

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG LEGFELSŐBB BÍRÓSÁGA

5/2010. KJE

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának Közigazgatási Jogegységi Tanácsa a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának Vezetője által indítványozott jogegységi eljárásban meghozta a következő

jogegységi határozatot:

I. A polgármesteri tisztség megszüntetése iránti per felperese - a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 33/C. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés folytán - az önkormányzat képviselő-testülete.

II. A polgármesteri tisztség megszüntetése iránti perben a bíróság a polgármester tisztségéből történő felfüggesztéséről a Polgári perrendtartás 156. §-ában foglaltak megfelelő alkalmazásával hozhat határozatot.

III. A bíróságnak a polgármesteri tisztség megszüntetése iránti perben vizsgálnia kell az eljáró személyek képviseleti jogosultságát, továbbá, hogy a képviselő-testület hozott-e minősített többséggel határozatot a kereset benyújtásáról.

IV. A polgármesteri tisztség megszüntetéséről hozott döntésnél a bíróságnak mérlegelnie kell, hogy kisebb súlyú, jelentéktelen és a demokratikus, önkormányzati típusú helyi hatalomgyakorlást nem veszélyeztető törvénysértések, mulasztások állapíthatók-e meg, vagy a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenységével, illetve mulasztásával okozott-e az önkormányzatnak súlyos vagyoni vagy egyéb hátrányt.

V. A polgármesteri tisztség megszüntetése iránti kereset alapjául szolgáló képviselő-testületi határozatban megjelölt törvénysértések, mulasztások köre az eljárás során kizárólag újabb, minősített többséggel hozott határozat alapján terjeszthető ki. A kiterjesztésre a képviseletet ellátó személy önállóan nem jogosult.

I n d o k o l á s

I.

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága Közigazgatási Kollégiumának vezetője jogegységi indítványában a joggyakorlat továbbfejlesztése és az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében az Alkotmány 47. §-ának (2) bekezdése és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a

továbbiakban: Bsz.) 31. § (1) bekezdésének a) pontja, valamint 32. §-ának (1) bekezdése alapján jogegységi eljárás lefolytatását és jogegységi határozat meghozatalát indítványozta a következő kérdésekben:

1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 33/C. §-ban szabályozott, a polgármesteri tisztség megszüntetése iránti per felperese az önkormányzat vagy a képviselő-testület lehet?

2. A polgármesteri tisztség felfüggesztése iránti kérelemről a bíróság a Pp. 156. §-ban foglalt rendelkezések szerint hozhat-e határozatot?

3. A bíróság a polgármesteri tisztség megszüntetése iránti perben vizsgálhatja-e a képviselő-testület határozatának törvényességét, az aláírók képviseleti jogosultságát?

4. A polgármesteri tisztség megszüntetésének törvényes feltétele-e, hogy a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenységével, mulasztásával az önkormányzatnak súlyos hátrányt okozzon?

5. A polgármesteri tisztség megszüntetése iránti kereseti kérelemben megjelölt törvénysértések, mulasztások az eljárás során kiterjeszthetők-e a képviselő-testület határozatában nem szereplő, újabb jogsértésekre?

Az indítvány megtételét az indokolta, hogy az Ötv. 33/C. §-a nem szabályozza egyértelműen az indítványban feltett jogkérdéseket, ezért a polgármesteri tisztség megszüntetése iránti perekben az ítélezési gyakorlat egysége az elmúlt években - az alábbiak szerint -felbomlott.

1. Egyes perekben az eljáró bíróságok az önkormányzatot jelölték meg felperesnek (Legf.Bír.Kfv.III.37.554/2009., Kf.VI.38.890/2000., Kf.III.38.115/2000. stb.), amíg más eljárásokban a képviselő-testületet (Legf.Bír.Kfv.IV. 37.888/2009., Kf.VI.35.460/2002.,

Kf.III.37.411/2002. stb.). A perindításra jogosult felperes helyes megjelölése ebben a perben is a per lényeges alapkérdése.

2. Eltérrő határozatok születtek abban a kérdésben, hogy a polgármesteri tisztség megszüntetése iránti kérelemről a bíróság a Pp. 156. §-ban foglalt ideiglenes intézkedéssel dönt-e és eljárását a 156. § rendelkezései szerint kell-e lefolytatnia (Legf.Bír. Kpkf.I.28.030/1998. és Kpkf.VI.35.437/1999., illetve Főv.It.2.Kpkf.51.199/2009. és 4.Kpkf.50.001/2008.).

3. Bizonytalan az ítélkezési gyakorlat a képviselő-testület perindítást elrendelő, minősített többséggel hozott határozata törvényességének perbeli vizsgálata tekintetében is. Egyes eljárásokban a bíróság szükségesnek tartotta a határozat törvényességének vizsgálatát (Legf.Bír. Kf.I.27.102/1998., Főv.It.2.Kpkf.51.199/2009.), más esetekben pedig a bíróság nem vizsgálta a képviselő-testület határozata meghozatalának körülményeit, törvényességét, továbbá azt az eljárásjogi kérdést sem, hogy ki írta alá a képviselő-testület határozatát, az arra jogosult képviselő terjesztette-e elő a kereseti kérelmet, szabályos meghatalmazás rendelkezésre állt-e a perképviselőre stb.

4. Az Ötv. 33/C. § (1) bekezdés a polgármesteri tisztség megszüntetésének törvényes feltételül a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenységét, mulasztását állítja. Egyes határozatokban a bíróság további feltételül támasztotta a jogsértéssel az önkormányzatnak okozott súlyos hátrány bekövetkezését (Legf.Bír.Kfv.III.37.554/2009., Kf.II.28.330/1996.), más ügyekben ilyen többlet-tényállás szükségessége nem merült fel (Legf.Bír.Kfv.IV.37.888/2009., Kf.III.37.411/2002.).

5. Eltérrő megítélés alá esett az az eljárási kérdés is, hogy a polgármesteri tisztség megszüntetése iránti kereseti kérelemben megjelölt törvénysértések, mulasztások az eljárás során kiterjeszthetők-e a képviselő-testület határozatában nem szereplő,

újabb jogsértésekre. Egyes döntésekben a bíróság újabb jogsértések vizsgálatára nem látott lehetőséget (Legf.Bír.Kf.I.27.102/1998.), más ügyekben ugyanakkor ezt megengedhetőnek tartotta (Legf.Bír.Kf.III.37.411/2002.).

Az egységes ítélkezési gyakorlat kialakítása érdekében az indítványozó szerint az Ötv. 33/C. § alkalmazásával kapcsolatos jogkérdésekben jogegységi határozat meghozatala szükséges.

II.

A jogegységi tanács nem nyilvános ülésén a Legfőbb Ügyész képviselője a határozat I-IV. pontjaiban foglaltakkal egyetértett. Az V. pontba foglalt értelmezéssel kapcsolatban azzal egyetértett, hogy újabb jogsértésekre csak újabb minősített többséggel hozott határozat alapján hivatkozhat a képviselő-testület, de erre csak egy újabb peres eljárás keretei között.

III.

A Legfelsőbb Bíróság jogegységi tanácsa a határozata meghozatala előtt áttekintette a vonatkozó lényeges jogszabályi rendelkezéseket.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 33/C. §-a a következőket tartalmazza:

„(1) A polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt, továbbá vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettsége szándékos

elmulasztása vagy a valóságnak nem megfelelő teljesítése esetén a képviselő-testület - minősített többséggel hozott határozata alapján - keresetet nyújthat be a polgármester ellen a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes megyei, fővárosi bírósághoz a polgármester tisztségének megszüntetése érdekében. Egyidejűleg kérheti a polgármesternek e tisztségéből történő felfüggesztését is. A bíróság a keresetet soron kívül bírálja el.

(2) A bíróság eljárása során a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a perben viszontkeresetnek, szünetelésnek és egyezségnek nincs helye.”

A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Ptv) 1. § (1) bekezdése értelmében a polgármesteri foglalkoztatási jogviszony a képviselő-testület, a fővárosi, megyei, megyei jogú városi közgyűlés (a továbbiakban együtt: képviselő-testület) és a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke (a továbbiakban együtt: polgármester) között választással létrejövő, sajátos közszolgálati jogviszony. Kivételesen a szervezeti és működési szabályzat módosításával jön létre a jogviszony a háromezernél kevesebb lakosú községben, ha a képviselő-testület a társadalmi megbízatást - a polgármesterrel egyetértésben - főállásúra változtatja. [Ptv. 1. § (2) bekezdés b) pontja]. Az Ötv. 33. § első fordulata szerint a polgármester tekintetében a képviselő-testület gyakorolja a munkáltatói jogokat.

A jogegységi tanács és az állandóan követett ítélkezési gyakorlat álláspontja szerint az Ötv.-be eredetileg a 33/B. §-ként beiktatott

rendelkezés, mely átszámozás folytán 33/C. §-ra módosult, a polgármester és a képviselő-testület között fennálló sajátos jogviszonyban alkalmazandó szankciós jellegű jogkövetkezményt tartalmaz, mely a Ptv. 6. § (1) bekezdésében szabályozott fegyelmi vétségért viselt felelősséghez képest súlyosabb törvénysértések és mulasztások következményeként és a legvégső esetben alkalmazható. A Ptv. 6. § (1) bekezdés szerint akkor követ el fegyelmi vétséget a polgármester, ha tisztségéből, illetőleg foglalkoztatási jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkesen megszegi. A polgármesterrel szemben kiszabható fegyelmi büntetések közé a megrovás, meghatározott kedvezmények és juttatások csökkentése, illetőleg megvonása, illetményének, tiszteletdíjának legfeljebb 20%-kal történő csökkentése tartoznak.

A Ptv. szerinti fegyelmi felelősség megállapítására irányuló fegyelmi eljárás és az Ötv. 33/B. majd 33/C. §-a szerinti eljárás azonban nem esnek egybe, egymással párhuzamosan is folyhatnak és jellegükben különböznek. A fegyelmi eljárás esetén a képviselő-testület hozza meg a jogkövetkezményt is tartalmazó határozatot, míg a tisztség megszüntetésére irányuló eljárásban a képviselő-testület a kereset benyújtásával kezdeményezheti a bíróság döntését. A jogkövetkezményt tartalmazó konstitutív döntést (a tisztség megszüntetését) a bíróság hozza meg. Más megfogalmazásban: a polgármesteri működés feletti, a tisztség megszüntetését eredményező, felügyeleti típusú állami aktust a bíróság ítélete jelenti. A képviselő-testület döntése csak a kereset benyújtását eredményezi.

A kereset benyújtásával egy, a testület és a polgármester közötti jogvita veszi kezdetét, mely nem az önkormányzat és valamely más jogalany között zajlik, hanem az önkormányzaton belül, a képviselő-

testület és az egyik szerve, a polgármester között. A bírói hatáskör biztosításának egyik fő indoka és oka a polgármester közvetlen választásában rejlik, vagyis abban, hogy az Alkotmány szerinti közvetlen választás folytán demokratikus legitimációja a képviselő-testületével azonos.

IV.

1. Az Ötv. 33/C. § (2) bekezdése szerint a bíróság eljárása során a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban Pp.) rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a perben viszontkeresetnek, szünetelésnek és egyezségnek nincs helye. Az Ötv tehát a jogvita elbírálásának és a bíróság döntése keretében a Pp.-t jelöli ki, meghatározva az alapvető eltéréseket. A jogvita jellemző vonásai és a képviselő-testület, valamint a polgármester közötti sajátos közszolgálati (azaz nem polgári jogi) jogviszony alapvető szabályai további eltéréseket is előidéznek, melyek egy részét maga az Ötv. határozza meg, a 33/C. § (1) bekezdésében azzal, hogy a képviselő-testületet jelöli meg a kereset benyújtására jogosultként. A Legfelsőbb Bíróság által ilyen jellegű perekben hozott határozatok döntő többsége a képviselő-testületet jelölte meg felperesként, egyes határozatokban a felperes feltüntetése az ítélet fejrészában (önkormányzat) és az indokolásban (képviselet) eltér.

A Pp. 48. §-a szerint a perben fél az lehet (perbeli jogképesség), akit a polgári jog szabályai szerint jogok illethetnek és kötelezettségek terhelhetnek. A Pp. 50. § (1) bekezdése ezzel összhangban úgy rendelkezik, hogy a felek perbeli jog- és cselekvőképességét, valamint a törvényes képviselőnek ezt a

minőségét, ha ezek iránt kétség merül fel, a bíróság az eljárás bármely szakában hivatalból vizsgálja. A bíróság ugyancsak az eljárás bármely szakában hivatalból vizsgálja azt, hogy a törvényes képviselőnek a per viteléhez vagy az egyes perbeli cselekményekhez esetleg szükséges külön felhatalmazása igazolva van-e.

A Pp. 48. §-a egyértelműen a polgári jog szabályai szerinti jogokról és kötelezettségekről rendelkezik. Ezzel szemben a jogegységi eljárásban vizsgált pertípusban nem polgári anyagi jogi jogosultság vagy kötelezettség képezi a per tárgyát, hanem sajátos közszolgálati jogviszony, illetve jogvita. Annak ellenére fennáll ez a helyzet, hogy a perre az Ötv. 111. § szerint nem a Pp. XX. Fejezetének (Közigazgatási perek) szabályait kell alkalmazni. A polgármester tisztsége nem a polgári jog alapján keletkezik, áll fenn és szűnik meg.

Az Ötv. 9. § (1) bekezdésének első mondata valóban úgy rendelkezik, hogy „az önkormányzat jogi személy.” A második azonban rögtön leszögezi, hogy „az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg.” A harmadik mondat szerint „a képviselő-testületet a polgármester képviseli.” Mivel az önkormányzat, mint a polgári jog szerinti jogi személy hatáskörei a képviselő-testületet illetik meg, hatásköri értelemben a képviselő-testület jeleníti meg az önkormányzatot. Ezt hangsúlyozzák az Alk. 44/A szerinti alapjogok is, melyek a képviselő-testület hatásköreiként nyertek megfogalmazást.

A fentiekkel összhangban mondja ki azt az Ötv. 33/C. § (1) bekezdése, hogy a keresetet a képviselő-testület nyújthatja be. E rendelkezés a per megindítására és vitelére külön, sajátos

jogosultságot teremt, mely alapján nem az önkormányzat válik a per felperesévé, hanem a képviselő-testület. E szabályozás indoka az is, hogy a felperes és az alperes közötti jogvita nem az önkormányzattal szemben (az ellen), hanem az önkormányzaton belül zajlik. Ezt az értelmezést támasztja egyébként alá az is, hogy az Ötv. 11. § (3) bekezdése a képviselő-testület által, önkormányzati hatósági ügyben hozott határozat elleni bírósági felülvizsgálat esetén külön rendelkezést tartalmaz, mely szerint " a pert az önkormányzat ellen kell indítani." Hasonlóan rendelkezik az Ötv. 99. § (3) bekezdése is a közigazgatási hivatal vezetője által az önkormányzat elleni indított per esetében.

2. Az Ötv. 33/C. § (1) bekezdése úgy teszi lehetővé a polgármester tisztségéből való felfüggesztése iránti kérelem előterjesztését, hogy ennek további kereteit nem határozza meg. Mindez igen széleskörű mérlegelési lehetőséget teremt a bíróság számára. Ezt a mérlegelést szorítja keretek közé az, hogy a 33/C. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó Pp. a 156. §-ában részletesen szabályozza az ideiglenes intézkedés kibocsátásának feltételeit és módját. Az Ötv. ezirányú szabályainak hiányában a Pp. 156. § rendelkezései adnak keretet a polgármester tisztségéből való felfüggesztéséhez.

A bíróság ezért a képviselő-testület ilyen irányú kifejezett kérelemére ideiglenes intézkedéssel akkor rendelheti el magában a kereseti kérelemben foglaltak szerint a polgármester tisztségéből való felfüggesztését, ha ez közvetlenül fenyegető kár elhárítása vagy a jogvitára okot adó állapot változatlan fenntartása, illetve a képviselő-testület különös méltánylást érdemlő jogvédelme érdekében szükséges, és az intézkedéssel okozott hátrány nem haladja meg az intézkedéssel elérhető előnyöket. A kérelmet megalapozó tényeket a képviselő-testületnek valószínűsíteni kell.

Az Ötv. 33/C. § (1) bekezdésében szereplő "egyidejűleg" fordulat azt jelenti, hogy ilyen kérelmet csak a kereset benyújtásával együtt (illetve abban) terjeszthet elő a képviselő-testület és arról a pert megindító határozatában az előírt többség megtartása mellett rendelkeznie kell. A felfüggesztést ideiglenes intézkedésként sem kezdeményezheti önállóan a képviselő-testület törvényes vagy jogi képviselője.

A Pp. 156. § további szabályainak megfelelő alkalmazása szerint a felfüggesztés (mint ideiglenes intézkedés) iránti kérelem a keresetlevél benyújtása előtt nem terjeszthető elő. Az ideiglenes intézkedésről a bíróság az első tárgyalás kitűzését megelőzően is dönthet. [(2) bekezdés] Az ideiglenes intézkedés tárgyában a bíróság soron kívül határoz. [(3) bekezdés] A bíróság döntése előtt a feleket személyesen meghallgatja, ami a képviselő-testület esetén annak törvényes képviselője meghallgatását jelenti, illetve lehetővé teszi, hogy a kérelemre írásban nyilatkozzanak. A felek meghallgatása csak rendkívül sürgős szükség esetében, valamint akkor mellőzhető, ha a fél a meghallgatásra kitűzött határidőt, illetve határidőt elmulasztja. [(4) bekezdés] A felfüggesztésre vonatkozó döntéssel kapcsolatban bizonyítás lefolytatásának csak akkor van helye, ha a kérelem e nélkül érdemben nem bírálható el. [(5) bekezdés] A felfüggesztés iránti kérelemről a bíróság végzésben határoz, amely ellen külön fellebbezésnek van helye. [(6) bekezdés] A teljesítési határidő (azaz a felfüggesztés ténye) - ha a bíróság másként nem rendelkezik - a végzés írásbeli közlését követő napon kezdődik. [(7) bekezdés] A végzés előzetesen végrehajtható (231-232. §). A végzés mindaddig hatályban marad, amíg azt a bíróság a felek bármelyikének kérelmére - a másik fél meghallgatása (113. §) után - hozott végzésével vagy ítéletében hatályon kívül nem helyezi. Ha az elsőfokú bíróság a

felfüggesztésről szóló határozatát ítéletében (permegszüntető végzésében) nem helyezte hatályon kívül, az elsőfokú ítélet (permegszüntető végzés) jogerőre emelkedésével a felfüggesztés a hatályát veszti. [(8) bekezdés]

3. Az Ötv. 33/C. alapján indult per központi kérdése a polgármester tevékenységének törvényessége. A per a polgármester sorozatos törvénytörő tevékenysége vagy törvénytörő mulasztása miatt indítható, illetve külön kiemelt tényállásként a vagyonnyilatkozattételi kötelezettsége szándékos elmulasztása vagy a valóságnak nem megfelelő teljesítése esetén, mely szintén törvénytörés, de jellegében egyedi természetű.

A megindult per azonban jellegében különbözik az Ötv. 99. § alapján a közigazgatási hivatal által a törvényességi ellenőrzés körében kezdeményezett, a törvénytörő határozat bírósági felülvizsgálatára és a jogszabálysértés megszüntetésére irányuló pertől, melyet a 99. § (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzat ellen lehet megindítani. A közigazgatási hivatal, a pert megelőzően, törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja azt is, hogy a helyi önkormányzat szervezete, működése, döntéshozatali eljárása megfelel-e a jogszabályoknak. [Ötv. 98. § (3) bekezdés] Ilyen jellegű rendelkezést az Ötv. 33/C. § szerinti perekre nézve a törvény nem tartalmaz.

Az önkormányzat rendeletei törvényességi felülvizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság 30/1999. (X. 13.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy: "az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti. E tekintetben az alkotmánybírósági eljárás megindítására való jogosultság kizárólag a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés a) pontján alapul." (ABH 1999, 411.) A határozat

indokolásában az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy "az önkormányzati működés jogszerűségének vizsgálata az Ötv. 98. §-a szerint nem az Alkotmánybíróság, hanem a közigazgatási hivatalok feladata. (...) A közigazgatási hivatal az önkormányzati működés jogszerűségének vizsgálata során vizsgálja, hogy az önkormányzat betartotta-e a rendeletalkotási eljárás szabályait, ha e tekintetben alkotmány- vagy törvénysértést észlel, kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását." (ABH 1999, 414.)

A bíróság a polgármesteri tisztség megszüntetése iránti perben nem törvényességi ellenőrzés keretében benyújtott kereset alapján jár el, ezért a kereset benyújtásának alapjául szolgáló képviselő-testületi határozat törvényességét csak a benyújtáshoz előírt törvényi feltételek megléte erejéig vizsgálhatja.

A fentiek figyelembe vételével megállapítható, hogy a képviselő-testület működésének, döntéshozatali eljárásának törvényességi ellenőrzés keretében való felülvizsgálata nem képezi az Ötv. 33/C. § alapján induló per részét. Azt azonban a per megindításának előfeltételei között a bíróság vizsgálhatja, mert ezt a felperesnek igazolnia is kell a kereset benyújtásakor, hogy a képviselő-testület megfelelő határozatképesség mellett, az előírt többséggel hozta meg a döntését.

A bíróság a kereset benyújtásával összefüggő képviselői jogot is vizsgálja. A 961/B/1993. AB határozat értelmezésében a polgármester jogállását alapvetően az Alkotmány 44/B. §-ának (1) bekezdése alapozza meg, amikor kinyilvánítja, hogy a helyi képviselő-testület elnöke a polgármester.

Az Alkotmánybíróság szerint a polgármestert polgári jogi és közjogi képviselői jog illeti meg. "Az Ötv. 9. § (1) bekezdésének az a

rendelkezése, amely szerint "a képviselő-testületet a polgármester képviseli", a polgármestert egyaránt felruházza az önkormányzat polgári jogi és közjogi képviseletének jogával. A kétféle képviseleti jog a közös vonások mellett természetesen több tekintetben különbözik egymástól. Mindkét képviselet lényeges közös vonása ered az Ötv. 9. § (2) bekezdésének abból a megállapításából, amelyből kitűnik, hogy a polgármester a képviselő-testület egyik szerve. A polgármester tehát mint egyszemélyes önkormányzati szerv törvényi előírás alapján jogosult képviselni az önkormányzati jogok elsődleges letéteményesét, a több választott tagból álló, tehát kollégiális jellegű képviselő-testületet." (ABH 1994, 623, 625.)

A jelen jogegységi eljárásban vizsgált per éppen a polgármester, mint a testület jogszabály szerinti (törvényes) képviselője ellen indul, így a felperes képviseletét másnak kell ellátnia. A képviselő-testület képviseletében a polgármester (éppen a perindítás ténye folytán) akadályoztatva van. Az Alkotmánybíróság által is kiindulópontként kezelt Alkotmány 44/B. § (1) bekezdés szerint "a képviselőtestület a polgármester helyettesítésére alpolgármestert választhat. Alpolgármesternek olyan személy is megválasztható, aki nem tagja a képviselőtestületnek, de a polgármestert a képviselőtestület elnökeként csak olyan alpolgármester helyettesítheti, aki a képviselőtestület tagja."

Az Ötv. 18. § (1) bekezdés értelmében a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg, s ezzel összhangban rendelkezik úgy az Ötv. 31. §-a, hogy a polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, illetőleg tartós akadályoztatásuk esetére a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a képviselő-testület összehívásának, vezetésének a módjáról.

Az Ötv. 19. § (2) bekezdés d) pontja szerint a települési képviselő megbízás alapján képviselheti a képviselő-testületet. Az Ötv. 32. § szerint a polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából települési képviselőnek tekintendő. A polgármester akadályoztatása esetén a helyettesítésére jogosult alpolgármester, több alpolgármester esetén az erre első helyen kijelölt képviseli a képviselő-testületet. Ennek hiányában (az SzMSz további rendelkezése híján) megbízás alapján valamely képviselő is elláthatja a képviselő-testület képviselétét, mely jogszabályon alapuló szervezeti, azaz törvényes képviselést jelent.

Az Ötv. 34. § (1) bekezdésének módosított szabályai értelmében a képviselő-testület legalább egy alpolgármestert saját tagjai közül választ meg, de a (2) bekezdés alapján olyan alpolgármester is választható, aki nem a képviselő-testület tagja. Ez az alpolgármester nem tagja a képviselő-testületnek, a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, de a képviselő-testület ülésein tanácskozási joggal részt vesz. A nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester jogállására egyebekben a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. E rendelkezésre tekintettel, mivel az alkotmánybírósági értelmezés a polgármesteri képviselési jogosultságot a képviselő-testület elnökeként betöltött pozíciójával kapcsolta össze és abból vezette le, a nem képviselő alpolgármester az Ötv. 33/C. § szerinti kereset benyújtása kapcsán a képviselő-testületet nem képviselheti.

A törvényes képviselő megvizsgálásán túl a Pp. 72. § értelmében a bíróság természetesen vizsgálja az eljáró jogi képviselő perképviseltre vonatkozó meghatalmazását és annak terjedelmét is.

4. A per a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt indítható. Az Ötv. nem kíván meg további tényállási többlet-elemet, így vagyoni hátrányokozást sem, széleskörű mérlegelési jogot adva a bíróság számára a kereset elbírálása során. Amint arra a Legfelsőbb Bíróság az Indokolás III. részében már utalt, a tisztség megszüntetése iránti per a fegyelmi és anyagi felelősség megállapítására irányuló eljárástól elkülönült önálló eljárást és jogkövetkezményt jelent.

A fegyelmi felelősség léte azonban annak megállapítására vezette az ítélkezési gyakorlatot, hogy a tisztség megszüntetése, mint végső és nem ismételhető szankció csak súlyos törvénysértések vagy mulasztások esetén alkalmazható. Ilyennek tekinti a bírói gyakorlat az önkormányzatnak való (a törvénysértésen túli) anyagi, vagyoni, pénzügyi hátrány okozását. Ugyanakkor a vagyoni hátrány okozása sorozatos törvénysértés vagy mulasztás megállapítása hiányában nem eredményezheti a tisztség megszüntetését.

A bíróságnak a perben tehát az elsődleges tényállási elemként megjelölt törvénysértéseket és mulasztásokat kell vizsgálni, a felperesnek ezeket kell állítania és bizonyítania, a jogsértések és mulasztások súlyának értékelése csak ezt követően lehetséges. Mindenképpen súlyosnak minősül, és az önkormányzati rendszer működésére hátrányos a más tisztségviselők és önkormányzati szervek, intézmények hatáskörének elvonása, vagy gyakorlásuk

akadályozása. A bíróság mérlegelésében azonban kiemelt szerepet játszik e cselekmények sorozatos jellege.

A jogegységi tanács hangsúlyozza, hogy a Pp. 121. § (1) bekezdésébe foglalt, a keresetlevél tartalmi elemire vonatkozó rendelkezésekkel összhangban a per megindításához nem elegendő, ha a képviselő-testület a polgármesteri tisztség megszüntetése iránti kereset benyújtásáról határoz. A minősített többséggel hozott határozatnak a kereset benyújtása alapjául szolgáló törvénysértéseket vagy mulasztásokat is meg kell jelölnie. Az Ötv. 33/C. § (1) bekezdése ugyanis nem a kereseti kérelem [Pp. 121. § (1) bekezdés e) pontja] tárgyában, hanem a kereset egésze kérdésében utal a testület határozatára.

5. A kereset benyújtására az Ötv. a képviselő-testületet hatalmazza fel. Az Ötv. 111. §-a megfelelő értelmezése alapján a perben nem a Pp. XX. fejezetének rendelkezéseit kell alkalmazni. Nem vonatkozik így e perekre a Pp. 335/A. §-ában fogalt korlátozás, mely szerint a felperes a keresetét legkésőbb az első tárgyaláson [141. § (1) bek.] változtathatja meg. A Pp. 146. § (1) bekezdésére tekintettel a perben a felperes képviselő-testület a keresetét az első fokú ítélet hozatalát megelőző tárgyalás berekesztéséig megváltoztathatja, értelemszerűen e változásnak a polgármesteri tisztség megszüntetése tárgykörén belül kell maradnia. A kereset megváltoztatását írásban kell benyújtani, vagy jegyzőkönyvbe kell mondani.

A kereset "ura" azonban a képviselő-testület, annak megváltoztatásáról, kiterjesztéséről a jogi képviselő, illetve a képviselő-testület törvényes képviselőjét ellátó személy önállóan

nem dönthet. A képviselő-testület ilyen irányú döntéséhez is minősített többségre van szükség. Az Ötv. ugyan nem sorolja fel az át nem ruházható hatáskörök között a keresetindítást és adott esetben a keresetváltoztatás tárgyában való döntést, de az, hogy ahhoz a képviselő-testület (és nem más szerv) minősített többséggel hozott határozatát követeli meg, nem teszi lehetővé más szerv vagy személy ilyen irányú döntését.

V.

Mindezek alapján a jogegységi tanács a Bsz. 29. § (1) bekezdés a) pontja és a 32. § (4) bekezdése értelmében a rendelkező rész szerint határozott.

Budapest, 2010. október 25.

Dr. Baka András sk.

a jogegységi tanács elnöke

Dr. Patyi András sk.

előadó bíró

Bauer Jánosné dr. sk.

bíró

Dr. Kozma György sk.

Dr. Buzinkay Zoltán sk.

bíró

bíró

A kiadmány hitelével:

tisztviselő