

Összeférhetetlenség

Az összeférhetetlenség általános esetének meghatározása

Előljáróban fontos kiemelni, hogy az összeférhetetlenség, méltatlanság kimondása a képviselői megbízatás megszűnését is jelenti. Az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályokat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban Möt.v.) 36. § szabályozza.

Az Möt.v. 36. § (1) bekezdés első fordulata azokat az általános jelleggel, közös minősítő jeggyel meghatározott összeférhetetlenségi 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 (választópolgárokban) negatív értékítéletet váltanak ki. Ilyen tevékenységi formák lehetnek például a közerkölcsbe ütköző tevékenységek, a képviselő által tanúsított visszas magatartási formák.

Előfordulhatnak 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 összeférhetetlensége a képviselői megbízatással.

Az önkormányzati képviselő összeférhetetlensége

Az ilyen okok első csoportjába azon pozíciók tartoznak, amelyek az állami hatalomgyakorlást, a központi közigazgatási (államigazgatási), illetve hon- és rendvédelmi pozíciókat teszik összeférhetetlenné.

Részletezésre kerül, 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.

Szintén ide sorolhatóak 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.

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

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 összeférhetetlenség meghatározásánál.

Az összeférhetetlenség általános összefüggései

Az Möt.v. hivatkozott 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 megbízás. 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), ab) valamint ac) alpontjaiban felsorolt esetekben nem áll fenn az összeférhetetlenség. Szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy az aa) pontban meghatározott kivételek köre kiegészült a karitatív tevékenységgel, melyet az igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2024. évi XVII. tv. 64. § (1) bekezdése iktatott be és 2024. május 10. napján lépett hatályba.

Valamint 2020 márciusától a kivételek köre tovább bővült. Az Möt. módosítása szerint, ha az állam által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdálkodó szervezet felügyelőbizottságának vagy ügyvezetésének tagja a képviselő, ebben az esetben sem áll fenn az összeférhetetlenség kérdése. Kiemelendő, 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). (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), ab) valamint ac) 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.

Ez meghatározott személy, vagy szerv (pl. köztársasági elnök) által gyakorolt kinevezési joghoz, vagy a megbízás adásának jogához (pl. Állami Számvevőszék Elnökének választása) köti az összeférhetetlenséget.

Az ab) alpontban meghatározott kivételek, így az egészségügyi intézmények vezetői és dolgozói esetében akkor alkalmazhatók, ha a kinevezés (megbízás) az a) pontban megjelölt személyektől, szervektől ered.

Az Möt. 36. § (1b) bekezdése kiegészítést tesz az a) pont aa) alpontjával kapcsolatban. Az aa) alpontot akként kell alkalmazni, hogy összhangban legyen közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény 15. § (3) bekezdésével. E bekezdés kifejti, hogy az alapítvány, illetve az általa létesített vagy fenntartott jogi személyek, beleértve ezek legfőbb szervének és felügyelőbizottságának elnökeit és tagjait, valamint mindezek foglalkoztatottjait, meg kell, feleljenek az összeférhetetlenségi szabályoknak.

Az Möt. 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 a megválasztáshoz milyen jogkövetkezményt fűz.

Másfelől figyelemmel kell lennie az Möt. összeférhetetlenségi szabályaira is, nevezetesen az Möt. 36. § (1) bekezdés d) pontja már a helyi önkormányzati képviselőiséget is összeférhetetlennek minősíti az ott felsorolt szolgálati jogviszonyokkal.

Azonban az Möt. 36. § (1a) bekezdése alapján nem minősül összeférhetetlenségi oknak, ha az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja önkéntes tartalékos szolgálati viszonyt létesít, illetve tart fenn.

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 összeférhetetlenségi feladata. Nem kell összeférhetetlenségi, méltatlansági eljárást lefolytatnia.

Ha azonban az ágazati jogszabály szerint a megválasztással betöltendő képviselői megbízás az ágazati jogszabály szerint ugyan nem összeférhetetlen, de mivel az Möt. 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 összeférhetetlenségi ok

nem került megszüntetésre a törvényben előírt harminc nap alatt – lefolytatja a 37. §-ban írt összeférhetetlenségi eljárást. Megállapítja az összeférhetetlenséget, ennek eredményeként pedig határozattal megszünteti a képviselő megbízatását.

Az Möt. 36. § (1) bekezdésének h) pontja értelmében az önkormányzat által alapított, vagy annak tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság, illetve az ilyen társaságok által alapított gazdasági társaságok legfőbb szervének, tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja összeférhetetlen az önkormányzati képviselői megbízatással, 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 az összeférhetlenségi esetkörök közé tartozik.

A közfoglalkoztatásról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: 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 Möt. fenti szabályai szerint a közfoglalkoztató nem lehet önkormányzati képviselő. Egyéb közfoglalkoztatók esetében viszont igen, még akkor is, ha az közvetlenül az önkormányzat. Természetesen minden egyes konkrét esetben szükséges a közfoglalkoztató jogállását egyedileg megvizsgálni az összeférhetlenség meglétének megállapításához.

E jogszabályi rendelkezésre figyelemmel a 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.

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.

Az Möt. – a gazdasági összeférhetlenséggel 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.

A gazdasági összeférhetlenség általános összefüggései

A gazdasági összeférhetlenségre 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.

Miután mind az Möt. összeférhetlenségi 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 tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja-e, és az így betöltött pozíciója ütközik-e az Möt. összeférhetlenségi 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 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 Möt. 36.§-a és 72. §-a a képviselő, polgármester tekintetében ugyancsak összeférhetetlennek minősít.

Megengedő ugyanakkor a szabályozása a személyes közreműködés tekintetében az indoklás 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 vizsgálatok kiemelten fontos a szerződés, alapító okirat tanulmányozása, a képviselőnek, vagy polgármesternek a gazdasági társaságban betöltött tényleges szerepének pontos azonosítása, megállapítása.

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. indoklása e szerv jellegét, funkcióját megállapítva kimondja: „A törvény a tulajdonosi ellenőrzést végző szervet felügyelőbizottsággként 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 Möt. az összeférhetlenségi 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 Möt. 36. § (1) bekezdés h) pontjának módosításával, amikor beiktatta az gazdasági összeférhetlenség 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, képviselőre kap megbízatást a gazdasági társaságban.

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

Összeférhetlenségi eljárás

Az Möt. jogelvi szerinti (9. § Az e törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.) kivizsgálása érdekében az Möt. 37. §-a szerint kell eljárni. Amikor a polgármester (vagy bármely képviselő) az esetleges összeférhetlenséget észlelte, bejelentést kell tennie az összeférhetlenséggel foglalkozó bizottságnak. Az ügy vizsgálata ugyanis a bizottság (és nem a polgármester) hatásköre. A bizottságnak az érintett képviselőt haladéktalanul meg kell hallgatnia, egyidejűleg kérve tőle az összeférhetlenségi okkal kapcsolatos dokumentumokat (megbízási szerződés, pályázati kiírás, stb.).

Tisztáznia kell a megbízó jogállását a jogszabályi rendelkezések alapján, egyúttal – amennyiben annak törvényi feltételei még adottak – fel kell hívni a képviselő figyelmét az esetleges összeférhetlenség Möt. 37. §-ában írt megszüntetésének lehetőségére.

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

Az Möt. 37. § (1) bekezdése szerint az önkormányzati képviselő az összeférhetlenségi okot a megválasztásától vagy az összeférhetlenségi ok felmerülésétől számított harminc napon belül köteles megszüntetni.

Az Möt. 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.

Az Möt. 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.

Az Möt. 37. § (4) bekezdése alapján az önkormányzati képviselő az összeférhetlenségét, illetve a tisztsége megszűnését megállapító képviselő-testületi határozatot a határozat közlését követő öt napon belül a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt támadhatja meg. A keresetlevelet a bíróságnál kell benyújtani.

Az Möt. 37. §-a a képviselői összeférhetetlenség felmerülésének két esetét szabályozza. Az (1) bekezdésben az összeférhetetlenségi 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 összeférhetetlenségi 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 összeférhetetlenségi helyzetéről, de azt nem kívánta nyilvánosságra hozni – önszántából nem tárja fel az összeférhetetlenségi okot, de az kitudódott. Ez utóbbi esetre nem biztosít reparációs lehetőséget a jogalkotó.

Az összeférhetetlenségi ügyet vizsgáló bizottság (a továbbiakban: bizottság) feladata az első esetkörben a képviselői reparáció figyelemmel kísérése. Egyfelől annak megállapítása, hogy az összeférhetetlenség valóban fennáll, továbbá a képviselő az összeférhetetlenséget az előírt határidőn belül megszüntette. Erről a bizottság a képviselő-testületet haladéktalanul tájékoztatja. Amennyiben az összeférhetetlenség megszüntetésére nem került sor, úgy a határidő lejártát követően a bizottság megállapítja az összeférhetetlenségi ok fennállását. Erre figyelemmel az összeférhetetlenség megállapítására, a képviselői összeférhetetlenség kimondására haladéktalanul javaslatot kell tennie a képviselő-testületnek.

Ha a képviselői összeférhetetlenség 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 összeférhetetlenséget, úgy haladéktalanul javaslatot tesz a képviselő-testületnek az összeférhetetlenség megállapítására, a képviselő összeférhetetlenségének kimondására.

Tehát az összeférhetetlenség kérdésében a bizottság mindkét esettípusban köteles az összeférhetetlenség megállapítására és kimondására vonatkozó javaslattételre. Nem hozhat olyan döntést, melyben az összeférhetetlenség megállapítását kezdeményező döntéshozatalra vonatkozó javaslat nélkül a képviselő-testületnél mindössze csak az ügy megvitatását kezdeményezi. Az Möt. rendelkezései szerint a bizottság – amennyiben tényszerűen megállapította az összeférhetetlenségi ok fennálltát – köteles a javaslattételi hatásköre egyértelmű gyakorlására.

A képviselő-testület hatásköre az összeférhetetlenség kérdésében való döntés. Hangsúlyozzuk, hogy e hatáskörének gyakorlása az Möt. 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 Möt. 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.

Amennyiben a képviselő-testület nem dönt az összeférhetetlenségről vagy döntése jogszabálysértő, abban az esetben az Möt. 38. § (5) bekezdése alapján, az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségének a kimondását a kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított öt napon belül kérheti a közigazgatási ügyben eljáró bíróságtól.

Az Möt. 37. § (6) bekezdése alapján, a bíróság a keresetlevél bírósághoz érkezésétől számított tizenöt napon belül tanácsban határoz, határozata ellen a határozat közlését követő nyolc napon

belül van helye fellebbezésnek. A fellebbezésről a bíróság annak a bírósághoz érkezésétől számított tizenöt napon belül határoz. A bíróság döntése ellen nincs helye perújításnak.

A jogbiztonságot szolgálja és számos korábbi gyakorlati tapasztalat indokolta, hogy az Mötv. 39. § 7. bekezdése a megszűnés pillanatát is konkrétan rögzíti. E szerint a képviselő tisztsége a képviselő-testület összeférhetetlenséget megállapító határozata – ha az ellen a rendelkezésre álló határidő alatt jogorvoslat iránti kérelemmel nem éltek – meghozatalát követő napon, jogorvoslati kérelem előterjesztése esetén a bírósági döntés jogerőre emelkedését követő napon szűnik meg.

Méltatlanság

Az összeférhetlenség jogintézményéhez hasonlóan a törvény rendelkezik a képviselői tisztség betöltéséhez szükséges társadalmilag elvárt, méltó magatartás mércéjéről is.

Az Mötv. 38. § (1) bekezdésében felsorolja azokat az okokat amik miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti az érintett önkormányzati képviselőnek a megbízását. Az itt meghatározott feltételek bekövetkezése jellemzően nem az egyes tisztségek, pozíciók betöltéséhez kapcsolódik, hanem a képviselő magatartásának egyenes következménye. A méltatlanság jogintézményével való visszaélések megelőzése érdekében a törvény garanciaként rendeli alkalmazni az összeférhetlenségi eljárásra vonatkozó szabályokat, a méltatlansági eljárás során is.

A méltatlan helyzet felderíthetősége érdekében az eljáró bíróság kötelezettségeként rögzíti a törvény a méltatlansági ok bekövetkeztéről történő értesítést a képviselő-testület, illetve a fővárosi és vármegyei kormányhivatal felé.

Szintén az önkormányzati képviselő tisztségével kapcsolatos közbizalmat hivatott megerősíteni a törvény azon rendelkezése, mely szerint az e tisztséget betöltőnek kötelező kérelmeznie az állami adóhatóságnál a köztartozásmentes adózói adatbázisba történő felvételét. A választópolgárok közélet tisztaságába vetett hitének növelését szolgálja a törvény azon rendelkezése, mely szerint az állami adóhatóság köteles értesíteni a képviselő-testületet, illetve egyéb szervezetet, hogy a képviselőnek köztartozása keletkezett.

Köztartozásmentes adózói adatbázisba

A köztartozásmentes adózói adatbázis az állami adóhatóság honlapján található közhiteles nyilvántartás és annak igazolására szolgál, hogy az érintettnek nincs adó-, vám-, illetve más köztartozása, elévülési időn belül hiányzó bevallása, behajthatatlanság címen nyilvántartott, de el nem évült tartozása

Mötv. 38. § (4) bekezdése: „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

A képviselő/külsős bizottsági tag fenti kötelezettségének teljesítésére viszonylag rövid idő áll rendelkezésre, ezért javasolt, hogy e kötelezettségének teljesítéséről már az alakuló ülés előtt tájékoztatást kapjon (a bejelentkezés elektronikus úton KOMA nyomtatványon nyújtható be Ányk nyomtatványkitöltő program használatával, mely bejelentkezéshez Ügyfélkapu szükséges, az adatbázisba történő felvétel igazolás leadásának módjáról (eBEV elfogadó nyugta csak a kérelem benyújtását – melyet a megválasztásától számított 30 napon belül kell megtennie - igazolja, ezért fontos hangsúlyozni, hogy a képviselő viszont a képviselő-testületnél/illetve a kijelöl bizottságnál a kérelme benyújtását követő hónap utolsó napjáig azt köteles igazolni, hogy megtörtént az adatbázisba való felvétele (vagy a nyilvános adatbázis adatának kinyomtatásával, vagy NAV köztartozásmentes adózói adatbázis hitelesített kivonatával).

A bejelentés elmulasztásához az Mötv. 38. § (4) bekezdése közvetlen jogkövetkezményt nem fűz abból a megfontolásból, hogy az igazolás bemutatásának elmaradása önmagában nem alapozza meg a méltatlanságot. Ugyanakkor a 2024. évi 6. szám Önkormányzati Hírlevél (továbbiakban: Hírlevél) az alábbi javaslatot teszi: tekintettel arra, hogy a képviselő kötelezettségeként elő van írva, hogy az adatbázisba való felvételét igazolni kell (mely a gyakorlatban a kijelölt bizottsághoz való benyújtással valósul meg), ha erre nem került sor a bizottság feladata, hogy határidő kitűzésével felhívja a képviselőt kötelezettsége teljesítésére. Ha a képviselő kötelezettségének nem tesz eleget a bizottság az Mötv. 38. § (5) bekezdése által hivatkozott 37. § (2)-(7) bekezdés alapján lefolytatja a méltatlansági eljárást (meghallgatja a képviselőt, adatokat szerez be (lásd adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 131. § (14) bekezdés i) pontját), és erről tájékoztatja a képviselő testületet. Amennyiben beigazolódnak, hogy az adatbázisba azért nem szerepel mert köztartozása áll fenn, a bizottság kezdeményezi a méltatlanság megállapítását a képviselő-testületnél. Ha köztartozás nem igazolható, akkor az igazolás elmulasztása miatt az Mötv. 33. §-a alapján a bizottság indítványozhatja a képviselő tiszteletdíjának, költségtérítésének megvonását az SZMSZben meghatározottak alapján. Tapasztalatunk, hogy az adatbázisba való felvétel igazolása, illetve törlés esetén az újbóli felvétel igazolása, erről a képviselő-testület tájékoztatása sok esetben elmarad.

Összességében tehát, a Hírlevél 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

Vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban Mötv.) 39. §-a tartalmazza a vagyonnyilatkozat-tételi eljárás szabályait. Eszerint: Az önkormányzati képviselő megválasztásától, majd ezt követően minden év január 1-jétől számított harminc napon belül, vagyonnyilatkozatot köteles tenni. E kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményét az Mötv. 39. § (2) bekezdése szabályozza: A vagyonnyilatkozat tételének elmulasztása esetén – annak benyújtásáig – az önkormányzati képviselő e tisztségéből fakadó jogait nem gyakorolhatja, tiszteletdíját, természetbeni juttatást, költségtérítést nem kaphat.

A vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségre vonatkozó 30 napos határidőre tekintettel célszerű az alakuló ülésen a polgármester és a képviselők figyelmét felhívni a kötelezettségre és részükre átadni a szükséges formanyomtatványokat.

Az Mötv. 39. § (3) bekezdése előírja, hogy a vagyonnyilatkozatot a szervezeti és működési szabályzatban erre kijelölt bizottság (a továbbiakban: vagyonnyilatkozat-vizsgáló bizottság) tartja nyilván és ellenőrzi.

Tartalmaz még további az önkormányzati képviselő és hozzátartozója vagyonnyilatkozatával kapcsolatban előírásokat: az önkormányzati képviselő vagyonnyilatkozata - az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével - közérdekből nyilvános.

A közérdekből nyilvános adat nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos szabályokat az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény határozza meg, továbbá a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatáról szóló önkormányzati rendelet. A közérdekből nyilvános adatra vonatkozó tájékoztatás teljesíthető az adatok elektronikus nyilvánosságra hozatalával vagy a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is.

Az önkormányzati képviselő és hozzátartozója tárgyévben tett vagyonnyilatkozatának benyújtását követően, az előző évre vonatkozó vagyonnyilatkozatukat a vagyonnyilatkozat-vizsgáló bizottság a képviselőnek visszaadja. Az önkormányzati képviselő hozzátartozójának nyilatkozata nem nyilvános, abba csak a vagyonnyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai tekinthetnek be az ellenőrzés céljából.

A vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárást a vagyonnyilatkozat-vizsgáló bizottságnál bárki kezdeményezheti. Az eljárás eredményéről a vagyonnyilatkozat-vizsgáló bizottság tájékoztatja a soron következő ülésen a képviselő-testületet.

Az Mötv. 39. § (5) bekezdése az önkormányzati képviselő számára további kötelezettségként írja elő, hogy „A vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás során a vagyonnyilatkozat-vizsgáló bizottság

felhívására az önkormányzati képviselő köteles saját, valamint a hozzátartozója vagyonyilatkozatában feltüntetett adatokra vonatkozó azonosító adatokat haladéktalanul írásban bejelenteni. Az azonosító adatokat csak a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai ismerhetik meg, azokat az eljárás lezárását követő nyolc napon belül törölni kell.”

Tapasztalat, hogy a képviselő-testületek többsége jellemzően nem szabályozza az SZMSZ-ben a vagyon-nyilatkozattétellel, illetve ellenőrzéssel kapcsolatos eljárásrendet. Az alábbiak szabályozása javasolt: vagyonyilatkozat-nyomtatványok kiadásának mikéntje, az átvétel módja, ki gondoskodik azok megőrzéséről, a vagyonyilatkozat leadása teljesítésének, valamint az előző évi nyilatkozatok visszaadásának dokumentálása, a bizottság feladata, a képviselő-testület tájékoztatása, elmaradás esetén a jogkövetkezmények alkalmazására vonatkozó rendelkezés. A felterjesztett jegyzőkönyvek alapján szintén tapasztalat, hogy nem minden önkormányzatnál készül bizottsági jegyzőkönyv a vagyonyilatkozatok leadásáról – annak ellenére, hogy a vagyonyilatkozattal kapcsolatos hatáskör jogosultja a bizottság, mint testület -, illetve annak megtörténtéről elmarad az elnök részéről a képviselő-testület tájékoztatása.

Tekintettel a vagyonyilatkozat közérdekből nyilvános jellegére, nem ütközik jogszabályba, hogy az elektronikus úton közzétett adatokról bárki másolatot készítsen. Szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy az Möt. mellett egyes jogszabályok, így pl. az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény is rendelkezhet vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségről. Itt hívjuk fel a figyelmet arra, hogy e külön jogszabályok alapján, az ott meghatározott határidőben és eljárási rend szerint lehet a képviselőnek, polgármesternek az előző pontokban foglaltakon túl további vagyonyilatkozat-tételi kötelezettsége.