a későbbiek során keletkezik, és arról maga a képviselő bejelentést tesz. Sajátossága ennek, hogy mindkét esetben az összeférhetlenségi ok ismert, és a képviselő által elismert. A törvény ezekben az esetekben képviselői reparációra ad lehetőséget.

A másik esetet a (3) bekezdés szerint az jelenti, ha a képviselő – vagy mert ő maga sem tudott róla, vagy tudott ugyan az összeférhetlenségi helyzetéről, de azt nem kívánta nyilvánosságra hozni – önszántából nem tárja fel az összeférhetlenségi okot, de az kitudódott. Ez utóbbi esetre nem biztosít reparációs lehetőséget a jogalkotó.

Az összeférhetlenségi ügyet vizsgáló bizottság (továbbiakban: bizottság) feladata az első esetkörben a képviselői reparáció figyelemmel kísérése. Egyfelől annak megállapítása, hogy az összeférhetlenség valóban fennáll, továbbá a képviselő az összeférhetlenséget az előírt határidőn belül megszüntette. Erről a bizottság a képviselő-testületet haladéktalanul tájékoztatja.

Amennyiben az összeférhetlenség megszüntetésére nem került sor, úgy a határidő lejártát követően a bizottság megállapítja az összeférhetlenségi ok fennállását. (Nem köteles vizsgálni, hogy a reparációra milyen ok folytán nem került sor.) Erre figyelemmel az összeférhetlenség megállapítására, a képviselői összeférhetlenség kimondására haladéktalanul javaslatot kell tennie a képviselő-testületnek.

Ha a képviselői összeférhetlenség bejelentésére a képviselőn kívül bárki más (pl.: más képviselő, bizottság, választópolgár, civil szervezet, párt, stb.) részéről került sor, a bizottság a bejelentésben foglaltakat haladéktalanul részletesen megvizsgálja. Ennek során meghallgatja az érintett képviselőt, dokumentumokat tanulmányozhat, adatokat kérhet, stb. Amennyiben a vizsgálat igazolja az összeférhetlenséget, úgy haladéktalanul javaslatot tesz a képviselő-testületnek az összeférhetlenség megállapítására, a képviselő összeférhetlenségének kimondására.

Tehát az összeférhetlenség kérdésében a bizottság mindkét esettípusban köteles az összeférhetlenség megállapítására és kimondására vonatkozó javaslattételre. Nem hozhat olyan döntést, melyben az összeférhetlenség megállapítását kezdeményező döntéshozatalra vonatkozó javaslat nélkül a képviselő-testületnél mindössze csak az ügy megvitatását

kezdeményezi. Az Mötv. rendelkezései szerint a bizottság – amennyiben tényszerűen megállapította az összeférhetetlenségi ok fennálltát – köteles a javaslattevői hatásköre egyértelmű gyakorlására.

A képviselő-testület hatásköre az összeférhetetlenség kérdésében való döntés. Hangsúlyozzuk, hogy e hatáskörének gyakorlása az Mötv. 37. § (2) bekezdése alapján a képviselő-testületnek ugyancsak kötelezettsége. Ennek keretén belül a testület a bizottsági javaslat alapján kétféle döntést hozhat. Amennyiben a bizottság javaslata nem felel meg a törvényi rendelkezéseknek, az összeférhetetlenségi ok nem áll fenn, úgy a javaslatot elutasítja, és nem állapítja meg az érintett képviselő összeférhetetlenségét.

Ha a javaslat szerint a képviselő tekintetében az összeférhetetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállnak, ebben az esetben ezt a határozatával megállapítja, és a határozatában kimondja a képviselői összeférhetetlenséget. Abban az esetben, ha a képviselő eltagadta a vele szembeni összeférhetetlenségi okot, akkor a képviselő testület az összeférhetetlenség megállapítása után az Mötv. 38. § (1) bekezdés g) pontja alapján, méltatlanság jogcímén határozatával megszünteti a képviselő megbízását. A törvény ugyanis objektív jogkövetkezményként fűzi a méltatlanság megállapítását a képviselői megbízás megszüntetéséhez, mivel a képviselő az összeférhetetlenségét nem hozta a képviselő-testület tudomására.

Előbbiekre tekintettel álláspontunk szerint nincs jogszabályban biztosított lehetősége a képviselő-testületnek arra, hogy a bizottság javaslatát mellőzve olyan határozatot hozzon, mely szerint az összeférhetetlenségi ügyben a döntéshozatalt mellőzi, és egyúttal az Mötv. 37. § (6) bekezdésére tekintettel az illetékes megyei kormányhivatalt keresi meg a felmerült összeférhetetlenségi ügygel kapcsolatosan bírósági eljárás kezdeményezése végett. A testület ilyen esetben törvénysértő módon nem gyakorolja a jogszabályban írt hatáskörét.

Az Mötv. 37. § (6) bekezdése véleményünk szerint a kormányhivatalnak ilyen esetre nem biztosít perindítási lehetőséget az összeférhetetlenség megállapítása iránt. A törvény ugyanis ezt csak két esetben teszi lehetővé. Egyfelől, ha a bizottság javaslatot tesz az összeférhetetlenség megállapítására és a testület nem dönt a javaslat kérdésében (hallgat). A másik eset pedig az, amikor ugyan a testület dönt, de határozata jogszabálysértő. Ez utóbbi előfordulhat akkor is, ha elutasítja az összeférhetetlenség megállapítását, mert álláspontja szerint nem áll fenn az összeférhetetlenségi ok. Az összeférhetetlenség kimondása is lehet törvénysértő, ha a bizottsági javaslat szerinti, illetve a testület által megállapított összeférhetetlenségi ok azt nem alapozza meg.

A hivatkozott rendelkezés más (köztes) esetre nem biztosít lehetőséget a kormányhivatalnak bírósági eljárás kezdeményezésére. Különösen nem olyanra, amikor a képviselő-testület kifejezetten elhárítja magától a hatásköre gyakorlását azzal, hogy pl.: még nincs kellő gyakorlat összeférhetlenségi ügyekben.



2.2. Kivel szemben kell indítania a kormányhivatalnak az Mötv. 37. § (6) bekezdése szerinti bírósági eljárást?

A törvény hivatkozott rendelkezése az általános törvényességi felügyeleti tevékenység köréből kiemelve, önálló hatáskört biztosít a kormányhivatalnak a képviselő-testület összeférhetetlenségi eljárásban hozott, vagy meghozni elmulasztott határozata tekintetében. Ebből következően nem a mulasztás pótlásával, vagy a testületi döntés reparációjával

kapcsolatos általános törvényességi felügyeleti eszközöket biztosítja a kormányhivatal számára. A bírósági eljárást ezért perbeli jogképesség hiányában nem a képviselő-testülettel szemben kell megindítani. A törvény e bekezdésében a következőket rendeli: „A kormányhivatal a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál kezdeményezheti az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségének kimondását...”. A per tárgya tehát a képviselő személyéhez kötődő közhatalmi megbízatás jogszerűségének, vagy törvényellenességének megállapítása. Erre tekintettel a keresetet is a képviselővel, mint személyében érintettel szemben kell benyújtani a bírósághoz, hisz az ő képviselői megbízatása összeférhetetlenségének kimondása a kereseti cél.

III. Méltatlanság

Mötv. „38. § (1) Méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízatását,

a)

b) akit szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték;

c)

d) akinek az állammal, önkormányzattal szemben – a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően – köztartozása áll fenn, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül – részletfizetés vagy fizetési halasztás esetén az ezt engedélyező határozat rendelkezéseinek megfelelően – nem rendezi;

e) akinek a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezései alapján a felszámolás során ki nem elégített követelésekért a bíróság jogerősen megállapította a felelősségét és a bírósági határozat szerinti helytállási kötelezettségét nem teljesítette;

f) aki a vele szemben megindított bírósági eljárást lezáró jogerős bírósági döntés végrehajtását akadályozza, vagy azt neki felróható módon elmulasztja;

g) aki a 36. §-ban szabályozott összeférhetlenségi okot nem hozza a képviselő-testület tudomására.

(2) Az önkormányzati képviselő köteles az (1) bekezdés a)-g) pontjában foglaltakról, a jogerős ítélet kézhezvételétől vagy az (1) bekezdés d) és e) pontjában foglaltak beálltától számított három napon belül tájékoztatni a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.

(3) A büntetőeljárásról szóló törvényben foglaltakra figyelemmel az eljáró bíróság az önkormányzati képviselő bűnösségét megállapító jogerős ítélet meghozataláról haladéktalanul tájékoztatja a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.

(4) Az önkormányzati képviselő megválasztásától számított harminc napon belül köteles kérelmezni felvételét az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott köztartozásmentes adózói adatbázisba (a továbbiakban: adatbázis). Az önkormányzati képviselő az adatbázisba történő felvételére irányuló kérelme benyújtásának hónapját követő hónap utolsó napjáig köteles a képviselő-testületnél igazolni az adatbázisba való felvételének megtörténtét. Amennyiben az állami adóhatóság az adatbázisba történő felvételt követően megállapítja, hogy az önkormányzati képviselő az adatbázisba történő felvétel feltételeinek nem felel meg, az adatbázisból törli, amelyről írásban értesíti a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.

(5) A méltatlansági eljárásra egyebekben a 37. § (2) - (7) bekezdésében foglaltakat kell megfelelően alkalmazni.”



3.1. Köztartozásmentes adózoói adatbázisba történő felvételéhez, a felvétel igazolásához kiadott NAV Tájékoztató

2014. október 12-én lépett életbe az Mőtv. 38. § (4) bekezdése, a 72. § (4) bekezdése, valamint a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 107. § (3) bekezdése, amely arról rendelkezik, hogy a képviselőnek, polgármesternek a megválasztását követő 30 napon belül igazoltan kérelmeznie kell felvételét az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 178. § 32. pontja alapján meghatározott köztartozásmentes adózoói adatbázisba.



3.1.1. Jelentkezés

Az adatbázisba történő felvételt a képviselő/polgármester a kizárólag elektronikus úton benyújtható KOMA nyomtatványon kérheti.

A bejelentkezéshez tehát Ügyfélkapu szükséges, amelyen keresztül az adózó egyedileg azonosított módon, biztonságosan léphet kapcsolatba az elektronikus szolgáltatást nyújtó közigazgatási szervekkel.

Az Ügyfélkapu regisztráció személyesen elvégezhető:

- a Kormányhivatal bármely járási (fővárosi kerületi) hivatalában, vagy a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalánál (KEK KH; 1133 Budapest, Visegrádi u. 110.), valamint
- az állami adóhatóság központi ügyfélszolgálatain, a megyeszékhelyeken, valamint Budapesten (1096 Budapest Vaskapu u. 33-35.; 1134 Budapest Dózsa György út 128-132.; 1144 Budapest Gvadányi u. 69.; 1132 Budapest Kresz Géza u. 15.), illetve
- Magyarország diplomáciai, konzuli képviseletein.

A KOMA nyomtatvány a www.nav.gov.hu honlapról, az alábbi linken közvetlenül letölthető: http://nav.gov.hu/nav/letoltesek/nyomtatvanykitolto_programok/nyomtatvanykitolto_programok_nav/kerelmek/koma.html

Az elektronikus beküldés az ÁNYK (általános nyomtatványkitöltő program) használatával automatikusan teljesül.

A beküldést az ügyfélkapura visszaküldött eBEV elfogadó nyugtával tudja hitelesen igazolni, valamint ezzel győződhet meg a beérkezés (NAV általi befogadás) tényéről is.

A tárgyhónap utolsó napjáig beérkezett kérelem alapján legkorábban a beadást követő hónap 10. napjáig lehet bekerülni az adatbázisba, abban az esetben, ha a kérelmező a felvételi feltételeknek megfelel.



3.1.2. Felvételi követelmények, vizsgálati szempontok

Az új kérelmezőkre és a korábban már az adatbázisban szereplő adózókra (ide érve a hiánypótlásra felszólított adózókat is) vonatkozóan a hónap utolsó napján megvizsgálásra kerülnek a felvételi követelmények. Ez alapján az adózónak nem lehet az állami adóhatóságnál nyilvántartott

- adó-, vám-, vagy illetve köztartozása,
- elévülési időn belül hiányzó bevallása,
- behajthatatlanság címen nyilvántartott, de el nem évült tartozása.



3.1.3 Adatbázisba történő felvétel igazolása

A köztartozásmentes adózói adatbázis az állami adóhatóság honlapján található közhiteles nyilvántartás. Az adatbázis nyilvános, ezért ahhoz bárki – így a képviselő/polgármester, a képviselő-testület és a kormányhivatalok tagjai is – szabadon hozzáférhetnek, onnan az adatokat kinyomtathatják. A felvétel igazolása az adatbázis megtekintésével, adatának kinyomtatásával is megvalósulhat, de az adózó ügyeiben illetékes NAV ügyfélszolgálatán a köztartozásmentes adózói adatbázis hitelesített kivonatát a képviselő/polgármester illeték ellenében beszerezheti.

Az adatbázis elérhetősége:

- egyszerű lekérdezés – egy adott képviselő/polgármester lekérdezése

http://nav.gov.hu/nav/adatbazisok/koztartozasmentes/egyszeru_lekerdezés

- csoportos lekérdezés – több képviselő/polgármester együttes lekérdezése (több időszak feltüntetése is lehetséges).

http://nav.gov.hu/nav/adatbazisok/koztartozasmentes/csoportos_adoszam_lekerdezés



3.1.4. Adatbázisból történő törlés

Az adatbázisba felvett adózókra vonatkozóan az állami adóhatóság minden hónap utolsó napján ellenőrzi a felvétel feltételeinek való megfelelést. Amennyiben hiányosság nem állapítható meg, az adatbázisban történő folyamatos szereplés biztosított, tehát mindaddig, amíg az adózó törlésére nem kerül sor, nem kell új nyomtatványt beadni. Azonban, ha az adózó a hónap utolsó napján az adatbázisba kerülés feltételeinek nem felel meg, a következő havi adatbázisban nem szerepelhet. Hiánypótlásra felszólítás esetén, ha a hiányosságok pótlása az előírt határidőre megtörténik és a hónap utolsó napján is megfelel a felvételi feltételeknek, az adózó a következő hónapban visszakerül az adatbázisba. Törlésről szóló értesítés esetén a hiányosságok pótlása mellett újra be kell nyújtani a KOMA nyomtatványt, annak érdekében, hogy az adózó ismételten szerepelhessen az adózói adatbázisban.



3.1.5. Mi a teendő, ha a képviselő/polgármester nem szerepel az adatbázisban?

1. A képviselő/polgármester ellenőrizze az ügyfélkapu tárhelyen az eBEV elfogadási nyugta dátumát
 - a. ha nincs eBEV elfogadási nyugta, be kell adni a KOMA nyomtatványt,
 - b. ha van eBEV elfogadási nyugta, és az a tárgyhónapot megelőző hónap utolsó napját megelőző dátumot tartalmaz, akkor ellenőrizze, hogy adószámon vagy adóazonosító jel feltüntetésével kérte a felvételét az adatbázisba.
2. A képviselő/polgármester ellenőrizze az ügyfélkapu tárhelyen a kapott értesítéseket
 - a. ha hiánypótlásra felszólító levelet kapott, akkor pótolni kell a hiányosságokat, melynek teljesítése esetén a következő havi adatbázisba újrajelentkezés nélkül visszakerülhet,
 - b. ha törlésről szóló értesítést kapott, pótolni, rendezni kell a feltárt hiányosságokat, majd újra kell jelentkezni a KOMA nyomtatvány beadásával.

3. Amennyiben nem található értesítés az ügyfélkapu tárhelyen, pedig a KOMA nyomtatvány leadása megtörtént, vagy a tárhelyre helyezett értesítés tartalmával a képviselő/polgármester nem ért egyet, reklamációjával az adózó az illetékes adóigazgatóság (magánszemély esetében lakóhely szerint, egyéni vállalkozó esetében a székhely szerint illetékes adóigazgatóság) ügyfélszolgálatához fordulhat.



3.1.6. Egyéb fontos tudnivalók az eljárással kapcsolatban

Az adózó az adatbázisba történő felvételét adóazonosító jel vagy adószám feltüntetésével kérheti.

- egy időpontban csak az egyik azonosító használható,
- a második azonosító beadásával érkezett KOMA nyomtatványokon történő jelentkezések elutasításra kerülnek,
- akik korábban egyéni vállalkozóként már szerepelnek az adatbázisban, azoknak nem kell újrajelentkezniük az adóazonosító jel feltüntetésével,
- az eljárásban méltányossági jogkör nem gyakorolható,
- ha a beadási határidőt az adózó elmulasztotta (hónap utolsó napja), felvételére – legkorábban a beadást követő hónapot követő hónap 10. napjáig kerülhet sor,
- kizárólag jogerős határozat vehető figyelembe, azaz a tartozás rendezése érdekében a fizetési kedvezményre vonatkozó kérelem beadása önmagában a vizsgálatot érdemben nem befolyásolja, a hátralék megállapítása során csak a jogerős döntés bír jelentőséggel.

Hiánypótlásra felszólító levél esetén az állami adóhatóság nem küld értesítést a képviselő-testület és a kormányhivatal részére.



3.1.7. Kapcsolat

Hiánypótlásra felszólítás és törlési értesítés esetén a képviselő/polgármester az illetékes – magánszemély esetében lakóhely szerinti, egyéni vállalkozó esetében a székhely szerinti – adóigazgatóságtól kaphat további információt.

Telefonos és személyes elérhetőségeket az alábbi linken tekintheti meg:

http://nav.gov.hu/nav/nav_kapcsolat

A Tisztelt Jegyzők figyelmébe ajánljuk, hogy a köztartozásmentes adózói adatbázis felügyeletét a NAV Központi Hivatalának Ügyfélkapcsolati és Tájékoztatási Főosztálya látja el, melynek e-mail elérhetősége a kh.utf@nav.gov.hu, amely elérhetőségen további általános tájékoztatást kaphatnak.



3.2. Miként értelmezhető a köztartozásmentes adózái adatbázisba felvétellel kapcsolatos felelősség?

Az Mőtv. 38. § (4) bekezdése rendelkezik a képviselők köztartozásmentes adózái adatbázisba történő felvétel iránti bejelentkezési kötelezettségéről.

Jelezzük, hogy az adatbázisba történő felvétel kérelmezése nemcsak a képviselők számára előírás, hanem a nem képviselő bizottsági tagok (együtt: képviselő), valamint a polgármesterek esetében is. (72. § (4) bekezdés)

A fentiekből következik, hogy a képviselőt és a polgármestert is terheli a köztartozásmentes adózái nyilvántartásba való bejelentkezés kötelezettsége. Ezért a NAV csak a hozzá kérelemmel forduló személyek tekintetében köteles az adatnyilvántartásba-vételi eljárást lefolytatni, illetve a feltételeknek való megfelelés esetén a nyilvántartásba-vételről a kérelmezőnek igazolást kiadni.

A NAV nem felelős ugyanis sem a kérelem benyújtásáért, sem az adatbázisba való felvételtől szóló igazolás kellő határidőben történő beszerzéséért. Nincs a képviselő tekintetében erre irányuló felszólítási és egyéb kötelezettsége. A képviselő felelős az Mőtv.-ben számára előírt határidő megtartásáért, az igazolásnak a képviselő-testület részére történő átadásáért. A NAV kötelezettsége álláspontunk szerint az adatbázisba történő felvétel tekintetében a kellően gyors, szakszerű ügyintézésre terjed ki.

A képviselő-testületek pontos információkkal rendelkeznek arról, hogy esetükben kinek kell a NAV igazolás kiadását kérelmezni. Továbbá ennek, valamint az igazolás testületnek történő átadása elmulasztása esetén is a képviselő-testület köteles eljárni a mulasztóval szemben.

Jelentős politikai, törvényességi garanciális érdekek fűződnek ahhoz, hogy a képviselő a megválasztását követően a NAV által igazoltan kerüljön felvételre az adatbázisba, és erről a testületek az Mőtv.-ben írt eljárási rend szerinti NAV igazolásból értesüljenek. Mint ahogy ahhoz is hasonló érdeke fűződik mind a képviselőnek, mind pedig a képviselő-testületnek, hogy csak a NAV által kiadott igazolás tanúsíthassa, ha a képviselőt az adatbázisból törlik.

Álláspontunk szerint a bárki által igénybe vehető adatlekérdezési lehetőség egyfajta folyamatos kontroll-lehetőséget biztosít, mellyel valószínűsíthetően a testületek, a kormányhivatal, vagy akár maguk a képviselők a jövőben élni fognak. Ez azonban nem helyettesíti a törvényben előírt NAV igazolást.



3.3. Mi az eljárás, ha a képviselő nem, vagy nem a törvényben meghatározott harminc napon belül kérelmezte a köztartozásmentes adatbázisba való felvételét?

A törvényi rendelkezés e kötelezettség tekintetében ugyancsak az érintett felelősségének elvén alapul. A köztartozásmentes igazolás beszerzése alapvetően az ő érdeke. A kötelezettsége teljesítésének elősegítése, az eljárás előmozdítása érdekében határoz meg egy harminc napos határidőt a kérelem benyújtására. (Mőtv. 38. § (4) bek.)

Ennek a határidőnek az elmulasztása véleményünk szerint azonban még nem jár érdemi jogkövetkezménnyel (nem utasíthatja el a NAV a késedelmesen előterjesztett kérelmet, nem indítható meg e késedelemre tekintettel a méltatlansági eljárás).

Álláspontunk, ha az érintett a kérelem késedelmes benyújtása ellenére az általános választásokat követően 2014. december 31-ig, a később választott képviselő a (4) bekezdésben meghatározottak szerinti legvégső időpontig NAV igazolással igazolni tudja a köztartozásmentes adózói adatbázisba történt felvételét, úgy vele szemben nem indítható méltatlansági eljárás.



3.4. Mit kell tenni, amennyiben a képviselő nem kezdeményezi a köztartozásmentes adatbázisba (továbbiakban: adatbázis) a felvételét?

Az Mötv. 38. § (4) bekezdése erre nézve konkrét rendelkezést nem tartalmaz abból a megfontolásból, hogy az igazolás bemutatásának elmaradása önmagában még nem alapozza meg a méltatlanságot. Ugyanakkor a törvény egyéb szabályai útmutatást adnak az ilyen esetben teendőkre.

Az Mötv. már ugyanebben a bekezdésben képviselői kötelezettségként előírja, hogy a képviselő az ott megjelölt határidőig köteles a képviselő-testületnél igazolni az adatbázisba történt felvételét. A gyakorlatban ez az igazolásnak a képviselő-testület által az összeférhetlenségi ügyek vizsgálatával megbízott bizottságnak (továbbiakban: bizottság) történő benyújtásával történik. Amennyiben erre nem került sor, úgy a bizottság feladata, hogy határidő tűzésével felhívja a képviselőt a kötelezettsége teljesítésére. Ha a képviselő a felhívásnak sem tesz eleget, a bizottság az Mötv. 38. § (5) bekezdése, valamint az itt hivatkozott 37. § (2)-(7) bekezdése alapján lefolytatja a méltatlansági eljárást (meghallgatja a képviselőt, adatokat szerez be, stb.), és erről előterjesztésben tájékoztatja a képviselő-testületet. Amennyiben beigazolódik, hogy a képviselőnek köztartozása áll fenn, a bizottság kezdeményezi a méltatlanság megállapítását. Ha köztartozás fennállta nem igazolható, abban az esetben a bizottság az igazolás benyújtásának elmulasztása miatt az Mötv. 33. §-a alapján a képviselő-testületnél indítványozhatja a képviselő tiszteletdíjának, költségterítésének megvonását. A testület az ezzel kapcsolatos döntésével egyidejűleg megfelelő határidő meghatározása mellett kötelezheti a képviselőt az igazolás bizottságnak történő bemutatására.

Álláspontunk szerint az igazolás bemutatásának a testületi felhívás ellenére történő elmulasztása esetén megfontolás tárgya lehet, hogy a bizottság saját hatáskörben megindítja az Mötv. 36. § (1) bekezdés első fordulatában írt összeférhetlenségi okra tekintettel a képviselővel szembeni összeférhetlenségi eljárást. Amennyiben ennek során sem tisztázódik a képviselő köztartozással kapcsolatos helyzete, javaslatot tesz a bizottság a képviselő-testületnek a méltatlanság megállapítására.

Összességében tehát, álláspontunk szerint az Mötv. jelenlegi szabályozása lehetőséget biztosít a képviselő-testületnek arra, hogy a társadalom által elvárt követelményeknek érvényt szerezzen, a képviselőket rábírja a közbizalom követelményeinek megfelelő tevékenységre, vagy eltávolítja a társadalmi normáknak meg nem felelő képviselőt a testület tagjai sorából.



3.5. Milyen módon igazolható a köztartozásmentes adatbázisba történt felvétel?

Az Mőtv. 38. § (4) bekezdése szerinti rendelkezések az érintettnek két kötelezettséget írnak elő. Egyfelől az adóhatóságnál köteles kérelmezni a köztartozásmentes adózói adatbázisba történő felvételét. A megfogalmazásból kitűnik, hogy a kérelemmel egy adóigazgatási eljárást kezdeményez (nyilvántartásba vétel), melyből következik, hogy az adóhatóságnak a kérelem tekintetében el kell járnia. Döntenie kell a felvétel vagy elutasítás kérdésében. Erről a kérelmezőt értesítenie kell.

Másfelől az érintett a képviselő-testületnél köteles igazolni a felvétel megtörténtét. Ezt csak az adóhatóság adatbázisba történt felvételéről szóló döntésével, az erről szóló igazolással teheti meg. A törvény ugyanis egyértelműen előírja a NAV igazolás kötelezettségét, és nem engedi meg helyette az érintett részéről ilyen tartalmú nyilatkozat tételét, és a testület részéről annak elfogadását.

Garanciális jelentőségű, hogy csak a nyilvántartást vezető hatóság igazolása alapján kerülhessen sor mind az adatbázisba történt felvétel képviselő-testületnél történő igazolására, mind pedig a érintett adatbázisból való törléséről a testület tájékoztatására.

Az adatbázis nyilvánossága ellenére e kötelezettség teljesítésének nem tekinthetjük a NAV igazoláson kívüli – akár az adatbázison alapuló – informálódást, tájékozódást.



3.6. A köztartozás keletkezésének időpontja és a méltatlansági ok beállta

Mőtv. „38. § (1) bekezdés d) akinek az állammal, önkormányzattal szemben – a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően – köztartozása áll fenn, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül – részletfizetés vagy fizetési halasztás esetén az ezt engedélyező határozat rendelkezéseinek megfelelően – nem rendezi;”

A mondat egyszerű nyelvtani értelmezéséből egyértelműen következik, hogy a köztartozás tekintetében a jogalkotó nem kívánta szabályozni a köztartozás létrejöttének időpontját. Az keletkezhetett a képviselővé választást megelőzően, vagy azt követően. A méltatlansági ok akkor áll be, ha a köztartozás a képviselői megbízatás alatt jogerősen fennáll, és az erről szóló értesítést követően a képviselő a fizetési kötelezettségének a törvényi hatvan napos határidőben nem tett eleget (kivéve a részletfizetési vagy fizetési halasztás esetét).



3.7. A képviselő köztartozásról szóló értesítésének milyen formában kell történnie?

Az Mőtv. 38. § (1) bekezdés d) pontjában a jogalkotó nem sorolhatta fel a köztartozásokkal kapcsolatos különböző eljárások eltérő tartozási típusoktól függő különböző értesítési formáit. Ezért alkalmazta az „erről szóló értesítés” köznyelvben, és a jogi szaknyelvben egyaránt elfogadott, értett formulát. Ezen az adott köztartozással kapcsolatos eljárási típusnak megfelelő formát, quasi a köztartozás megfizetésére szóló felszólítást kell érteni. A bizottságnak a méltatlansági eljárás során szükséges tisztáznia, hogy az értesítés a köztartozással kapcsolatos eljárás előírása szerint megtörtént-e.



3.8. Később keletkezett köztartozás NAV igazolása, az adatbázisból törlésről az önkormányzat értesítése kiváltható-e a köztartozásmentes adatbázisból történő adatkéréssel?

Amint azt a hivatkozott NAV tájékoztató anyag is tartalmazza „Az adatbázisba felvett adózókra vonatkozóan az állami adóhatóság minden hónap utolsó napján ellenőrzi a felvétel feltételeinek való megfelelést. ha az adózó a hónap utolsó napján az adatbázisba kerülés feltételeinek nem felel meg, a következő havi adatbázisban nem szerepelhet Törlésről szóló értesítés esetén újra be kell nyújtani a KOMA nyomtatványt”

A fentiekkel álláspontunk szerint összhangban van az Mőtv. 38. § (4) bekezdésének utolsó mondatában írt következő rendelkezés:

„Amennyiben az állami adóhatóság az adatbázisba történő felvételt követően megállapítja, hogy az önkormányzati képviselő az adatbázisba történő felvétel feltételeinek nem felel meg, az adatbázisból törli, amelyről írásban értesíti a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.”

E rendelkezés is arra van figyelemmel, hogy az adóhatóság hatásköri kötelezettségének megfelelően havonta ellenőrzi az adatbázisba felvettek (köztük képviselők, polgármesterek, stb.) esetén a felvétel feltételeinek való megfelelést. Amennyiben a feltételeknek nem felel meg a képviselő, úgy törli az adatbázisból. Erről a képviselőt értesíti. Az Mőtv. pedig az előzőekkel összhangban egy törvényben írt kötelező feladatot határoz meg az adóhatóság számára. Mégpedig azt, hogy ennek a törlésről szóló értesítésnek egy-egy hiteles másolatát haladéktalanul küldje meg az érintett önkormányzat képviselő-testületének és a kormányhivatalnak.

Álláspontunk szerint a törvényben a NAV számára meghatározott kötelező feladatot nem lehet kiváltani azzal, hogy a képviselő-testület hivatala a köztartozásmentes adózói adatbázis lekérdezésével bizonyosodjon meg a méltatlansági eljárás megindításának szükségességéről.



3.9. Köztartozás vizsgálatának terjedelme

Mőtv. „38. § (4) Az önkormányzati képviselő megválasztásától számított harminc napon belül köteles kérelmezni felvételét az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott köztartozásmentes adózói adatbázisba (a továbbiakban: adatbázis). Az önkormányzati képviselő az adatbázisba történő felvételére irányuló kérelme benyújtásának hónapját követő hónap utolsó napjáig köteles a képviselő-testületnél igazolni az adatbázisba való felvételének megtörténtét. Amennyiben az állami adóhatóság az adatbázisba történő felvételt követően megállapítja, hogy az önkormányzati képviselő az adatbázisba történő felvétel feltételeinek nem felel meg, az adatbázisból törli, amelyről írásban értesíti a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.”

Az Mőtv. hivatkozott rendelkezése tehát a képviselő számára írja elő azt a kötelezettséget, hogy a megjelölt határidőig igazolja az adatbázisba történt felvételét. E jogszabályi rendelkezésből nem következik az esetleges képviselői köztartozással kapcsolatosan egyes képviselő-testületek, bizottságok által igényelt, szükségesnek tartott azon felhatalmazás, hogy a testület a képviselő tartozását annak konkrét tartalmát érintően vizsgálhassa. Erre tekintettel álláspontunk szerint a NAV jogszerűen nem bocsát adatokat a képviselő-testület részére a köztartozás konkrét tartalmát illetően.

A bizottságnak tehát a képviselő adatbázisba felvételéről szóló igazolás határidőben történő becsatolását, vagy annak elmaradását (esetleges eljárási akadályt) kell tisztáznia. Nincs módja az igazolás beszerzése elmaradásának vagy kiadása megtagadásának részletes tartalmi kérdéseit (esetleges köztartozás okát, mértékét, stb.) vizsgálnia, továbbá a NAV-tól erre vonatkozó információt kérni. Kétség esetén kérdést intézhet a NAV-hoz annak tisztázása végett, hogy a képviselőnek az Mötv. 38. § (1) bekezdésének d.) pontja szerinti köztartozása áll-e fenn. A kérdésre érkezett igenlő válasz esetén indítható meg a képviselővel szembeni méltatlansági eljárás.



3.10. Megalapozza-e a huzamosabb ideje fenn álló, de a méltatlansági eljárás megindítását követően rendezett (megfizetett, vagy törölt) köztartozás a méltatlanságot?

Az Mötv. 38. § (1) bekezdés d) pontjában írtakat a törvény szövegének megfelelően, következetesen szükséges értelmezni. Amíg az ott írt feltételek (a tartozás jogerős, a felszólítás megtörtént, halasztási, részletfizetési határidő nem járt le, 60 nap a fizetésre felszólítástól nem telt el) mindegyike nem teljesül, addig méltatlansági eljárás nem indítható a képviselővel szemben. Amikor valamennyi feltétel teljesül, akkor a képviselőnél beáll a törvényben írt méltatlansági ok. Hangsúlyozni kell, hogy a feltételeknek a méltatlanságról szóló döntés időpontjában is fenn kell állnia (vagyis a köztartozásnak is!). Ennek megfelelően a törvényi előírás szerint szükséges eljárnia a bizottságnak és a képviselő-testületnek.

A képviselő huzamosabb ideje meglévő, majd elévült tartozása esetén véleményünk szerint, amennyiben a d) pontban írt feltételek a képviselő e minőségének ideje alatt bekövetkeztek, úgy a köztartozás elévülése ellenére megfontolandó, hogy a bizottság az Mötv. 36. § (1) bekezdés első fordulata alapján összeférhetlenségi eljárást indítson. A bizottság feladata, hogy mindennek részleteit feltárja, és erről javaslatával együtt a képviselő-testületet tájékoztassa, döntési javaslatot tegyen.



3.11. Milyen módon történhet az önkormányzattal szemben fennálló képviselői köztartozás bizonyítása?

Az Mötv. a méltatlansági okok megfogalmazásakor alapvetően a bizalomra és a képviselői felelősségre építve végezte el a szabályozást. Azt kívánja tudatosítani, hogy a képviselőket nagyfokú felelősség terheli a közbizalom fenntartása tekintetében. Amint az az összeférhetlenségre – mely eltagadása a méltatlanság egyik esete – vonatkozó szabályok általános elveként is megfogalmazódik:

„[...] a képviselő [...] nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatai ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja..”

Ebből következően elsődlegesen a képviselő kötelezettsége, hogy amennyiben vele szemben a méltatlansági helyzet beállt (pl.: önkormányzattal szemben az Mötv. 38. § (1) bekezdés d.) pontja szerinti köztartozása áll fenn), úgy azt a képviselő-testületnek jelezze.

A törvény ezen túl azokban az esetekben, amikor megfelelő nyilvántartás, vagy adatszolgáltatásra kötelezhető szerv adott, elrendeli a nyilvántartásból való adatszolgáltatást, vagy e szerv részéről a jelentési kötelezettséget. (pl.: köztartozásmentes adatszolgáltatás, NAV részéről tájékoztatás a köztartozásmentes nyilvántartás feltételeinek meg nem felelésről, abból való törlésről, vagy a bíróság tájékoztatási kötelezettsége büntető ítéletről). Az ezzel

járó terhek elemzésénél azonban tekintettel volt arra, hogy azok az elérendő célokkal arányosak legyenek.

Olyan esetekben tehát, amikor ilyen egységes nyilvántartás nem áll rendelkezésre (pl.: nincs önkormányzati tartozások országos nyilvántartása), vagy az elérendő célhoz képest túl nagy adatszolgáltatási terhet jelentene a kötelező adatszolgáltatás (pl.: közel húszezer érintett esetében mintegy 3200 önkormányzat részéről adóigazolás kiállítása), a jogalkotó eltekintett az ilyen jellegű kontroll működtetéséről. Bízva az érintettek felelősségtudatában, továbbá a társadalom azon egészséges ellenőrző mechanizmusában, mely rövid időn belül felszínre hozza a képviselő visszas (méltatlan) magatartását, ezért nem szabályozta e tekintetben a kötelező igazolást. Ezzel szemben súlyosabb szankciót határozott meg a méltatlanság esetére, mivel annak beálltakor nincs mód az érintett részéről reparációra. A méltatlan személy képviselői megbízatását a képviselő-testület határozatával köteles megszüntetni.

Előbbiekre tekintettel az önkormányzatnál fennálló esetleges köztartozás vélelmezése esetén az ezt vizsgáló bizottság mindenekelőtt az érintett meghallgatásával, az általa szolgáltatott dokumentumok megismerésével, az adóhatóságnak, vagy más érintett szervnek a köztartozás Mötv. 38. § (1) bekezdés d) pontja szerinti fennállásának igazolása iránti megkeresésével tisztázhatja a méltatlansági ügy körülményeit.



3.12. Összeférhetlenségi eljárás szabályainak alkalmazása méltatlanság esetén

Mötv., 38. § (5) A méltatlansági eljárásra egyebekben a 37. § (2) - (7) bekezdésében foglaltakat kell megfelelően alkalmazni.

A kérdés tisztázásakor a két jogintézmény – összeférhetlenség, méltatlanság – eltérő sajátosságaiból szükséges kiindulni. Összeférhetlenségi ok esetén az Mötv. 37. § (1) bekezdésében a törvény reparációra ad lehetőséget. Előírja, hogy a képviselő az ok felmerülésétől számított 30 napon belül köteles megszüntetni az összeférhetlenséget. Amennyiben erre nem kerül sor, úgy a 37. § (2)-(7) bekezdés szerinti eljárást szükséges lefolytatni.

A jogalkotó ugyanezt a lehetőséget méltatlanság esetén nem adja meg a képviselőnek. Amennyiben a méltatlansági ok bekövetkezett (pl.: a jogerősen megállapított köztartozást a felszólítástól, erről szóló értesítés kézhezvételétől számított 60 napon belül nem fizeti meg), úgy a méltatlansági ok beállt és az eljárást meg kell indítani, a méltatlanságot ki kell mondani, és a képviselő megbízatását meg kell szüntetni. Ebben az esetben a törvény nem ad reparációs lehetőséget a testületnek. Erre tekintettel nem kell alkalmazni a 37. § (2) bekezdés első mondatának (1) bekezdésre hivatkozását. A 38. § (5) bekezdésének hivatkozása ezért csak az összeférhetlenségi eljárás ezen kívüli eljárási elemeinek alkalmazását határozza meg méltatlanság esetén.

IV. Vagyonynyilatkozat-tételi eljárás



4.1. Vagyonynyilatkozat-tétel értelmezése és a jogkövetkezmények

Mötv. „39. § (1) Az önkormányzati képviselő megválasztásától, majd ezt követően minden év január 1-jétől számított harminc napon belül a 2. melléklet szerinti vagyonynyilatkozatot köteles tenni. Az önkormányzati képviselő saját vagyonynyilatkozatához csatolni köteles a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársának, valamint gyermekének (e § tekintetében együtt: hozzátartozó) a melléklet szerinti vagyonynyilatkozatát.

(2) A vagyonynyilatkozat tételének elmulasztása esetén – annak benyújtásáig – az önkormányzati képviselő e tisztségéből fakadó jogait nem gyakorolhatja, tiszteletdíjat, természetbeni juttatást, költségtérítést nem kaphat.

(3) A vagyonynyilatkozatot a szervezeti és működési szabályzatban erre kijelölt bizottság (a továbbiakban: vagyonynyilatkozat-vizsgáló bizottság) tartja nyilván és ellenőrzi. Az önkormányzati képviselő vagyonynyilatkozata – az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével – közérdekből nyilvános. Az önkormányzati képviselő és hozzátartozója tárgyévben tett vagyonynyilatkozatának benyújtását követően, az előző évre vonatkozó vagyonynyilatkozatukat a vagyonynyilatkozat-vizsgáló bizottság a képviselőnek visszaadja. Az önkormányzati képviselő hozzátartozójának nyilatkozata nem nyilvános, abba csak a vagyonynyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai tekinthetnek be az ellenőrzés céljából.

(5) A vagyonynyilatkozattal kapcsolatos eljárás során a vagyonynyilatkozat-vizsgáló bizottság felhívására az önkormányzati képviselő köteles saját, valamint a hozzátartozója vagyonynyilatkozatában feltüntetett adatokra vonatkozó azonosító adatokat haladéktalanul írásban bejelenteni. Az azonosító adatokat csak a vagyonynyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai ismerhetik meg, azokat az eljárás lezárását követő nyolc napon belül törölni kell.”

A képviselők vagyonynyilatkozat-tételére vonatkozó szabályok értelmezésekor az Mötv. általános, valamint a tárgykörre vonatkozó konkrét tételes rendelkezéseit szükséges egybevetni. Eszerint a törvény alkalmazása során általános követelmény: „Mötv. 9. § Az e törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.” Az Mötv. 39. § (1) - (2) bekezdései hivatkozott rendelkezés szigorú nyelvtani értelmezéséből a jogalkotó azon szándéka állapítható meg, hogy alapvetően a képviselői vagyonynyilatkozat benyújtását kívánta kikényszeríteni, a benyújtás elmulasztását kívánta szankcionálni a 39. § (2) bekezdésében írt módon.

Amennyiben a képviselő azonosítható módon (személyi adatokkal, aláírással) határidőre benyújtotta az Mötv. 2. számú melléklete szerinti vagyonynyilatkozatot, úgy a hivatkozott szankciók vele szemben nem érvényesíthetők.

E tekintetben felmerül, hogy mi tekinthető formális és nem formális vagyonynyilatkozatnak. Megítélésünk szerint, ha a képviselő vagyonynyilatkozata a már említettek szerint azonosítható, de a nyilatkozat adatsorai részlegesen, vagy egyáltalán nem kerültek kitöltésre, az is érdemi vagyonynyilatkozatnak minősül. Ad absurdum előfordulhat, hogy a képviselőnek egyáltalán nincs a nyilatkozat adatsorai szerinti vagyona, követelése, tartozása, stb. A nyilatkozatot – az ellenkező bizonyításáig – valósnak kell elfogadni.

Az Mötv. a hiányosan benyújtott vagy vagyoni adatot egyáltalán nem tartalmazó vagyonynyilatkozat miatt nem kívánta alkalmazni a 39. § (2) bekezdésében írt, már hivatkozott igen súlyosnak minősülő szankciót.

Ugyanakkor az Mötv. a 39. § (3) - (5) bekezdésében előírja a benyújtott vagyonyilatkozat ellenőrzésének kötelezettségét, és lehetőséget biztosít arra, hogy a nyilatkozatban közölt, vagy hiányzó adatokkal kapcsolatos kétség esetén vagyonyilatkozat vizsgálat kezdeményezésére és lefolytatására kerüljön sor. Ennek során a hatáskörrel rendelkező bizottság által ellenőrizhető a vagyonyilatkozat tartalmi valósága.

A bizottság által lefolytatott vagyonyilatkozat vizsgálat csak az Mötv. 2. számú mellékletében írt szempontok szerinti adattartalomnak megfelelő kérdésekre terjedhet ki, az érintett képviselő is csak erre vonatkozóan köteles adatot szolgáltatni.

A vizsgálat eredményeként, amennyiben az szükséges, a bizottság felhívja a képviselőt a vagyonyilatkozat kiegészítésére, illetve az eljárás eredményéről a soron következő ülésen tájékoztatja a képviselő testületet. A vagyonyilatkozat új adatai is közérdekből nyilvános adatnak számítanak, így azok bárki által megismerhetők.

Ha a bizottság felhívására a képviselő nem szolgáltat adatokat, vagy megállapítást nyert, hogy nem töltötte ki a vagyonyilatkozat egyes részeit (illetve annak egyes kérdéseire nem adott választ), továbbá a vagyonyilatkozat tartalma szerint általa szolgáltatott új adatokat nem tünteti fel a vagyonyilatkozatában, akkor álláspontunk szerint a képviselő-testület az Mötv. 33. §-ában írt szankciót alkalmazhatja vele szemben: *„Az e törvényben meghatározott kötelezettségeit megszegő önkormányzati képviselő megállapított tiszteletdíját, természetbeni juttatását a képviselő-testület – a szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak alapján – legfeljebb tizenkét havi időtartamra csökkentheti, megvonhatja. Ismételt kötelezettségzegés esetén a csökkentés vagy a megvonás újra megállapítható.”*



4.2. Korábbi vagyonyilatkozat visszaadása

Mötv. „39. § (3) [...] Az önkormányzati képviselő és hozzátartozója tárgyévben tett vagyonyilatkozatának benyújtását követően, az előző évre vonatkozó vagyonyilatkozatukat a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság a képviselőnek visszaadja. [...]”

A fentiekből következően álláspontunk szerint, mind a 2014. október 12-ei általános választáson újra választott, mind pedig a meg nem választott korábbi képviselőknek (és hozzátartozóiknak) a korábban tett vagyonyilatkozatukat vissza kell adni. A különbség közöttük annyiban van, hogy a meg nem választott korábbi képviselőnek haladéktalanul, míg az újra választott képviselőnek (és hozzátartozójának) az új vagyonyilatkozata benyújtását követően kell a korábbi nyilatkozatát visszaadni.

A polgármester és hozzátartozója vagyonyilatkozat-tételére az Mötv. 72. § (4) bekezdése szerint a fentieket kell alkalmazni.



4.3. Vagyonyilatkozat mely adatai nem nyilvánosak?

A képviselők vagyonyilatkozatának nyilvánosságával kapcsolatosan az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok körébe tartozónak az Mötv. 2. számú mellékletének bevezető adatait, – kivéve a képviselő neve – valamint a vagyon pontos azonosításához esetlegesen

feltüntetett, vagy ahhoz beszerzett adatokat (pl.: ingatlan címe, helyrajzi szám, stb.) tekintjük, melyek nem nyilvánosak.

V. A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjaira vonatkozó külön szabályok

Mötv. „40. § (1) A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja a megválasztását követően a képviselő-testület előtt – a képviselőre irányadó szöveggel – esküt tesz, és erről okmányt ír alá.

(2) A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjával szemben fennálló összeférhetetlenségre az önkormányzati képviselőkre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy ha a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja harminc napon belül nem szünteti meg a vele szemben fennálló összeférhetetlenségi okot, a képviselő-testület köteles a határidő lejártát követő ülésén az érintett bizottsági tagságát megszüntetni. E döntés ellen jogorvoslatnak helye nincs.

(3) A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára az önkormányzati képviselőkre vonatkozó méltatlansági szabályokat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a képviselő-testület köteles a méltatlansági feltételek beálltát követő ülésén az érintett bizottsági tagságát megszüntetni. A képviselő-testület döntése ellen jogorvoslatnak helye nincs.

(4) A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára az önkormányzati képviselők tiszteletdíjára, természetbeni juttatására, költségtérítésére vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.”



5.1. Nem képviselő bizottsági tagnak kell-e igazolnia a köztartozásmentes adózási adatbázisba felvételét?

Az Mötv. 40. § (3) bekezdése a méltatlanság tekintetében nem tesz különbséget a bizottság képviselő és nem képviselő tagjai tekintetében:

Előbbiekre tekintettel álláspontunk, hogy a nem képviselő bizottsági tagok esetében is alkalmazni kell az Mötv. 38. § (4) bekezdésében írt rendelkezést. Tehát nekik is igazolniuk kell a képviselő-testületnél a köztartozásmentes adózási adatbázisba történt felvételüket.



5.2. Bizottságok külsős tagjainak kell-e vagyonynyilatkozatot tenni?

A bizottság nem képviselő bizottsági tagjáról az Mötv. 57. §-a a következők szerint rendelkezik:

„ (1) [...] A bizottság tagjává nem önkormányzati képviselő tag is választható. A nem önkormányzati képviselő tag jogai és kötelezettségei a bizottság ülésein megegyeznek az önkormányzati képviselő bizottsági tag jogaival és kötelezettségeivel.”

Következésképpen képviselt álláspontunk, hogy a bizottságok nem képviselő tagjait nemcsak a képviselővel azonos jogok illetik, hanem azonos kötelezettségek is terhelik. Ezt támasztják alá az Mötv. 40. §-ában a nem képviselő bizottsági tagokkal kapcsolatosan az összeférhetetlenség, a méltatlanság, a díjazás tekintetében írt, a képviselővel azonos kötelezettségek és jogok, melyek szorosan összefüggnek a vagyonynyilatkozat tételi kötelezettséggel. Ebből következően a bizottság nem képviselő tagjai is vagyonynyilatkozat tételre kötelezettek.

VI. A polgármesterre és az alpolgármesterre vonatkozó külön szabályok

Mötv. „72. § (1) A 3000 fő és az az alatti lakosságszámú település polgármesterének, valamint a 3000 fő feletti település társadalmi megbízatású polgármesterének összeférhetetlenségére a 36. §-t kell alkalmazni.

(2) Az 1500 fő feletti lakosságszámú település főállású polgármestere – a tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony kivételével – egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, más keresőfoglalkozást nem folytathat, nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja.

(3)

(4) A polgármesterre megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetetlenségi, méltatlansági, vagyonnyilatkozat-tételi szabályokat azzal, hogy a polgármester nem lehet más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester, települési önkormányzati képviselő, megyei közgyűlés elnöke, alelnöke, kivéve, hogy a fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja. A fővárosi kerületi polgármester nem lehet főpolgármester, valamint főpolgármester-helyettes.

Mötv. 79. § (1) Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a polgármesteren a megyei közgyűlés elnökét és a főpolgármestert is érteni kell.

(2) A polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester jogállására vonatkozó szabályokat az alpolgármesterre, a megyei közgyűlés alelnökére és a főpolgármester-helyettesre is megfelelően alkalmazni kell.”



6.1. Képviselheti-e a polgármester a képviselő-testületet a testület által létrehozott, vagy részesedésével működő gazdasági társaságokban?

A kérdés megválaszolásához el kell különíteni egymástól az önkormányzat gazdasági társaságokkal kapcsolatos képviseletének érdemi és formális esetét.

Előbbinek azt tekintjük, amikor az önkormányzatot a képviselő-testület erre szóló kifejezett külön megbízása alapján egy adott személy a gazdasági társaság ügydöntő szerveiben képviseli, azoktól személyes közreműködésre, vagy képviseletre megbízást kap. A polgármester e képviseleti megbízással kapcsolatos helyzete a következők szerint alakul.

Az Mötv. 36. § (1) bekezdés h) pontja a képviselő gazdasági összeférhetetlenségét a következők szerint szabályozza: *(a képviselő nem lehet)*

„h) a helyi önkormányzat által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság, továbbá a helyi önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság legfőbb szervének – kivéve, ha a gazdasági társaság legfőbb szerve a képviselő-testület –, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja;”

A törvény fenti rendelkezése az ott felsorolt gazdasági társasági formák esetében mindössze egy kivételt enged az összeférhetetlenség alól. Ez a gondolatjelen belül írt azon eset, amikor a gazdasági társaság legfőbb szerve a képviselő-testület, melynek tagja a képviselő.

A Ptk. 3:109. § (4) bekezdése szerint ez az eset az egyszemélyes társaság esetén áll elő: *„(4) Egyszemélyes társaságnál a legfőbb szerv hatáskörét az alapító vagy az egyedüli tag gyakorolja. A legfőbb szerv hatáskörébe tartozó kérdésekben az alapító vagy az egyedüli tag írásban határoz és a döntés az ügyvezetéssel való közléssel válik hatályossá.”*

Felhívjuk a figyelmet azonban arra, hogy a képviselő csak ebben az egy esetben – tehát, ha az egyszemélyes társaság legfőbb szervének, a képviselő-testületnek tagjaként tevékenykedik – nem esik a h) pont szerinti összeférhetetlenségi okok alá. A képviselői megbízással azonban összeférhetetlennek minősül már az is, ha ugyan a gazdasági társaság legfőbb szerve a képviselő-testület, de a képviselő ügyvezetésre, személyes közreműködésre, képviseletre kap megbízatást az egyszemélyes gazdasági társaságban.

Előbbiekből következően, minden más társasági formánál a képviselői megbízással összeférhetetlen már a legfőbb szervi tagság is, továbbá, ha a képviselő a társaság ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja.

Az Mötv. 72. § (4) bekezdése szerint: *„(4) A polgármesterre megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetetlenségi, méltatlansági, vagyonnnyilatkozat-tételi szabályokat azzal, hogy a polgármester nem lehet más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester, települési önkormányzati képviselő, megyei közgyűlés elnöke, alelnöke, kivéve, hogy a fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja. A fővárosi kerületi polgármester nem lehet főpolgármester, valamint főpolgármester-helyettes.”*

E rendelkezésből következően, és a fentebb kifejtettek alapján tehát a polgármester sem lehet – még egyszemélyes gazdasági társaság esetén sem – az Mötv. 36. § (1) bekezdés h) pontban írt gazdasági társaságok ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja, melyre szóló megbízás összeférhetetlen a polgármesteri tisztséggel.

A probléma felvetés előbbiekkal ellentétes értelmezését egyes önkormányzatok a polgármester általános képviseleti jogával kapcsolatos alábbi törvényi rendelkezéssel kívánják alátámasztani, és ezt az általános képviseleti jogot a gazdasági társaságokban való képviseletre is kiterjeszteni:

„41. § (1) A helyi önkormányzat jogi személy, a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A képviselő-testületet a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester képviseli.”

Kétségtelen, hogy a törvény ezen általános képviseleti jogkörrel felruhazza a polgármestert. Figyelemmel azonban arra, hogy a polgármester tekintetében a fenti jogértelmezésnek megfelelően további szűkítő, korlátozó rendelkezést tartalmaz a polgármesteri összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok előírásával, ezért ezt az általános képviseleti jogot csak ez utóbbi korlátozó rendelkezések figyelembe vételével lehet alkalmazni. Az Mötv. 36. § (1) bekezdés h) pontjában írt esetekben a polgármester általános képviseleti joga nem érvényesül.

Ugyanakkor gazdasági társaságok tekintetében sem tartjuk kizártnak, hogy a képviselő-testület képviseletében a polgármester részt vegyen a gazdasági társaság vezető testületének ülésén, amennyiben annak jogszabályban és alapító okiratában szabályozott működési rendje ezt lehetővé teszi, és az ülésre a polgármester meghívást kap. A gazdasági társasági döntéshozatalba ugyanakkor érdemben nem kapcsolódhat be. A képviseleti szerepe quasi formálisnak minősül e körben.



6.2. Östermelői tevékenységből származó jövedelem összeférhetlenségi oknak minősül-e?

Az östermelői tevékenységből származó bevétellel összefüggő véleményünk, hogy a mezőgazdasági östermelői tevékenység végzése lényegében egy speciális önfoglalkoztatási forma, amely (pl. az SZJA törvény rendelkezései szerint is) bevételt eredményez, tehát kereső tevékenységnek tekintendő. Ezért az Mötv. 72. § (2) bekezdésének azon rendelkezése szerint, hogy „... *más kereső foglalkozást nem folytathat, ...*” összeférhetlenséget eredményez az 1500 fő feletti lakosságszámú település főállású polgármestere tekintetében.



6.3. Összeférhetetlen-e, ha a megválasztott képviselő testvére ugyanazon önkormányzatnál polgármester?

Képviselőnek megválasztott személy és ugyanazon önkormányzatnál polgármesterré választott testvére között nem áll fenn összeférhetlenség. Az Mötv. sem a képviselő, sem pedig a polgármester esetén nem szabályozza összeférhetlenségi okként a testvér ugyanannál az önkormányzatnál képviselővé, vagy polgármesterré választását.

Felhívjuk azonban a figyelmet arra, hogy minden esetben vizsgálni szükséges a képviselő foglalkozására vonatkozó jogi rendelkezéseket, mivel azok tartalmazhatnak olyan előírásokat (pl.: irányítási, felügyeleti viszony létrejötte), melyek bekövetkezte összeférhetetlen helyzetet idézhet elő.



6.4. Alpolgármester lehet-e a képviselő-testület bizottságának a tagja?

Az Mötv. egyértelműen szabályozza, hogy „*Nem lehet a bizottság elnöke vagy tagja a polgármester*” (58. § (1) bek. utolsó mondat). Továbbá a 79. § (2) bekezdésében kimondja: „*A polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester jogállására vonatkozó szabályokat az alpolgármesterre, a megyei közgyűlés alelnökére és a főpolgármester-helyettesre is megfelelően alkalmazni kell.*”

Egyértelműen következik az előzőekből, hogy az alpolgármester sem lehet bizottság elnöke vagy tagja.



6.5. Nem képviselő-testületi tagok közül választott alpolgármesternek kell-e igazolnia a köztartozásmentes adózói adatbázisba felvételét?

Az Mötv. 75. § (2) bekezdése a nem képviselő-testületi tagok közül választott alpolgármester tekintetében a következőkről rendelkezik:

„(2) Azon alpolgármester, akit nem a képviselő-testület tagjai közül választottak, nem tagja a képviselő-testületnek, a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, de a képviselő-testület ülésin tanácskozási joggal részt vehet. A nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester jogállására egyebekben a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.”

Míg a 79. § (2) bekezdése az alpolgármesterre vonatkozó szabályokra nézve az alábbiakat mondja ki:

„(2) A polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester jogállására vonatkozó szabályokat az alpolgármesterre, a megyei közgyűlés alelnökére és a főpolgármester-helyettesre is megfelelően alkalmazni kell.”

Mindezekre tekintettel álláspontunk az, hogy a nem képviselő-testületi tagok közül választott alpolgármesternek is igazolnia kell a képviselő-testület előtt a köztartozásmentes adózói adatbázisba történt felvételét.

A módszertani segédlet szakmai véleményét jelentő része az Alkotmánybíróság 60/1992.(XI.17.) AB. határozatára figyelemmel joghatás kiváltására nem alkalmas, kötelező erővel nem bír.

Rövidítések jegyzéke:

- EüM. rendelet – a háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II.25.) EüM. rendelet
- Gt. – a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény
- Hszt. – a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény
- Kftv. – a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény
- Möt. – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
- Mtk. tv. – a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény
- Ökjt. – a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény
- Ötv. – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
- Ptk. – a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
- Ptké. – a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény
- Pttv. – a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény
- eBEV – A Nemzeti Adó- és Vámhivatal elektronikus bevallás-fogadó rendszere
- KLIK – Klebelsberg Intézményfenntartó Központ
- KOMA – Köztartozásmentes adózói adatbázis
- NAV – Nemzeti Adó- és Vámhivatal

Lezárva 2015. május 20.

(Az Önkormányzati Tudástár elkészítéséhez felhasználásra került a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkárság és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal tájékoztató anyaga.)

Összeállította: Belügyminisztérium Önkormányzati Módszertani Főosztály

**Az Önkormányzati
Hírlevél kiadásáért
felel:**

- **Dr. Bekényi József**, Belügyminisztérium,
Önkormányzati Módszertani Főosztály

Szerkesztésért felel:

- **Dr. Barabás Zoltán**, Belügyminisztérium,
Önkormányzati Módszertani Főosztály

Szerkeszti:

- **az Önkormányzati Hírlevél
szerkesztőbizottsága**

Szerkesztőbizottság címe:

Belügyminisztérium, Önkormányzati Módszertani Főosztály
1903. Budapest, Pf. 314.



E-mailcím:

onkormanyzati_hirlevel@bm.gov.hu



Telefon:

+36 1 441 1127