

A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a

a

alperes ellen-

közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perében meghozta a következő

V É G Z É S T:

I.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását és annak eredményeként:

- az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 9. § (3) bekezdés a) pontja „(fő)jegyzők” szövegrésze nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását és megsemmisítését;
- az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 9. § (3) bekezdés a) pontja „(fő)jegyzők” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését;
- az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 9. § (3) bekezdés a) pontja „(fő)jegyzők” szövegrésze alkalmazásának kizárását a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 11.K.27.284/2016. szám alatt folyamatban lévő perben.

II.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság a per tárgyalását felfüggeszti.

A végzés ellen nincs helye fellebbezésnek.

INDOKOLÁS:

I. A) A kezdeményezés alapjául szolgáló ügy tényállása

A felperes 2015. január 26. napjáig
A felperes jogviszonya lemondással szűnt meg.

A felperes 2014. évben a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítése időtartamára 1.043.240,- Ft-ban, szabadság-megváltás jogcímen pedig 1.508.818,- Ft-ban részesült. A különadó alapja erre az évre vonatkozóan 552.058,- Ft volt, mértéke pedig 414.044,- Ft. A felperes 2015. évben a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítése időtartamára 775.964,- Ft-ban részesült. A különadó alapja erre az évre vonatkozóan a fenti összeg volt, mértéke pedig 581.973,- Ft.

A felperes kérelmet terjesztett elő az elsőfokú adóhatóságnál az általa megfizetett különadó

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Jegy szám: <i>V. jöv. üg.</i> <i>11/1649-0/2017</i>	
Érkezett:	2017 AUG 18.
Példány:	1
Melléklet:	1 db <i>ü</i>
Kezelőiroda:	

visszatérítése iránt.

Az alperes és elsőfokú hatósága a felperes kérelmét elutasította tekintettel az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény (Egptv.) 9. § (1)-(3) bekezdéseiben foglaltakra.

A felperes kereseti kérelmet terjesztett elő az alperessel szemben, melyben kérte az alperes határozatának elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését és az elsőfokú hatóság új eljárásra kötelezését.

A felperes kérte az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését.

Az alperes a kereseti kérelem elutasítását kérte.

I. B) A perben alkalmazandó jogszabályok

Az Egptv. 9. § (1) bekezdése:

„Különadó fizetésére köteles az a költségvetési szervnél, állami, önkormányzati, közalapítványi forrásból alapított, fenntartott vagy működési támogatásban részesített más szervezetnél foglalkoztatott magánszemély, aki munkavégzésre irányuló jogviszonya alapján, továbbá aki a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény vagy a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény szerinti munkavégzésre irányuló jogviszonyban a (2) bekezdésben foglalt különadó alapnak minősülő bevételt szerez, kivéve azt, akinek a jogviszonya megszűnését követő naptári naptól a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben meghatározott saját jogú nyugellátás, korhatár előtti ellátás, szolgálati járandóság, balettművészeti életjáradék vagy átmeneti bányászjáradék kerül megállapításra.”

Az Egptv. 9. § (2) bekezdése:

„A különadó alapjának minősül az (1) és (1a) bekezdés szerinti jogviszony megszűnésével összefüggésben pénzben kifizetett vagy bármely más formában juttatott (a továbbiakban: kifizetett) bevételből - ide nem értve a jogviszony 2010. január 1-jét megelőző megszűnése jogellenességét megállapító bírósági határozatban megállapított összegeket, illetve a felmentési (felmondási) időnek a munkavégzési kötelezettséggel járó időszakára fizetett munkabér, illetmény összegét, a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.) 247/E. § (3) bekezdés b) pontja szerint kifizetett szerződéses legénységi állományú katonák visszailleszkedési támogatását, de ideértve a munkaviszonyhoz kapcsolódóan megkötött versenytilalmi megállapodás alapján kikötött ellenérték címén kifizetett bevételt - a (3) és (4) bekezdésben foglaltak figyelembevételével megállapított összeg.”

Az Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) és b) pontjai:

„A (2) bekezdésben foglaltaktól eltérően nem minősül a különadó alapjának:

a) az állami vezetők, országgyűlési képviselők, nemzetiségi szószólók, polgármesterek, alpolgármesterek, európai parlamenti képviselők, (fő)jegyzők, a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselői és felügyelőbizottságának tagjai esetében a (2) bekezdés szerinti bevétel kétmillió forintot meg nem haladó része;

b) más foglalkoztatott esetében a (2) bekezdés szerinti különadó alapba tartozó bevételnek a

hárommillió-ötszázezer forintot meg nem haladó része, valamint a jogviszony megszűnésének évében esedékes szabadság megváltása címén kifizetett bevétel, illetve a jogviszony megszűnésekor a magánszemélyt megillető jubileumi jutalom.”

I. C) A bíróság eljárás-kezdeménnyezési jogosultsága:

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján a jogszabályok vizsgálatát az indítványozók kezdeménnyezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi. A (2) bekezdés alapján az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A bíró - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - az Alkotmánybíróság eljárását kezdeménnyezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.

A közigazgatási és munkaügyi bíróságnak az alábbiakban kifejtett álláspontja szerint az előtte folyamatban lévő perben olyan jogszabályi rendelkezést kellene alkalmaznia, mely nemzetközi szerződésbe ütközik.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. § (1) bekezdése szerint ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeménnyezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

A közigazgatási és munkaügyi bíróságnak az alábbiakban kifejtett álláspontja szerint az előtte folyamatban lévő perben olyan jogszabályi rendelkezést kellene alkalmaznia, amely alaptörvény-ellenes.

I. D) Az alkalmazandó jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése

I. D) 1. A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Római Egyezmény) következő rendelkezéseit sértik:

A megkülönböztetés tilalma a Római Egyezmény 14. cikke alapján:

Római Egyezmény 14. cikk:

„A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése:

Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

I. D) 2. A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközése az alábbiakban foglalható össze:

Az Egptv. támadott 9. § (3) bekezdésének a) pontja sérti a Római Egyezmény 14. cikkében foglaltakat, mivel a (fő)jegyzőt hozzá képest eltérő helyzetben lévő személyi körben helyezi el, s számára a hozzá képest eltérő személyi körre vonatkozó szigorú rendelkezések alkalmazását írja elő.

I. D) 3. A nemzetközi szerződésbe ütközés részletes kifejtése

A közigazgatási és munkaügyi bíróság először áttekintette az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) Egptv.-vel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát.

Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) számú határozatával az Egptv. 8-12. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította. Az Alkotmánybíróság az emberi méltóság kapcsán megállapította, hogy „nem sérti az emberi méltósághoz való jogot az, hogy a különadó az állami forrásból eredő jövedelmet más jövedelmektől a Törvényben meghatározott feltételek mellett eltérően kezeli. A szabályozás nem önkényes, az említett objektív, tárgy szerinti ismérvekkel jellemezhető, az emberi méltóságot sértő volta nem ismerhető fel”.

Az Alkotmánybíróság a 6/2014. (II. 26.) számú határozatával megállapította, hogy az Egptv. 2013. december 30-ig hatályban volt 10. §-a nemzetközi szerződésbe ütközik, ezért az a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 8.K.27.147/2013. szám alatt folyamatban lévő eljárásban, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen ügyben nem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy „a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának a Kamarája a 41838/11. (R.Sz. kontra Magyarország) számú határozatban 2013. július 2-án (62. bekezdés), a 66529/11. (N.K.M. kontra Magyarország) számú határozatban 2013. május 14-én (76. bekezdés) és 49570/11. (GÁLL kontra Magyarország) számú határozatban 2013. június 25-én (75. bekezdés) megállapította, hogy a törvényes végkielégítéseknél a Törvény szerinti 98%-os adómérték az I. kiegészítő jegyzőkönyv I. Cikkével (tulajdon védelme) ellentétes”. Az Alkotmánybíróság „a jelen ügyben nem látott okot arra, hogy eltérjen attól a tartalomtól, amelyet a Bíróság döntései értelmezés útján az I. kiegészítő jegyzőkönyv I. Cikkének tulajdonítottak a különadó mértékével összefüggésben. Ezért az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Törvény 10. §-a az 1. kiegészítő jegyzőkönyv I. Cikkébe (tulajdon védelme) ütközik”.

Az Alkotmánybíróság 3146/2016. (VII. 22.) számú határozatához fűződő, dr. Czine Ágnes alkotmánybíró által jegyzett különvélemény szerint „az adott esetben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontján (Abtv. 32. §-án) alapuló hatáskörében járt el. Ebből következően az Alkotmánybíróságnak nem egy, az Alaptörvényben meghatározott alapvető joggal összefüggésben kellett vizsgálnia az EJEB gyakorlatát, hanem közvetlenül kellett értelmeznie az EJEE érintett rendelkezését (Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. Cikk). Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak ilyen esetben, vagyis ha az EJEE valamely rendelkezését az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére figyelemmel közvetlenül értelmezi, fokozott körültekintéssel kell eljárnia, különösen akkor, ha olyan jogértelmezési kérdésben kell kialakítania álláspontját, amelyet az EJEB kifejezetten - a konkrét ügy tényállása mellett - még nem vizsgált. Ilyenkor az érintett alapvető szabadság gyakorlatával összefüggő joggyakorlat feltárása elengedhetetlen”. A különvélemény szerint „a törvény 12/D. §-ának (3) bekezdése valóban biztosítja, hogy a köztisztviselő, aki egy életpálya lezárásaként nagyobb

összeget kap végkielégítésként ne essen a 75%-os különadó hatálya alá. A támadott (4) bekezdés azonban továbbra sem veszi figyelembe, hogy a munkaviszonyban töltött időt és ugyanazon adókulcsot alkalmazza a beosztott dolgozóra, aki több éves munkavégzés alapján jut a köztisztviselőhöz képest ugyan magasabb összegben kialakult, de megérdemelt jövedelemhez, valamint az állami cég vezetőjét, akinek módjában állt jelentős végkielégítésben megállapodni, majd néhány hónap után távozik ezzel az összeggel a zsebében. Az EJEB ugyanis az *R.Sz. ítéletben* meghatározta azt az elvet is, hogy a kérelmező beosztásának is jelentősége van, különös tekintettel arra, hogy rosszhiszeműen módjában áll magasabb összegű végkielégítés leszerzésére (lásd. *R. Sz. ítélet* 58. pont)”.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a Gáll kontra Magyarország ügyben (49570/2011.) hozott ítéletében leszögezte, hogy „továbbra is komoly kétségek állnak azonban fenn ezen megfontolások kérelmezőt illető relevanciájával kapcsolatban, aki csak jogszabály alapján számára járó kártérítésben részesült, s aki nem tehető felelőssé az állam által orvosolni kívánt fiskális problémákért. Miközben a Bíróság elismeri, hogy a kifogásolt intézkedés célja a közpénzek túlzott végkielégítés-fizetésekkel szembeni védelme volt, nincs meggyőződve arról, hogy ezt a célt elsődlegesen az adóztatás szolgálja. Amint azt az Alkotmánybíróság észrevételezte: lehetőség volt a végkielégítésekre vonatkozó szabályok megváltoztatására és a közérdekkel ellentétes összegek csökkentésére, de a hatóságok nem ezt az utat választották”. Az ítélet szerint „a társadalmi és gazdasági jogalkotás területén – beleértve az e szakpolitikák eszközeként felfogott adózástatást is – az államok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, ami a Bíróság álláspontja szerint jogszerűen vezetheti az államokat arra, hogy megváltoztassák, növeljék, vagy éppen csökkentsék az arra jogosult lakosság számára fizetendő végkielégítési összegeket. Az ilyen intézkedéseket azonban megkülönböztetés-mentesen, és az arányosság követelményeit figyelembe véve kell végrehajtani”. Az EJEB szerint a kérelmező vonatkozásában nem állt fenn olyan helyzet, hogy befolyásolhatta volna saját, munkajogviszony alapján járó juttatásait. Az EJEB úgy vélte, hogy „a kérelmezőt – az elbocsátott köztisztviselők csoportjával együtt – arra kényszerítették, hogy túlzott és aránytalan terhet viseljen, miközben más olyan köztisztviselőktől, akik hasonló – jogszabály alapján járó és egyéb – juttatásban részesültek, még abban az esetben sem követelték meg a közterhekhez való hasonló mértékű hozzájárulást, ha olyan vezető beosztást töltöttek be, ami lehetővé tette számukra olyan szerződéses juttatások kikötését, amikkel a közvélemény potenciálisan nem értett egyet”. A diszkriminációval kapcsolatban az EJEB ítélete rögzítette, hogy „a kérelmező továbbá azt panaszolta, hogy csak a közszférából elbocsátottakra volt alkalmazandó az adó, s hogy a 3,5 millió forintos küszöb az érintettek csak egy csoportját érintette. Véleménye szerint ez az Egyezmény 14. cikkét megsértve diszkriminatív volt”. Az ítélet szerint „a 14. cikk nem rendelkezik önálló léttel, de az Egyezmény és az ahhoz fűzött jegyzőkönyvek egyéb rendelkezéseinek kiegészítésével fontos szerepet tölt be, mivel az azon rendelkezésekben védett jogok élvezete tekintetében a hasonló helyzetben lévő egyéneket mindenfajta megkülönböztetéssel szemben védelemben részesíti. Ha az Egyezmény valamely anyagi jogi rendelkezésére önállóan vagy a 14. cikkel együttesen történt hivatkozás, és az anyagi jogi cikk önálló megsértése megállapítást nyert, akkor a Bíróság számára rendszerint nem szükséges az ügy további, 14. cikk alapján történő megvizsgálása, bár a helyzet eltérő akkor, ha a szóban forgó jog élvezete tekintetében előfordult, egyértelműen nem egyenlő bánásmód az ügy alapvető aspektusát képezi”. „A jelen ügy körülményei között a Bíróság úgy véli, hogy azon nem egyenlő bánásmód, amely tekintetében a kérelmező áldozatnak állította magát, kellő mértékben figyelembe vételre került az önállóan olvasott Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke megsértésének megállapításához vezető fenti értékelés során (ld. fenti 75. bekezdés). Ezért a Bíróság megállapítja, hogy bár ez a panasz is megalapozott, az azonos tények Egyezmény 14. cikke alapján történő megvizsgálása

nem indokolt”.

Lényegében a fenti megállapításokat ismételte meg az EJE az N.K.M. kontra Magyarország (66529/11.) és az R.Sz. Kontra Magyarország (41838/11.) számú ügyekben hozott ítéleteiben is.

Az EJE a Fábián kontra Magyarország (78117/13.) számú – a jelen kezdeményezést jegyző bíró által lefordított – ügyében az alábbi megállapításokat tette az öregségi nyugdíj folyósításának szünetelését előíró 1997. évi LXXXI. törvény 83/C. § (1) bekezdése kapcsán. Álláspontja szerint a magyar kormány nem adott elő meggyőző érveket arra vonatkozóan, hogy a módosítás hatálya miatt csak a törvényben felsorolt állami alkalmazottakra terjed ki, a közsféra valamennyi dolgozója helyett. A kérelmező rámutatott arra, hogy azok a nyugdíjban részesülők, akik miniszterek és polgármesterek is, mentesek a szabályozás alól. A közkiadások csökkentésének szempontjából az EJE nem látott indokolható különbségtételt és elfogadta, hogy a mentes állami alkalmazottak ténylegesen ugyanolyan helyzetben vannak, mint a kérelmező.

Az Igazságügyi Miniszter 2016. május 30. napján kelt tájékoztatása alapján hat új, az EJE-hez érkezett kérelem alapján indult eljárás van folyamatban a 75 %-os átalányközteherrel kapcsolatban.

A (fő)jegyző jogi helyzete:

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 81. § (1)-(2) bekezdései alapján a jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt, s a jegyzőt az aljegyző helyettesíti. Az Mötv. 82. § (1) bekezdése alapján a polgármester – pályázat alapján, határozatlan időre – nevezi ki a jegyzőt.

A közszerületi tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCI. törvény (Kttv.) 246. §-a alapján a jegyzőre a köztisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.

A fentiek alapján a jegyző olyan köztisztviselő, akit a polgármester nevez ki pályázat alapján határozatlan időre. A jegyző a polgármesteri hivatal vezetője.

A jegyzőre a Kttv. 84-87. §-ai és 251. §-a alapján szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak, az egyik legfontosabb, hogy politikai pártban nem viselhet tisztséget, párt nevében vagy érdekében nem végezhet közszerületést.

Az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pontjában szereplő személyi kör jogi helyzete:

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) 6. § (1) bekezdése alapján állami vezetők: miniszterelnök, miniszter, államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár. A miniszterelnök, miniszter és az államtitkár politikai vezetők (Ksztv. 6. § (2) bekezdés). A közigazgatási államtitkárt a Kttv. 215. § (2) bekezdése alapján a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A helyettes államtitkárt a Kttv. 220. § (2) bekezdése alapján a miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki. A közigazgatási államtitkár esetében tehát a kinevezésre egy politikai vezető tesz javaslatot, a helyettes államtitkárt pedig egy politikai vezető javaslatára egy másik politikai vezető nevezi ki. A politikai vezetők lehetnek országgyűlési képviselők (Ksztv. 10. § (2) bekezdés), a szakmai vezetők pedig csak a Kttv. 87. §-a szerinti összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak. A szakmai vezetők nem

vonatkozik a Kttv. 85. § (4) bekezdésének b) pontja, azaz politikai pártban tisztséget viselhetnek, párt nevében vagy érdekében végezhetnek közszereplést.

Az országgyűlési képviselőket az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése alapján a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják. Az országgyűlési képviselők tehát a választópolgárok politikai döntése következtében nyerik el megbízatásukat.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 18. § (1) bekezdése szerint a nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben. A nemzetiségi szószóló jogállása az országgyűlési képviselő jogállásához hasonló.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 12. § (1) bekezdése alapján a polgármestert és a főpolgármestert a települések választópolgárai közvetlenül választják. Az Mötv. 63. § alapján a polgármester a megválasztását követően a képviselő-testület előtt esküt tesz. Az Mötv. 66. §-a szerint a polgármester tagja a képviselő-testületnek. A polgármester megbízatása tehát szintén a választópolgárok politikai döntésén alapul.

Az Mötv. 74. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére egy alpolgármestert választ, több alpolgármestert választhat. A képviselő-testület legalább egy alpolgármestert saját tagjai közül választ meg. A (2) bekezdés alapján az alpolgármester a polgármester irányításával látja el feladatait. Az alpolgármester tehát a választópolgárok politikai döntése alapján megválasztott települési képviselők közül kerül ki, s a képviselő-testület választja meg. Feladatait a polgármester irányításával látja el.

A polgármester és az alpolgármester vonatkozásában az összeférhetetlenségi szabályok nem tiltják a politikai pártban történő tisztségviselést, a párt nevében vagy érdekében végzett közszereplést.

Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése alapján minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. Az európai parlamenti képviselői megbízatás is tehát a választópolgárok politikai döntésén alapul.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 1. § a) pontja alapján köztulajdonban álló gazdasági társaság az a gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik. A Ptk. 3:21. § (3) bekezdése szerint a jogi személy első vezető tisztségviselőit a jogi személy létesítő okiratában kell kijelölni. A jogi személy létrejöttét követően a vezető tisztségviselőket a jogi személy tagjai, tagság nélküli jogi személyek esetén a jogi személy alapítói választják meg, nevezik ki vagy hívják vissza. A vezető tisztségviselői megbízás a tisztségnek a kijelölt, megválasztott vagy kinevezett személy által történő elfogadásával jön létre. A Ptk. 3:26. § (4) bekezdése alapján az első felügyelőbizottság tagjait

a létesítő okiratban kell kijelölni, ezt követően a döntéshozó szerv választja a felügyelőbizottsági tagokat. A felügyelőbizottsági tagsági jogviszony az elfogadással jön létre. A fenti jogszabályi rendelkezések alapján tehát a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselőit a társaság tagsága választja, mely társaságban többségi befolyással rendelkeznek a törvényben felsorolt, az államhoz, illetve a helyi önkormányzatokhoz kötődő entitások. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok felügyelőbizottságának tagjait pedig a társaság döntéshozó szerve választja, mely társaságban többségi befolyással rendelkeznek a törvényben felsorolt, az államhoz, illetve a helyi önkormányzatokhoz kötődő entitások. Összefoglalóan tehát a köztulajdonban álló gazdasági társaság vezető tisztségviselőit és felügyelőbizottságának tagjait a magyar állam, illetve a helyi önkormányzat választja meg. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselőire és felügyelőbizottsági tagjaira összeférhetetlenségi szabályok nem vonatkoznak.

A (fő)jegyző eltérő jogi helyzete:

Az Mötv. 36. § (1) bekezdésének e) pontja alapján 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 jegyző (főjegyző), aljegyző, továbbá ugyanazon önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője, alkalmazottja. A fenti jogszabályi rendelkezés szerint tehát a (fő)jegyző nem lehet települési képviselő, az Mötv. 36. § (1) bekezdésének e) pontja élesen elválasztja egymástól a választópolgárok politikai döntésén alapuló települési képviselői jogállást a szakmai feladatokat ellátó (fő)jegyző jogállásától. Az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pontjában szereplő polgármester megválasztása azonban a választópolgárok politikai döntésén alapul, az alpolgármestert pedig a választópolgárok politikai döntése alapján létrejött képviselő-testület választja meg saját tagjai közül. Fentiekből látható tehát, hogy a helyi népképviselői szerv szintjén a (fő)jegyző és a polgármester/alpolgármester között éles határvonal húzódik, hiszen a jegyző nem a képviselő-testület tagja, pályázat alapján nevezi ki a polgármester, jogállása semmilyen módon nem hozható összefüggésbe a választópolgárok választás során gyakorolt politikai döntésével. Ráadásul a (fő)jegyzőre szigorúbb összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak, a polgármestertől és az alpolgármestertől eltérően pártban nem viselhet tisztséget, párt nevében és érdekében nem végezhet közszereplést.

Az országgyűlési képviselők, európai parlamenti képviselők és nemzetiségi szószólók vonatkozásában szintén megállapítható, hogy jogállásuk a választópolgárok politikai döntése révén keletkezik, s ezért különböznek az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pontjában szereplő (fő)jegyző jogállásától.

Az állami vezetők kapcsán megállapítható, hogy egy részük törvény által deklaráltan politikai vezető, más részük esetében pedig megállapítható, hogy kinevezésük a politikai vezetők döntésétől függ, illetve politikai vezetők nevezik ki őket. Az állami vezetők kapcsán a kinevezést nem előzi meg pályázat beadása, a (fő)jegyző esetében azonban a kinevezést pályázat benyújtása előzi meg. Az állami vezetők esetében nem tiltott a pártban történő tisztségviselés és a párt nevében és érdekében végzett közszereplést, a (fő)jegyző vonatkozásában viszont igen.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselői és felügyelőbizottságának tagjai megválasztása esetében pedig megállapítható, hogy abban döntő befolyást gyakorol a többségi befolyással rendelkező állam, illetve helyi önkormányzat. E választást megelőzően sem kerül sor pályázat benyújtására. A vezető tisztségviselők és a felügyelőbizottsági tagok

díjazását az állam, illetve a helyi önkormányzat határozza meg – a törvényben foglalt felső korlátok figyelembevételével. A (fő)jegyző illetményét ezzel szemben a Kttv. 255-256. §-ai pontosan meghatározzák. A (fő)jegyzőre vonatkozó szigorú összeférhetetlenségi szabályokkal szemben a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselőire és felügyelőbizottságának tagjaira nem vonatkoznak ilyen rendelkezések.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) pontjában szereplő személyi kör egyéb tagjainak jogállása lényegesen eltér a (fő)jegyző jogállásától arra tekintettel, hogy a (fő)jegyzőn kívüli személyi kör megbízásának elnyerése politikai döntés következménye, vagy politikai döntésen alapul. A (fő)jegyzővel szemben azonban a Kttv. 247. §-a szigorú kinevezési feltételeket támaszt, illetve a státusz betöltéséhez pályázat benyújtása szükséges. A (fő)jegyző a polgármesteri hivatal szakmai vezetője, államigazgatási és önkormányzati hatósági egyedi ügyekben hoz döntéseket. A (fő)jegyző – ellentétben a felsorolás többi szereplőjével – nem viselhet tisztséget politikai pártban, párt nevében és érdekében nem végezhet közszereplést. A (fő)jegyző Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) pontjában történő szerepeltetése jogpolitikai célokkal nem indokolható, indokolatlan megkülönböztetést jelent az Egyezmény 14. cikke alapján.

Az EJEK a fentiekben ismertetett ítéleteiben (Gáll kontra Magyarország, N.K.M. kontra Magyarország, R.Sz. kontra Magyarország) is kifejtette, hogy azon nem egyenlő bánásmód, amely tekintetében a kérelmezők áldozatnak állították magukat, kellő mértékben figyelembe vételre került az önállóan olvasott Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke megsértésének megállapításához vezető értékelés során, ezért megállapította, hogy bár ezek a panaszok is megalapozottak, az azonos tények Egyezmény 14. cikke alapján történő megvizsgálása nem indokolt. A kérelmezők a fenti ügyekben azt panaszolták, hogy csak a közszférából elbocsátottakra volt alkalmazandó az adó, s hogy a 3,5 millió forintos küszöb az érintettek csak egy csoportját érintette. Véleményük szerint ez az Egyezmény 14. cikkét megsértve diszkriminatív volt. Az EJEK a Fábián kontra Magyarország ügyben hozott ítéletében is kimondta, hogy nem volt indokolható a különbségtétel a közszféra bizonyos tagjai között.

Az Möt. 82. § (5) bekezdése alapján a jegyző, főjegyző jogállására vonatkozó szabályokat az aljegyzőre is megfelelően alkalmazni kell. Az Egptv. 9. § (3) bekezdése a) pontjában azonban az aljegyzők kifejezetten nem kerültek nevesítésre, az alpolgármesterek azonban igen. A fentiek alapján tehát az azonos jogállású (fő)jegyző és aljegyző esetében a (fő)jegyzőre az Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) pontja, az aljegyzőre azonban a 9. § (3) bekezdésének b) pontja vonatkozik. A fenti indokolatlan különbségtétel is sérti az Egyezmény 14. cikkét.

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációjával összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 10. § (1) bekezdése szerint a fővárosi és megyei kormányhivatalt a kormány megbízott vezeti. A (2) bekezdés alapján a kormány megbízottat a miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. A kormány megbízott felett - a kinevezés és a felmentés kivételével - a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja. A kormány megbízottat tehát egy politikai vezető javaslatára egy másik politikai vezető nevezi ki, s felette a munkáltatói jogokat politikai vezető gyakorolja. A kormány megbízott tehát politikai döntés eredményeképpen kerül kinevezésre, s mint ilyen illeszkedne az Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) pontjában szereplő felsorolásba, mégsem található meg ott, reá az Egptv. 9. § (3) bekezdésének b) pontja vonatkozik. A fentiek alapján nem indokolható a különbségtétel a (fő)jegyző és a kormány megbízott között, a politikai döntés eredményeképpen kinevezett kormány megbízott a b) pont vonatkozik, a szakmai döntés alapján kinevezett (fő)jegyzőre azonban az a) pont irányadó.

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációjával összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXCVI. törvény 20/D. § (1) bekezdése alapján a járási (fővárosi kerületi) hivatalvezetőt a kormány megbízott javaslatára a miniszter nevezi ki és menti fel. A hivatalvezető felett - a kinevezés és a felmentés kivételével - a munkáltatói jogokat a kormány megbízott gyakorolja. A járási hivatalvezetőt tehát politikai vezető nevezi ki, pályázat benyújtása nélkül, a kormány megbízott javaslatára. A járási hivatalvezető tehát politikai döntés eredményeképpen kerül kinevezésre, s mint ilyen illeszkedne az Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) pontjában szereplő felsorolásba, mégsem található meg ott, reá az Egptv. 9. § (3) bekezdésének b) pontja vonatkozik. A fentiek alapján nem indokolható a különbségtétel a (fő)jegyző és a járási hivatalvezető között, a politikai döntés eredményeképpen kinevezett járási hivatalvezetőre a b) pont vonatkozik, a szakmai döntés alapján kinevezett (fő)jegyzőre azonban az a) pont irányadó.

Összességében tehát a (fő)jegyző kinevezésének körülményei, az általa végzett feladatok jellege, az összeférhetetlenségére vonatkozó szabályok és díjazásának áttekinthetősége miatt nem illeszkedik az Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) pontjában felsorolt személyi körbe, illetve létezik olyan személyi kör, amelynek az Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) pontjában kellene szerepelnie, azonban ennek ellenére – indokolható különbségtétel nélkül – a b) pont irányadó rájuk.

I. E) Az alkalmazandó jogszabály Alaptörvénybe ütközése

I. E) 1. A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés az Alaptörvény következő rendelkezéseit sértik:

Alaptörvény II. cikk:

„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg”.

Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés:

„A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes”.

Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés:

„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja”.

I. E) 2. A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés Alaptörvénybe ütközése az alábbiakban foglalható össze:

Az Egptv. támadott 9. § (3) bekezdésének a) pontja sérti az Alaptörvény II. cikkében és XV. cikke (1)-(2) bekezdésében foglaltakat, mivel a (fő)jegyzőt hozzá képest eltérő helyzetben lévő személyi körben helyezi el, s számára a hozzá képest eltérő személyi körre vonatkozó szigorú rendelkezések alkalmazását írja elő.

I. E) 3. Az Alaptörvénybe ütközés részletes kifejtése:

Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése alapján mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e)

pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

Az Alkotmánybíróság tehát az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben vizsgálhatja az Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) pontjában foglaltakat. Az Alkotmánybíróság 5/2006. (II. 15.) számú határozata indokolásának IV. pontja szerint „Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány e rendelkezése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Kimondta, hogy az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki, abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánynak ez az általános jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőként - egyenlő méltóságú személyként - kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körülményekkel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie”. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „a törvényhozónak nagyfokú szabadsága van a tekintetben, hogy a gazdasági összeférhetetlenség szabályozása során milyen célok érdekében, milyen tevékenységeket minősít olyannak, amely az önkormányzati képviselői megbízatással összeférhetetlen. Azonban az Alkotmány 70/A. §-ából fakadó követelmény az, hogy a törvényalkotónak az összeférhetetlenség szabályozása során az összeférhetetlenség kimondására alapot adó, alkotmányosan indokolható szempontokat figyelembe véve azonos ismérvek alapján kell kimunkálnia az összeférhetetlenségi okokat. Az azonos ismérvek nem következetes alkalmazása, nevezetesen az, ha azonos alkotmányos indokok fennállása esetén bizonyos tevékenységeket összeférhetetlennek minősít a törvényhozó, másokat pedig nem, ez a jogalanyok közötti alkotmányellenes megkülönböztetéshez vezet”. „Az azonos ismérvek alkalmazásának hiányára utal, hogy amíg a törvényhozó az önkormányzati képviselői megbízatással összeférhetetlennek minősítette az Ökj. tv. 5. § e) pontjában meghatározott szerződési kapcsolatokat, addig nem nyilvánított összeférhetlenségi okká olyan jogi helyzeteket, amelyekben a képviselő hasonló, vagy szorosabb függőségi, illetőleg érdekeltségi viszonyban áll az önkormányzattal. A vitatott szabály összeférhetetlennek minősíti az önkormányzattal munkaszerződés alapján fennálló jogviszonyokat, de nem minősíti összeférhetetlennek azokat a közalkalmazotti jogviszonyokat (önkormányzati intézmények vezetői, az önkormányzattal közalkalmazotti jogviszonyban álló háziorvos stb.), amelyben az alapvető munkáltatói jogok (kinevezés, felmentés, összeférhetlenség megállapítása, fegyelmi jogkör) gyakorlása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, s ennek következtében betöltött munkaköre kapcsán rendkívül szoros hierarchikus függőségi viszonyban áll azzal a testülettel, amelynek tagja. A vitatott szabály alapján nem lehet képviselő az, akinek személyes közreműködésével működő gazdasági társaság önkormányzati feladatot az önkormányzattal kötött szerződés alapján lát el. Az önkormányzat nem csak gazdasági társasággal köthet a feladatkörébe tartozó közszolgáltatási feladatok ellátására szerződést, a

nem gazdasági társasági formában működő szervezetek tevékenységében való személyes közreműködés nem minősül összeférhetetlennek. A gazdasági társaság tevékenységében való személyes közreműködés különböző tartalmú tevékenységeket takar, az önkormányzati feladatok ellátására az önkormányzattal kötött szerződéses jogviszonyok jelentősen eltérő tartalmúak, így általános összeférhetlenségi okká minősítésük olyan esetekben is módot adhat az összeférhetlenség kimondására, a képviselői megbízatás megszüntetésére, amikor annak indokoltága azonos ismérvek alkalmazása mellett nem állapítható meg”. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a jogalkotó az Ökj. tv. 5. § e) pontjának megalkotása során nem alkalmazott a szabályozás alkotmányos céljából következő azonos mércét az összeférhetlenségi okok meghatározása során, nem azonos elvek és szempontok alapján ítélte meg az önkormányzati képviselői megbízatással összeférhetetlen helyzeteket, így a vizsgált rendelkezés sérti az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményét. Ezért az Alkotmánybíróság az Ökj. tv. 5. § e) pontját megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja hangsúlyozni, hogy e határozatában nem az Ökj. tv. 5. § e) pontjában szabályozott egyes összeférhetlenségi okok alkotmányellenességét állapította meg, hanem annak az alkotmányellenességét, hogy a vitatott szabályozás az azonos összeférhetlenségi helyzetek nem azonos ismérvek szerinti alkalmazását teszi lehetővé, és ezáltal sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Az alkotmányellenes megkülönböztetés megszüntetése érdekében a törvényhozó feladata a gazdasági összeférhetlenség egységes ismérveinek kialakítása és következetes érvényesítése az összeférhetlenségi okok meghatározása során: a törvényhozónak a diszkrimináció kiküszöbölésére az egységes mércét saját döntése szerint kell meghatároznia, és következetesen érvényesítenie”.

A fenti AB határozat is rámutatott arra, hogy a jogegyenlőség elve az emberi méltósághoz való joggal szoros összefüggésben értelmezendő, így az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdései alapján – mely arra vonatkozik, hogy az állam a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlő méltóságú személyként kezelni a jogalanyokat – vizsgálhatja az Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) pontjában foglaltakat.

A (fő)jegyző jogi helyzete:

Az Mötv. 81. § (1)-(2) bekezdései alapján a jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt, s a jegyzőt az aljegyző helyettesíti. Az Mötv. 82. § (1) bekezdése alapján a polgármester – pályázat alapján, határozatlan időre – nevezi ki a jegyzőt.

A Kttv. 246. §-a alapján a jegyzőre a köztisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.

A fentiek alapján a jegyző olyan köztisztviselő, akit a polgármester nevez ki pályázat alapján határozatlan időre. A jegyző a polgármesteri hivatal vezetője.

A jegyzőre a Kttv. 84-87. §-ai és 251. §-a alapján szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak, az egyik legfontosabb, hogy politikai pártban nem viselhet tisztséget, párt nevében vagy érdekében nem végezhet közszereplést.

Az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pontjában szereplő személyi kör jogi helyzete:

A Ksztv. 6. § (1) bekezdése alapján állami vezetők: miniszterelnök, miniszter, államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár. A miniszterelnök, miniszter és az államtitkár politikai vezetők (Ksztv. 6. § (2) bekezdés). A közigazgatási államtitkárt a Kttv. 215. § (2) bekezdése alapján a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A helyettes

államtitkárt a Kttv. 220. § (2) bekezdése alapján a miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki. A közigazgatási államtitkár esetében tehát a kinevezésre egy politikai vezető tesz javaslatot, a helyettes államtitkárt pedig egy politikai vezető javaslatára egy másik politikai vezető nevezi ki. A politikai vezetők lehetnek országgyűlési képviselők (Ksztv. 10. § (2) bekezdés), a szakmai vezetőkre pedig csak a Kttv. 87. §-a szerinti összeférhetetlenségi szabályok vonatkoznak. A szakmai vezetők nem vonatkozik a Kttv. 85. § (4) bekezdésének b) pontja, azaz politikai pártban tisztséget viselhetnek, párt nevében vagy érdekében végezhetnek közszereplést.

Az országgyűlési képviselőket az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése alapján a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják. Az országgyűlési képviselők tehát a választópolgárok politikai döntése következtében nyerik el megbízatásukat.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 18. § (1) bekezdése szerint a nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiségi képviselő szószó az Országgyűlésben. A nemzetiségi szószó jogállása az országgyűlési képviselő jogállásához hasonló.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 12. § (1) bekezdése alapján a polgármestert és a főpolgármestert a települések választópolgárai közvetlenül választják. Az Mötv. 63. § alapján a polgármester a megválasztását követően a képviselő-testület előtt esküt tesz. Az Mötv. 66. §-a szerint a polgármester tagja a képviselő-testületnek. A polgármester megbízatása tehát szintén a választópolgárok politikai döntésén alapul.

Az Mötv. 74. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére egy alpolgármestert választ, több alpolgármestert választhat. A képviselő-testület legalább egy alpolgármestert saját tagjai közül választ meg. A (2) bekezdés alapján az alpolgármester a polgármester irányításával látja el feladatait. Az alpolgármester tehát a választópolgárok politikai döntése alapján megválasztott települési képviselők közül kerül ki, s a képviselő-testület választja meg. Feladatait a polgármester irányításával látja el.

A polgármester és az alpolgármester vonatkozásában az összeférhetlenségi szabályok nem tiltják a politikai pártban történő tisztségviselést, a párt nevében vagy érdekében végzett közszereplést.

Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése alapján minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. Az európai parlamenti képviselői megbízatás is tehát a választópolgárok politikai döntésén alapul.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 1. § a) pontja alapján köztulajdonban álló gazdasági társaság az a gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi

befolyással rendelkeznek. A Ptk. 3:21. § (3) bekezdése szerint a jogi személy első vezető tisztségviselőit a jogi személy létesítő okiratában kell kijelölni. A jogi személy létrejöttét követően a vezető tisztségviselőket a jogi személy tagjai, tagság nélküli jogi személyek esetén a jogi személy alapítói választják meg, nevezik ki vagy hívják vissza. A vezető tisztségviselői megbízás a tisztségnek a kijelölt, megválasztott vagy kinevezett személy által történő elfogadásával jön létre. A Ptk. 3:26. § (4) bekezdése alapján az első felügyelőbizottság tagjait a létesítő okiratban kell kijelölni, ezt követően a döntéshozó szerv választja a felügyelőbizottsági tagokat. A felügyelőbizottsági tagsági jogviszony az elfogadással jön létre. A fenti jogszabályi rendelkezések alapján tehát a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselőit a társaság tagsága választja, mely társaságban többségi befolyással rendelkeznek a törvényben felsorolt, az államhoz, illetve a helyi önkormányzatokhoz kötődő entitások. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok felügyelőbizottságának tagjait pedig a társaság döntéshozó szerve választja, mely társaságban többségi befolyással rendelkeznek a törvényben felsorolt, az államhoz, illetve a helyi önkormányzatokhoz kötődő entitások. Összefoglalóan tehát a köztulajdonban álló gazdasági társaság vezető tisztségviselőit és felügyelőbizottságának tagjait a magyar állam, illetve a helyi önkormányzat választja meg. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselőire és felügyelőbizottsági tagjaira összeférhetlenségi szabályok nem vonatkoznak.

A (fő)jegyző eltérő jogi helyzete:

Az Mötv. 36. § (1) bekezdésének e) pontja alapján 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 jegyző (főjegyző), aljegyző, továbbá ugyanazon önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője, alkalmazottja. A fenti jogszabályi rendelkezés szerint tehát a (fő)jegyző nem lehet települési képviselő, az Mötv. 36. § (1) bekezdésének e) pontja élesen elválasztja egymástól a választópolgárok politikai döntésén alapuló települési képviselői jogállást a szakmai feladatokat ellátó (fő)jegyző jogállásától. Az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pontjában szereplő polgármester megválasztása azonban a választópolgárok politikai döntésén alapul, az alpolgármestert pedig a választópolgárok politikai döntése alapján létrejött képviselő-testület választja meg saját tagjai közül. Fentiekből látható tehát, hogy a helyi népképviselői szerv szintjén a (fő)jegyző és a polgármester/alpolgármester között éles határvonal húzódik, hiszen a jegyző nem a képviselő-testület tagja, pályázat alapján nevezi ki a polgármester, jogállása semmilyen módon nem hozható összefüggésbe a választópolgárok választás során gyakorolt politikai döntésével. Ráadásul a (fő)jegyzőre szigorúbb összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak, a polgármestertől és az alpolgármestertől eltérően pártban nem viselhet tisztséget, párt nevében és érdekében nem végezhet közszereplést.

Az országgyűlési képviselők, európai parlamenti képviselők és nemzetiségi szószólók vonatkozásában szintén megállapítható, hogy jogállásuk a választópolgárok politikai döntése révén keletkezik, s ezért különböznek az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pontjában szereplő (fő)jegyző jogállásától.

Az állami vezetők kapcsán megállapítható, hogy egy részük törvény által deklaráltan politikai vezető, más részük esetében pedig megállapítható, hogy kinevezésük a politikai vezetők döntésétől függ, illetve politikai vezetők nevezik ki őket. Az állami vezetők kapcsán a kinevezést nem előzi meg pályázat beadása, a (fő)jegyző esetében azonban a kinevezést pályázat benyújtása előzi meg. Az állami vezetők esetében nem tiltott a pártban történő tisztségviselés és a párt nevében és érdekében végzett közszereplést, a (fő)jegyző

vonatkozásában viszont igen.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselői és felügyelőbizottságának tagjai megválasztása esetében pedig megállapítható, hogy abban döntő befolyást gyakorol a többségi befolyással rendelkező állam, illetve helyi önkormányzat. E választást megelőzően sem kerül sor pályázat benyújtására. A vezető tisztségviselők és a felügyelőbizottsági tagok díjazását az állam, illetve a helyi önkormányzat határozza meg – a törvényben foglalt felső korlátok figyelembevételével. A (fő)jegyző illetményét ezzel szemben a Kttv. 255-256. §-ai pontosan meghatározzák. A (fő)jegyzőre vonatkozó szigorú összeférhetlenségi szabályokkal szemben a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselőire és felügyelőbizottságának tagjaira nem vonatkoznak ilyen rendelkezések.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) pontjában szereplő személyi kör egyéb tagjainak jogállása lényegesen eltér a (fő)jegyző jogállásától arra tekintettel, hogy a (fő)jegyzőn kívüli személyi kör megbízatásának elnyerése politikai döntés következménye, vagy politikai döntésen alapul. A (fő)jegyzővel szemben azonban a Kttv. 247. §-a szigorú kinevezési feltételeket támaszt, illetve a státusz betöltéséhez pályázat benyújtása szükséges. A (fő)jegyző a polgármesteri hivatal szakmai vezetője, államigazgatási és önkormányzati hatósági egyedi ügyekben hoz döntéseket. A (fő)jegyző – ellentétben a felsorolás többi szereplőjével – nem viselhet tisztséget politikai pártban, párt nevében és érdekében nem végezhet közszereplést. A (fő)jegyző Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) pontjában történő szerepeltetése jogpolitikai célokkal nem indokolható, indokolatlan megkülönböztetést jelent az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján.

Az Mötv. 82. § (5) bekezdése alapján a jegyző, főjegyző jogállására vonatkozó szabályokat az aljegyzőre is megfelelően alkalmazni kell. Az Egptv. 9. § (3) bekezdése a) pontjában azonban az aljegyzők kifejezetten nem kerültek nevesítésre, az alpolgármesterek azonban igen. A fentiek alapján tehát az azonos jogállású (fő)jegyző és aljegyző esetében a (fő)jegyzőre az Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) pontja, az aljegyzőre azonban a 9. § (3) bekezdésének b) pontja vonatkozik. A fenti indokolatlan különbségtétel is sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését.

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációjával összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 10. § (1) bekezdése szerint a fővárosi és megyei kormányhivatalt a kormány megbízott vezeti. A (2) bekezdés alapján a kormány megbízottat a miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. A kormány megbízott felett - a kinevezés és a felmentés kivételével - a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja. A kormány megbízottat tehát egy politikai vezető javaslatára egy másik politikai vezető nevezi ki, s felette a munkáltatói jogokat politikai vezető gyakorolja. A kormány megbízott tehát politikai döntés eredményeképpen kerül kinevezésre, s mint ilyen illeszkedne az Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) pontjában szereplő felsorolásba, mégsem található meg ott, rá az Egptv. 9. § (3) bekezdésének b) pontja vonatkozik. A fentiek alapján nem indokolható a különbségtétel a (fő)jegyző és a kormány megbízott között, a politikai döntés eredményeképpen kinevezett kormány megbízottra a b) pont vonatkozik, a szakmai döntés alapján kinevezett (fő)jegyzőre azonban az a) pont irányadó.

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációjával összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 20/D. § (1) bekezdése alapján a járási (fővárosi kerületi) hivatalvezetőt a kormány megbízott javaslatára a miniszter nevezi ki és menti fel. A hivatalvezető felett - a

kinevezés és a felmentés kivételével - a munkáltatói jogokat a kormány megbízott gyakorolja. A járási hivatalvezetőt tehát politikai vezető nevezi ki, pályázat benyújtása nélkül, a kormány megbízott javaslatára. A járási hivatalvezető tehát politikai döntés eredményeképpen kerül kinevezésre, s mint ilyen illeszkedne az Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) pontjában szereplő felsorolásba, mégsem található meg ott, reá az Egptv. 9. § (3) bekezdésének b) pontja vonatkozik. A fentiek alapján nem indokolható a különbségtétel a (fő)jegyző és a járási hivatalvezető között, a politikai döntés eredményeképpen kinevezett járási hivatalvezetőre a b) pont vonatkozik, a szakmai döntés alapján kinevezett (fő)jegyzőre azonban az a) pont irányadó.

Összességében tehát a (fő)jegyző kinevezésének körülményei, az általa végzett feladatok jellege, az összeférhetetlenségére vonatkozó szabályok és díjazásának áttekinthetősége miatt nem illeszkedik az Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) pontjában felsorolt személyi körbe, illetve létezik olyan személyi kör, amelynek az Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) pontjában kellene szerepelnie, azonban ennek ellenére – indokolható különbségtétel nélkül – a b) pont irányadó rájuk.

A fentiekre figyelemmel a járásbíróság a Pp. 155/B. § (1) bekezdésben írtak szerint a rendelkező rész I. pontjában írt kezdeményezéssel élt az Alkotmánybíróság irányába.

II.

A járásbíróság a per tárgyalását Pp. 155/B. § (3) bekezdése alapján felfüggesztette.

A végzés elleni fellebbezés jogát a Pp. 155/B. § (4) bekezdése zárja ki.

2017. július 24. napján.



dr. Varga Zoltán *de.*
bíró

A kiadmány hitelül

2 -
kiadó