ELŐTERJESZTÉS

Bonyhád Város Önkormányzati Képviselő- testületének 2019. október 20-i

alakuló ülésére

|  |  |
| --- | --- |
| Tárgy: | Tájékoztató az önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi esetekről |
| Előterjesztő: | Dr. Puskásné Dr. Szeghy Petra jegyző |
| Előterjesztést készítette: | Dr. Puskásné Dr. Szeghy Petra jegyző Dr. Márton Antal aljegyző |
| Előterjesztés száma: | 160. sz. |
| Az előterjesztés a jogszabályi feltételeknek megfelel: | Dr. Márton Antal aljegyző |
| A döntéshez szükséges többség: | egyszerű/minősített |
| Döntési forma: | rendelet/határozat (normatív, hatósági, egyéb) |
| Az előterjesztést | nyílt ülésen kell/zárt ülésen kell/zárt ülésen lehet tárgyalni |
| Véleményezésre megkapta: | Filóné Ferencz Ibolya polgármester |

Tisztelt Képviselő-testület!

A választott képviselők, polgármesterek a választópolgárok bizalmából, a választáson kapott felhatalmazás alapján döntenek a helyi közösséget érintő ügyekben. Ahhoz, hogy ezt a tevékenységüket felelősséggel, a köz érdekében és külső befolyástól mentesen lássák el, a jogalkotó többféle előírást határoz meg működésükkel, tevékenységükkel kapcsolatban. A választók többségének bizalmát élvező képviselők esetében is szükséges szabályozni, hogy az érintett vagyona, vagyonának változása megbízatásának időtartama alatt követhető legyen.

Az összeférhetetlenségi esetkörök tekintetében két nagy szabálycsoport különböztethető meg.

Az egyik csoportot Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Mötv.) meghatározott szabályok képezik, és ezen esetekben a képviselő-testület állapít(hat)ja meg az összeférhetetlenség fennállását.

A másik csoportba tartozó okokat, eseteket azok a jogszabályok tartalmazzák, amelyek egy adott tevékenység gyakorlása tekintetében állapítanak meg tiltó szabályt önkormányzati megbízatás, tisztség betöltése vonatkozásában. Ezeket szoktuk „fordított” összeférhetetlenségi eseteknek nevezni. Az összeférhetetlenség vizsgálata ekkor nem képviselő-testületi hatáskörbe tartozik, hanem az adott tevékenység tekintetében az érintett személy munkáltatójának kinevezőjének kell döntenie az összeférhetetlenségről. Természetesen mindkét esetben csak akkor kell a testületnek, illetve a munkáltatónak döntést hoznia, ha az érintett az összeférhetetlen helyzetet önmaga nem szünteti meg.

Az Mötv. 36. §-a sorolja fel az önkormányzati képviselőre (valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára) vonatkozó összeférhetetlenségi eseteket.

##### „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 …”*

1. *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, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet lát el;*

*ab) egészségügyi intézmény főigazgatója, gazdasági vezetője, orvos, egészségügyi dolgozó,*

*köznevelési intézmény vezetője, foglalkoztatottja, szociális intézmény vezetője, foglalkoztatottja, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmény vezetője, foglalkoztatottja;*

1. *központi államigazgatási szerv vezetője, köztisztviselője;*
2. *kormánytisztviselő;*
3. *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;*
4. *jegyző (főjegyző), aljegyző, polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal köztisztviselője, alkalmazottja;*
5. *más települési önkormányzatnál képviselő;*
6. *más települési önkormányzatnál polgármester, alpolgármester;*
7. *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, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja;*
8. *médiatartalom-szolgáltató természetes személy, jogi személy, gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja.”.*

Az Mötv. hatályos szabályozása már nem csak a médiával kapcsolatos helyi érintettséget jelentő pozíciókat teszi összeférhetetlenné, továbbá nem a konkrét elnevezések, hanem a hatáskörök oldaláról közelíti meg és szabályozza a kérdést.

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

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. A fentiek alapján alapvetően szerkesztői, vagy egyéb, a tartalom meghatározásra érdemi befolyással bíró – igen széles skálán mozgó – pozíciókat kell összeférhetetlennek tekintenünk, amit szintén esetenként lehet vizsgálni.

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

Az Mötv. 36. § (1) bekezdése alapján az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségére vonatkozó rendelkezéseket a bizottság nem a képviselő-testületi tagjára is alkalmazni kell, amelyet az utaló rendelkezés is megerősít.

Az Mötv. 40.§ (2) és (3) bekezdései alapján:

##### „(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 (30) 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.”*.

A nem képviselő bizottsági tag nem a választópolgárok bizalmából, hanem „csak” a képviselő-testület döntése alapján tölti be pozícióját. Az idézett rendelkezések szerint a nem képviselő bizottsági tagra alapvetően a képviselőre vonatkozó összeférhetetlenségi és méltatlansági szabályokat kell alkalmazni.

Jelentős különbség van azonban az eljárásrend és a jogkövetkezmények tekintetében. Mivel a nem képviselő bizottsági tag a képviselő-testülettel van függő viszonyban, így ha az összeférhetetlen helyzetet nem szünteti meg, vagy a méltatlanság fennállása esetén – a képviselőkre vonatkozó hosszabb, jogorvoslati lehetőséget is biztosító eljárás helyett – az Mötv. azt mondja ki, hogy ilyen esetben a bizottsági tagságot kell megszüntetni.

Az ilyen döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak, hiszen a képviselő-testület egyébként is bármikor, akár indokolás nélkül megszüntetheti a bizottsági tagságot.

A polgármesterre, alpolgármesterre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok:

Az Mötv. a települések lakosságszámához mérten differenciáltan szabályozza a polgármesterek összeférhetetlenségét.

A részletes szabályok az alábbiak:

##### „72. § (1) Az 1500 fő és az az alatti lakosságszámú település polgármesterének az összeférhetetlenségére a 36. §-t kell alkalmazni.

1. *Az 1500 fő feletti lakosságszámú település főállású polgármestere tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti és jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével egyéb,*

*munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, más kereső foglalkozást nem folytathat, nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja.*

1. *Az 1500 fő feletti lakosságszámú település társadalmi megbízatású polgármesterének az összeférhetetlenségére a 36. §-t - a 36. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontja kivételével - kell alkalmazni.”*.

Az 1500 fő és az alatti lakosságszámú település polgármesterére az önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat kell alkalmazni.

Az 1500 fő lakosságszám feletti település főállású polgármestere tekintetében a szabályozás szigorúbb előírásokat tartalmaz: más kereső tevékenységet – a törvényben felsorolt kivételekkel (oktatói, lektori, művészeti és jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység) – nem folytathat, nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja. (Ez utóbbi esetben – mint arra már korábban utaltunk – a gazdasági társaságokra vonatkozó törvényi szabályozás alapján lehet megállapítani, hogy a konkrét esetben ki minősül „személyesen közreműködő” tagnak.)

Az Mötv. 72.§ (4) bekezdése egy általános utaló szabályt – amelyre a korábbiakban részben kitértünk – tartalmaz, másrészt pedig korlátozza egyes önkormányzati pozíciók együttes betöltését.

##### „(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.”

Az alpolgármesterre vonatkozó szabályokat az Mötv. 79.§ (2) bekezdésének általános utaló szabálya vonatkozik az alpolgármesteri összeférhetetlenségre is:

##### „(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.”.

Az előbbi szabályok, valamint a polgármesteri összeférhetetlenségre vonatkozó – az Mötv. 72.§-ában meghatározott – rendelkezések alapján egyértelmű, hogy az adott alpolgármesteri tisztséggel kapcsolatban melyik összeférhetetlenségi szabályt kell alkalmazni, így az alapvetően az adott település lakosságszámától, illetve a megbízatás jellegétől (főállású vagy társadalmi megbízatású) függhet.

Az 1500 fő és az alatti települések esetében egyszerű a helyzet, mivel a főállású és társadalmi megbízatású alpolgármesterre is a 36.§-ban foglalt összeférhetetlenségi szabályokat rendeli a törvény alkalmazni. Az 1500 fő feletti lakosságszámú települések tekintetében – és ide tartozik a főváros is – a tisztség betöltésének módja a meghatározó elem. Amennyiben az alpolgármester társadalmi megbízatásban látja el feladatait, akkor rá a 36. §-t – a 36. § (1) bekezdés *a)* pont *ab)* alpontja kivételével – kell alkalmazni, ha pedig főállásban, akkor a 72.§ (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseket.

Összeférhetetlenségi eljárás:

Fontos kiemelni, hogy az összeférhetetlenség, méltatlanság kimondása a képviselői megbízatás megszűnését is jelenti, vagyis lényegében „felülírja” a választópolgárok akaratát. Másrészről az eljárásra is a köz érdekében van szükség, hiszen a cél az, hogy ne álljon fenn összeférhetetlen helyzet. Ezért az eljárás során a lehető legnagyobb mértékben be kell tartani a konkrét jogszabályi rendelkezéseket, ám ezen felül is úgy kell eljárni, ahogyan azt az Mötv. az általános rendelkezések között, a 9.§-ban meghatározza:

##### „Az e törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.”.

Az ilyen ügyek fajsúlyosságát jellemzi, hogy az összeférhetetlenségi, méltatlansági és vagyonnyilatkozati ügyekben való döntés a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre, illetve ezen ügyekben zárt ülésen, minősített többséggel dönt a képviselő-testület.

Az összeférhetetlen, méltatlansági helyzet kialakulását elsősorban magának a képviselőnek kell elkerülnie, illetve fennállása esetén megszüntetnie. Az Mötv. tehát elsődlegesen a képviselőre telepíti annak a felelősségét, hogy az összeférhetetlenségi, méltatlansági helyzetet szüntesse meg a megválasztásától vagy az ok felmerülésétől számított harminc napon belül.

Előfordulhat olyan összeférhetetlen helyzet, amely 30 nap alatt nem szüntethető meg. Ilyen esetben, ha a képviselő minden tőle telhetőt megtesz az összeférhetetlen helyzet felszámolására, akkor az Mötv. ezt az összeférhetetlenség megszűntetésével egyenértékűnek fogadja el. Az Mötv. rögzíti, hogy amennyiben a jogszabályban meghatározottak szerint nem lehetséges az összeférhetetlenségi 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 összeférhetetlenség megszüntetésének kell tekinteni.

Amennyiben a képviselő az összeférhetetlenség felszámolására vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget, bármely önkormányzati képviselő vagy bizottság indítványára – az összeférhetetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság javaslata alapján – a képviselő-testület a következő ülésén, legkésőbb az összeférhetetlenség megállapításának kezdeményezését követő harminc napon belül határozattal megállapítja az összeférhetetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetetlenséget. A képviselő-testület határozatát az önkormányzati képviselőnek és a kormányhivatalnak kézbesíteni kell. A jogalkotó az eljárás lefolytatására és a döntéshozatalra nyitva álló időt igen „szűken” szabta meg, amit leginkább a jogellenes helyzet fennállása indokol. Kógens rendelkezés, hogy amennyiben az összeférhetetlen helyzet fennállását megállapítják, akkor a képviselő-testület köteles kimondani az összeférhetetlenséget. Erről tájékoztatnia kell a kormányhivatalt.

Az Mötv. bárki számára lehetőséget biztosít arra, hogy a képviselő összeférhetetlen helyzetének megállapítást kezdeményezze. Ezt azonban csak a polgármesternél lehet megtenni, aki a kezdeményezést azonnal továbbítja az illetékes bizottsághoz. Az ismételt, rosszindulatú kezdeményezések kiszűrését szolgálja, hogy amennyiben azok új tényt vagy körülményt nem tartalmaznak, akkor az illetékes bizottság – tehát kiemelendő, hogy nem a polgármester – külön vizsgálat nélkül lezárhatja az ügyet. Ekkor a képviselő-testület elé már újból nem kerül az ügy, és testületi határozathozatalra sem kerül sor.

A jogorvoslat garanciáit teremti meg az Mötv. 37.§ (4) és (5) bekezdéseiben található szabályozás, amelyek alapvető és egyértelmű tartalommal bírnak. Ezek szerint a képviselő az összeférhetetlenségét, a tisztsége megszűnését megállapító képviselő-testületi határozat felülvizsgálatát kérheti - jogszabálysértésre hivatkozással - a határozat kézhezvételétől számított nyolc napon belül a törvényszéktől. A bíróság a kérelemről – annak beérkezésétől számított harminc napon belül – 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.

Az Mötv. a kormányhivatalnak – külön szabályozott eljárás keretében – biztosít kezdeményezési lehetőséget. E szerint a kormányhivatal a törvényszéknél kezdeményezheti az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségének a kimondását, ha a képviselő-testület nem dönt az összeférhetetlenségről vagy döntése jogszabálysértő. A bíróság eljárására a fenti alap-eljárásra vonatkozó rendelkezéseket 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.

Szintén a jogbiztonságot szolgálja, hogy a megszűnés pillanatát is konkrétan rögzíti az Mötv. E szerint a 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 bírósági döntés jogerőssé válása napján szűnik meg.

Bonyhád, 2019. október 18.

Dr. Puskásné Dr. Szeghy Petra

jegyző