



Fővárosi Ítéltábla

Az ügy száma:	1.Kf.700.449/2023/4.
A felperes:	felperes neve (felperes címe)
A felperes képviselője:	felperesi képviselő (eljáró ügyvéd: felperes képviselője; felperesi képviselő címe)
A II. rendű alperes:	alperes (alperes címe)
A II. rendű alperes képviselője:	alperesi képviselő (eljáró ügyvéd: alperes képviselője; alperesi képviselő címe)
A per tárgya:	polgármesteri összeférhetlenséggel kapcsolatos közigazgatási jogvita elbírálása
A fellebbezést benyújtó fél:	felperes (18. sorszám alatt)
A fellebbezéssel támadott határozat:	Pécsi Törvényszék 17. sorszámú végzéssel kijavított 102.K.700.577/2023/16. számú ítélete

Í t é l e t:

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 30.000 (harmincezer) forint másodfokú perköltséget.

Kötelezi a felperest, hogy az ítélet jogerőre emelkedésétől számított 60 napon belül a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 10032000-01070044-09060018 számú illetékbevételi számlájára fizessen meg 40.000 (negyvenezer) forint fellebbezési illetéket.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

A fellebbezés alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes a perrel érintett időszakban a 2019. évi helyi önkormányzati választások eredményeként város Önkormányzatának polgármesteri tisztségét töltötte be. E tisztsége mellett – a cég taggyűlésének 4/2020. (I. 22.) számú határozata szerint – 2020. január 23. napjától 2024. december 31. napjáig terjedő időtartamban az közmű társaság (a továbbiakban: társaság) Testületének elnöki tisztségét is ellátta; amelyért havi 300.000 forint tiszteletdíjban részesült.

[2] A II. rendű alperes a 2023. május 25. napján kelt 147/2023. (V. 25.) számú határozatával (a továbbiakban: határozat) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 72. § (2) bekezdésére hivatkozással összeférhetetlenség fennállását; a felperes polgármesteri tisztségének – az Mötv. 37. § (2) bekezdése és 69. § (1) bekezdés c) pontja szerinti, 2023. május 26-i hatállyal történő – megszűnését állapította meg, tekintettel arra, hogy a felperes az összeférhetetlenségi okot az Mötv. 37. § (1) bekezdése alapján annak felmerülését követő 30 napon belül nem szüntette meg, város Önkormányzata közgyűlésének a Szervezeti és Működési Szabályzatról szóló 29/2019. (XII. 23.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: SZMSZ) 49. § (2) bekezdés k) pontjában foglalt kötelezettségének nem tett eleget.

[3] A felperes 2023. május 25-én a határozat átvételét megtagadta; ezt követően még ugyanazon a napon tájékoztatta az társaság-t, hogy lemond az elnöki tisztségért járó tiszteletdíjáról.

A kereset és a védírat

[4] A felperes keresetében – anyagi és eljárásjogi kifogásokat is megjelölve – elsődlegesen a határozat megsemmisítését, másodlagosan annak hatályon kívül helyezését kérte. Többek között arra hivatkozott, hogy a II. rendű alperes Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) az összeférhetlenséggel kapcsolatos eljárást nem folytatta le, a döntéshozatalt érintően részéről javaslattevél nem történt, ami az Mötv. 37. § (2) bekezdésébe ütközik.

[5] A II. rendű alperes védíratában a kereset elutasítását kérte.

[6] A felperes a keresetet az első tárgyaláson megváltoztatta és a Bizottság eljárásának szabálytalanságára is kiterjesztette, egyebek mellett azt sérelmezve, hogy a bizottsági ülésen nem vehetett részt, a javaslatról a Bizottság mindössze egy perc alatt döntött, az eredeti napirenden a polgármesteri összeférhetlenséggel kapcsolatos előterjesztés nem szerepelt. Az összeférhetlenség kivizsgálása nem az SZMSZ 1. melléklet 10. pontja szerint történt, az eljárás az SZMSZ több rendelkezését is sérti.

Az elsőfokú bíróság ítélete

[7] Az elsőfokú bíróság ítéletével a keresetet – annak megalapozatlansága okán – elutasította. Döntését az Mötv. 37. § (1)-(7) bekezdéseiben és 72. § (2), (4) bekezdéseiben foglaltakra alapította. Rögzítette, abban a jogkérdésben kellett állást foglalnia, hogy a felperesnek az társaság Testületénél betöltött elnöki tisztsége és az annak betöltéséért járó havi tiszteletdíjának folyósítása a főállású polgármesteri tisztségével összeférhetetlenséget eredményezett-e. E körben a határozat meghozatalának körülményeit, valamint azt vizsgálta, hogy a felperes esetében az Mötv. 72. § (2) bekezdés a) - c) pontjaiban felsorolt, összeférhetetlenséget kizáró körülmény fennállt-e.

[8] Megállapította, hogy a felperes az társaság Testületének elnöki tisztségét 2017. évtől betöltötte, amelyre tekintettel havi 300.000 forint tiszteletdíjban részesült. E tény az társaság vezérigazgatójának nyilatkozata és a felperes vagyonyilatkozatai alapján alátámasztottnak tekintette; azzal a megjegyzéssel, hogy azt a felperes maga sem vitatta. A peres felek nyilatkozatai és a csatolt iratok alapján megállapította, hogy a felperes vonatkozásában az Mötv. 72. § (2) bekezdés második fordulata szerinti összeférhetetlenségi ok fennállt, a 72. § (2) bekezdés a) - c) pontjaiban felsorolt – az összeférhetetlenséget kizáró – esetek egyike sem merült fel. Ugyanezen § (4) bekezdésére utalva kiemelte, hogy a polgármesterre megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat. Az Mötv. 37. § (2) bekezdése a tényállás tisztázása körében a II. rendű alperesre nézve azt írja elő, hogy az összeférhetetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság javaslata alapján a képviselő-testület következő ülésén, de legkésőbb az összeférhetetlenség megállapításának kezdeményezését követő 30 napon belül az összeférhetetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását határozattal megállapítsa és az összeférhetetlenséget kimondja. A törvényi előírásnak a Bizottság eljárása és a II. rendű alperes határozata megfelelt.

[9] Rögzítette, hogy az Mötv. 72. § (2) bekezdésének második fordulatát a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2021. évi VIII. törvény (a továbbiakban: Mód. tv.) 2021. május 1-jei hatálybalépéssel anélkül iktatta be, hogy a hatálybalépést megelőzően keletkezett jogviszonyokra átmeneti rendelkezéseket tartalmazott volna. Az adott jogszabályi rendelkezés kizárólag úgy értelmezhető, hogy a módosítás hatálybalépését követően a polgármester a tisztsége mellett fennálló egyéb jogviszonyai után díjazást csak akkor fogadhat el, ha azok az Mötv. 72. § (2) bekezdés a) - c) pontjai alá tartoznak. A felperes az társaság Testületének elnökeként díjazásban részesült, az összeférhetetlenségi okot legkésőbb 2021. május 1. napjától számított 30 napon belül meg kellett volna szüntetnie. Annak, hogy a felperes a díjazást milyen jogviszony (megbízási- vagy munkaviszony) alapján kapta, jelentőséget nem tulajdonított.

[10] Hangsúlyozta, hogy az összeférhetetlenségnek a határozat meghozatalakor kell fennállnia, annak visszamenőleges megállapítására nincs lehetőség. A felperesnek a Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) XXIII. cikk (8) bekezdésére, I. cikk (3) bekezdésére, valamint a 3390/2020. (X. 29.) AB határozat (a továbbiakban: AB határozat) indokolásának [37]-[40] bekezdéseire való hivatkozását szintén nem fogadta el. Az

Alkotmánybíróság már korábban is vizsgált közhivatali viselőkkel szemben megfogalmazott összeférhetetlenségi okokat, amelynek során a kiindulási pont az volt, hogy a közhivatal viseléséhez való jog korlátozása alkotmányos keretek között történhet. A polgármesteri megbízatás a közélet szempontjából kiemelten fontos tisztség, amelynek elnyerése a választópolgárok bizalmának megtestesülését jelenti; a közügyek intézésére adott széleskörű felhatalmazást és legitimációt biztosít. Az önkormányzati testületek munkájában való részvétel a választópolgárok bizalmát elnyert képviselők részéről mind morális, mind jogi értelemben feddhetetlenséget követel meg, amelynek nélkülözhetetlen eleme a közmegbízatásra vállalkozó polgárok erkölcsi tisztasága, példamutatása. Az Alkotmánybíróság is rögzítette, hogy az összeférhetetlenségi oknak a döntés meghozatalakor kell fennállnia, amely a felperes esetében – nem vitásan – megvalósult. Az önkormányzati képviselői – és így a polgármesteri – megbízatás egyben közhivatalviselés is, amely az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdése szerinti védelem alatt áll. A tisztség betöltésére, illetve az attól való megfosztásra vonatkozó összeférhetetlenségi szabályoknak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott ún. szükségességi-arányossági tesztnek is meg kell felelniük. A II. rendű alperes eljárása és határozata az Alkotmánybíróság által előírt követelményeknek mindenben eleget tett; az elsőfokú bíróság alkotmányossági aggályt nem észlelt, ezért az eljárás felfüggesztését és a jogszabályi rendelkezés alaptörvényellenessége megállapításának kezdeményezését mellőzte. E körben hivatkozott a Kúria Kfv.VI.38.166/2021/10. számú ítéletében rögzítettekre is. A felperes tudományos, kutatói tevékenységére, mint az összeférhetlenséget kizáró okra való hivatkozását igazolás hiányában nem fogadta el. Kifejtette, hogy a rendelkezésre álló iratok alapján az társaság víziközmű szolgáltatással foglalkozó gazdasági társaság, a Testület pedig az ahhoz tartozó egyes települések érdekképviselői, operatív szerve, tudományos munkát nem végez. A napelem projektet – amely a felperes személyéhez vagy a Tanácsadó Testület munkájához egyébiránt nem is köthető – nem tudományos tevékenység. A felperesnek az társaság tevékenységétől független konferencián való részvétele, illetve az általa írt tanulmány szintén nem minősül az elnöki tisztséghez köthető tudományos tevékenységnek; a felperes a Testület munkájában polgármesterként, nem tudományos munkatársként vett részt, díjazást nem annak ellentételezéseként kapott.

[11] A felperes azon hivatkozását, miszerint a Bizottság által lefolytatott összeférhetetlenségi eljárás – a [6] bekezdésben írt érvek mentén – nem felelt meg az SZMSZ-ben foglaltaknak, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 43. § (1) bekezdése szerinti tiltott keresetkiterjesztésnek minősítette. Kúriai határozatok felhívása mellett hangsúlyozta azt, hogy – a Kp. 2. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezési elvre is tekintettel – a közigazgatási perben eljáró bíróság a kereseti kérelemhez kötve van, a közigazgatási tevékenység jogszerűségét a kereseti kérelem korlátai között vizsgálhatja. A kereseti kérelem nem általában vonatkozik a közigazgatási tevékenység megítélésére, a közigazgatási per irányát és a jogszerűségi vizsgálat kereteit a felperesnek legkésőbb a perindítási határidő elteltéig előadott kereseti indokai határozzák meg. A felperes a keresetlevelében azt kifogásolta, hogy a törvényben előírtak szerint Bizottsági eljárás nem folyt és javaslatétel sem történt, a tárgyaláson azonban már a Bizottság eljárását sérelmezte: egyebek mellett azt, hogy a bizottsági ülésen nem vehetett részt, és az összeférhetlenség megfelelő kivizsgálása nem történt meg. A Bizottság eljárásának esetleges szabálytalansága meg nem engedett keresetkiterjesztésnek minősül.

[12] A Kp. 85. § (2) bekezdése értelmében a támadott határozat jogszerűsége szempontjából az utólagos – a határozat meghozatalát követő – intézkedések nem vehetők

figyelembe, a határozat jogszerűségét az annak meghozatalakor fennállt tények alapján kell vizsgálni. Az társaság jogtanácsosa által aláírt feljegyzés szerint a felperes az őt megillető tiszteletdíjról 2023. május 25. napján 15.00 órakor mondott le, azt követően, hogy a II. rendű alperes a keresettel támadott határozatát meghozta, és annak átvételét a felperes 9.45 órakor megtagadta. A tiszteletdíjról való lemondást ezért a határozat meghozatalakor fennálló tények között figyelembe venni nem lehetett.

A fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem

[13] A felperes fellebbezésében elsődlegesen az elsőfokú ítélet megváltoztatását és a kereseti kérelmének helyt adó döntés meghozatalát, másodlagosan az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte. Álláspontja szerint az elsőfokú ítélet sérti a Kp. 43. §-át, 85. § (1)-(2) bekezdéseit, (3) bekezdés a) pontját, 86. § (1) bekezdését, a 84. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 346. § (5) bekezdését; tévesen értelmezi az Mötv. 72. § (2) és (4) bekezdéseit, 37. § (1)-(2) bekezdéseit, az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdését és I. cikk (3) bekezdését; figyelmen kívül hagyja az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 81. § (1) bekezdésében foglaltakat.

[14] Az elsőfokú bíróság iratellenesen és az irányadó jogszabályokat tévesen értelmezve jutott arra a következtetésre, hogy a támadott határozat meghozatalakor az összeférhetetlenségi ok vele szemben fennállt. A testületi döntés olyan hiányosságokban és pontatlanságokban szenved, amit az elsőfokú bíróságnak hivatalból észlelnie kellett volna, ahogyan azt is, hogy a határozathozatal szabályszerű eljárás nem előzte meg. Az társaság a támadott határozatban szereplő "Testülettel" nem rendelkezik, így annak elnöke nem lehet; a határozat nem mondta ki, hogy az általa betöltött tisztséget az Mötv. 72. § (2) bekezdésének mely fordulatára nézve tekinti összeférhetetlenné. Az elsőfokú bíróság ítéletében nem adta indokát annak, hogy az Mötv. 72. § (2) bekezdése miért értelmezhető tiltó normaként, ugyanis abban olyan tiltás, ami önmagában más tisztség betöltését a főállású polgármesteri tisztséggel összeférhetetlenné tenné, nem szerepel. Ezt figyelembe véve az elsőfokú ítélet a Kp. 85. § (1) bekezdésébe és 86. § (1) bekezdésébe ütközik. Az Mötv. 37. § (2) bekezdése megköveteli az összeférhetetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállásának megállapítását, amely követelmény magában foglalja az alapul szolgáló jogi tények pontos rögzítését, továbbá az Mötv. 72. § (2) bekezdésében szereplő azon fordulat megjelölését, amelyre az összeférhetetlenséget alapítják. A II. rendű alperes határozata e követelményeknek nem felelt meg, mivel az összeférhetetlenség alapjaként olyan körülményt nevezett meg, ami az Mötv. idézett szakaszaiból nem vezethető le. A határozat a díjazás elfogadására nem utalt, annak előzőekben említett lényegi hiányosságait az elsőfokú bíróságnak a Kp. 85. § (3) bekezdés a) pontja alapján hivatalból is figyelembe kellett volna vennie. Az elsőfokú ítélet [65] és [70] bekezdései – részben iratellenesen (Pp. 346. § (5) bekezdés), részben az Mötv. 72. § (2) bekezdésében írtakat tévesen értelmezve tartalmazták, hogy a határozat meghozatalakor az összeférhetetlenség fennállt. Jelen esetben kizárólag az „egyéb tevékenységéért díjazást nem fogadhat el” fordulatnak lehet jelentősége, a tisztség betöltésének, a betöltés terminusának nem. A határozathozatal időpontjában (2023. májusában) kifejtett tevékenységéért nem részesült díjazásban, és mivel az idézett törvényi rendelkezés összeférhetetlenné a díjazás

elfogadását tekinti, ezért irreleváns az a körülmény, hogy a díjazásáról a határozathozatal időpontjához képest pontosan mikor mondott le.

[15] Nem felel meg a hivatalviselési jog szükséges és arányos korlátozásának az a jogértelmezés, amely a polgármesteri tisztség ellátásával a megbízatás tartama alatt olyan tevékenység ellátását is összeférhetetlennek tartja, amely a hatálybalépés napja előtt keletkezett jogviszonyon alapul. Az elsőfokú bíróság az ítéletének [72] bekezdésében rögzítette, hogy a II. rendű alperes eljárása az alkotmánybírósági követelményeknek megfelelt, azonban ezen érvekre pontos magyarázatot nem adott. A törvényszék az összeférhetlenséget kizáró okként említett tudományos tevékenységet az ítélet [77] bekezdésében nem látta igazoltnak, többek között azért, mert álláspontja szerint a Testület az adott gazdasági társaság „operatív szerve”. Ez a megállapítás nemcsak iratellenes (Pp. 346. § (5) bekezdés), hanem a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) gazdasági társaságokra vonatkozó előírásaival, mint jogi tényekkel is ellentétben áll. Az elsőfokú bíróság a tudományos tevékenységet egyebekben az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésébe és I. cikk (3) bekezdésébe ütköző módon önkényesen kiterjesztő értelmezéssel nem látta igazoltnak.

[16] Az elsőfokú bíróság ítéletének [84] bekezdésében a Kp. 43. §-ában foglaltakat tévesen értelmezte. A keresetlevelében arra hivatkozott, hogy az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság eljárást nem folytatott, a javaslat alapjául szolgáló határozatot nem hozott. A Bizottság eljárása szabályszerűségének megkérdőjelezése a keresetnek új megtámadási irányt nem szab, mivel már a keresetlevelében és az első tárgyaláson is állította, hogy a testületi döntést szabályszerű eljárás nem előzte meg. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróságnak a Bizottság, illetőleg a II. rendű alperes helyi rendeletben kihirdetett SZMSZ-t sértő eljárását akkor is figyelembe kellett volna vennie, amennyiben arra az elsőfokú eljárás során egyáltalán nem hivatkozott volna.

[17] A II. rendű alperes fellebbezési ellenkérelmében – tartalmát tekintve – az elsőfokú bíróság ítéletének helybenhagyását kérte. Álláspontja szerint a határozata az Ákr. 81. § (1) bekezdésében támasztott követelményeknek megfelelt, az összeférhetlenséget megalapozó körülményeket az Mötv. 72. § (2) bekezdésében foglaltak betartásával egyértelműen megjelölte. Hangsúlyozta, hogy az Mötv. 37. § (2) bekezdésében foglalt eljárási kötelezettségeit is teljesítette. Az elsőfokú ítélet [57] bekezdése azt a különös jelentőséggel bíró körülményt tartalmazza, miszerint a határozat meghozatalát követően a tiszteletdíjáról való lemondását maga a felperes jelentette be, amely egyértelmű bizonyítéka annak, hogy a határozat – és egyidejűleg az annak mellékletét képező munkáltatói intézkedés – tartalmát 2023. május 25. napján megismerte. Az ügy elbírálása szempontjából irreleváns, hogy a díjazásról való lemondását a felperes a határozat meghozatala napján, annak közlését követően bejelentette, ugyanis a vizsgálat során kizárólag az bírhat jelentőséggel, hogy a határozat meghozatalakor az Mötv. 72. § (2) bekezdése szerinti összeférhetlenségi ok fennállt-e vagy sem. Ahogyan arra az elsőfokú bíróság az ítéletének [67] bekezdésében rámutatott, a felperesnek 2021. június 1. napjáig lett volna jogszerű lehetősége az összeférhetlenségi ok megszüntetésére. A felperes azonban e kötelezettségének a határozat meghozataláig nem tett eleget. A felperesi állásponttal ellentétben rámutatott, hogy a Mód. tv. átmeneti rendelkezésének hiányában csak az általános jogértelmezési alapelvek sérelmével lehet arra a következtésre jutni, miszerint a polgármesteri tisztségüket már betöltő (hivatalban lévő) személyek esetén az új összeférhetlenségi szabály nem alkalmazható. A felperes

tudományos tevékenységet sem a Testületben betöltött tevékenysége keretében, sem pedig azt megelőzően nem végzett. Az elsőfokú bíróság helytállóan foglalt állást abban a kérdésben is, hogy a Bizottság eljárásának esetleges szabálytalansága meg nem engedett keresetkiterjesztésnek minősül. A csatolt iratok egyértelműen bizonyítják, hogy a Bizottság eljárása szabályszerű volt.

A Fővárosi Ítéltábla döntése és annak jogi indokai

[18] A fellebbezés – az alábbiak szerint – nem alapos.

[19] A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú ítéletet a Kp. 108. § (1) bekezdése alapján, a fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem keretei között vizsgálta felül. Ennek során megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a tényállást helyesen állapította meg, a felhívott jogszabályi rendelkezések megfelelő alkalmazásával megalapozottan és jogszerűen utasította el a felperes keresetét. Döntésének helytálló indokaival a Fővárosi Ítéltábla egyetértett, a fellebbezésben foglaltakra figyelemmel a következőket emeli ki.

[20] A felperes fellebbezésében az elsőfokú ítéletet eljárásjogi és anyagi jogi jogszabálysértésekre hivatkozással támadta. Az ítéltábla elsőként az eljárásjogi kifogásokat vizsgálta, amelyekkel összefüggésben rámutat arra, hogy a közigazgatási bíráskodás alapvetően a szubjektív jogvédelem talaján áll. A Kp. 85. § (1)-(2) bekezdései értelmében a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét főszabályként a kereseti kérelem korlátai között, a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján értékelheti. A Kp. a jogszerűség viszonyítási alapjára nézve fenntartja a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság vizsgálati jogkörének korábban, az 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) talaján kialakult szabályait azzal, hogy törvény más időpontban fennálló tények alapján történő vizsgálatot is előírhat. Ilyen külön törvényi előírás hiányában azonban jogszerűen kerül sor a tevékenység megvalósításának időpontjában alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján való vizsgálatra. A rendelkezési jog mellett az objektív jogvédelmi funkció biztosítása céljából a hivatalbóliség elvének fontos kiegészítő szerep jut. A Kp. 85. § (3) bekezdés a) pontján alapuló – hivatalból figyelembe vehető – körülmény, ha a közigazgatási cselekmény olyan lényeges alaki fogyatékoságban szenved, amely miatt azt nemlétezőnek kell tekinteni, és emiatt érdemi vizsgálatra alkalmatlan. Az eljárásjogi szabályok megtartása – és azon belül az indokolási kötelezettség teljesítése – minden közigazgatási cselekmény tekintetében alapvető jelentőségű követelmény, ezek külön nevesítését a törvény e helyen nem tartalmazza, azt a bíróság – megfelelő kereseti kérelem esetén – minden ügyben vizsgálja.

[21] A felperes fellebbezésében a Kp. 85. § (1) bekezdésében, (3) bekezdés a) pontjában, 86. § (1) bekezdésében foglaltak megsértésére hivatkozva kifejtette, hogy a határozat olyan hiányosságokban, pontatlanságokban szenved, amit az elsőfokú bíróságnak hivatalból észlelnie kellett volna, ahogyan azt is, hogy a határozathozatalt szabályszerű eljárás nem előzte meg. Ezek mellett a Pp. 346. § (5) bekezdésével kapcsolatosan kifogásolta,

miszerint az elsőfokú bíróság nem tulajdonított jelentőséget annak, hogy a határozat a díjazás elfogadására nem utalt, ítéletében nem adta indokát annak, hogy az Mötv. 72. § (2) bekezdése miért értelmezhető tiltó normaként; a Testületet iratellenesen értékelte operatív szervnek. További hivatkozása szerint a határozathozatal időpontjában kifejtett tevékenységéért már nem részesült díjazásban, amely tény szintén iratellenesen került értékelésre.

[22] Az ítéltábla – a felperesi hivatkozással ellentétben – az elsőfokú döntés Kp. 85. § (1) bekezdésébe, (3) bekezdés a) pontjába és 86. § (1) bekezdésébe ütközését nem állapította meg. Az elsőfokú bíróság az ítéletének [44], [56]-[58] bekezdéseiben az érdemi döntése indokát adva rögzítette, hogy a felperes, mint a 3000 fő feletti lakosságszámú település főállású polgármestere a megbízatása időtartama alatt az Mötv. 72. § (2) bekezdés második fordulatát megvalósítva egyéb tevékenységéért díjazást fogadott el, amely vele szemben összeférhetetlenségi ok fennálltát eredményezte.

[23] Az ítéltábla helyesnek tartotta az elsőfokú bíróság álláspontját a körben is, hogy a határozat a munkáltatói intézkedéssel egységben értelmezendő, amely okirat a felperes esetében fennálló összeférhetetlenségi okot a törvényben előírt módon, kellő részletességgel tartalmazta. A határozatban a havi 300.000 forint tiszteletdíj elfogadására vonatkozó megállapítás valóban nem került rögzítésre, azonban az a munkáltatói intézkedés 2. és 3. pontjaiban kétséget kizáróan szerepel.

[24] Helyesen járt el az elsőfokú bíróság, amikor a felperes azon kereseti hivatkozását, miszerint a határozathozatalt szabályszerű eljárás nem előzte meg, az elsőfokú ítélet [60] bekezdésében kifejtett indokok mentén alaptalannak találta. Helytállóan mutatott rá arra, hogy a felperes által e körben felhívott jogszabályi követelménynek, az Mötv. – konkrét eljárási részletszabályokat nem tartalmazó – 37. § (2) bekezdésében előírt kötelezettségnek a Bizottság eljárása és a II. rendű alperes határozata megfelelt. Az ítéltábla megjegyzi, a felperes ezen kifogását az általa az első tárgyaláson tett – a kifogással ellentétes tartalmú – nyilatkozatával sem tudta alátámasztani.

[25] A fellebbezésben foglaltakkal ellentétben az elsőfokú bíróság a fenti kereseti indokok vizsgálatát a kereseti kérelem korlátai között eljárva teljeskörűen elvégezte, hivatalból észlelendő semmisségi, illetve érvénytelenségi ok az előzőekben kifejtettekre figyelemmel a Bizottság és a II. rendű alperes által lefolytatott eljárás, valamint – a határozatban és a munkáltatói intézkedésben foglaltak együttes vizsgálata alapján – az indokolási kötelezettség tekintetében sem merült fel; az elsőfokú bíróság ítéletét tehát ezekkel kapcsolatban eljárási jogszabálysértés nem terheli.

[26] Nem foghatott helyt a felperes azon – az általa előadottakra figyelemmel a másodfokú bíróság által a Kp. 85. § (2) bekezdésének sérelme körében is értékelt – hivatkozása sem, amely szerint a határozat meghozatalának időpontját is magában foglaló hónap (2023. május) tekintetében a tevékenységéért már nem részesült díjazásban. A

törvényszék ítéletének [65] bekezdésében elfoglalt jogi álláspontjával egyetértve az ítéltábla kiemeli, hogy a határozat meghozatalára 2023. május 25-én 9.45 órakor már bizonyosan sor került, mivel annak átvételét a felperes ezen időpontban tagadta meg. Az a körülmény, hogy a díjazásról ezt követően, 2023. május 25-én 15.00 órakor lemondott, visszamenőlegesen nem változtat a Kp. 85. § (2) bekezdése által meghatározott időpontban rendelkezésre álló tények körén, amelyek között a lemondás nem szerepelt, így értékelésre sem kerülhetett. A felperes nem jelölt meg továbbá olyan törvényi rendelkezést sem, mely a közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálati időpontját jelen ügyben a Kp. 85. § (2) bekezdésében rögzített főszabálytól eltérően határozná meg.

[27] Az ítéltábla a felperesnek a Kp. 84. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 346. § (5) bekezdésének megsértésére hivatkozását sem találta megalapozottnak, mivel az elsőfokú bíróság a jogszabályok összevetéséből és azok értelmezéséből fakadó indokolási kötelezettségének ítéletében – a fentebb írtakra is figyelemmel – maradéktalanul eleget tett. E fellebbezési kifogás vonatkozásában megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a felperes által előadott valamennyi jogi érvet körültekinően megvizsgálta, elbírált; az ítéletének indokai logikus, okszerű levezetést mutatnak, iratellenes megállapítást – a felperesi állítással szemben – nem tartalmaznak. Az a körülmény, hogy az elsőfokú bíróság a Testületet a felperes által állított tudományos tevékenység vizsgálata során érdekképviseleti, operatív szervnek tekintette, a Pp. 346. § (5) bekezdésének sérelmét szintén nem eredményezte, különösen, hogy a felperes annak egyedüli indokokaként a Ptk. gazdasági társaságokra vonatkozó diszpozitív előírásaira hivatkozott, amelyek a jelen ügyben az Mötv. 72. § (2) bekezdés a) - c) pontjaival összefüggésben irrelevánsak. Az elsőfokú ítélet [46]-[49], [52]-[53] bekezdéseiben továbbá mindazon releváns jogszabályhelyek szerepelnek, amelyeket a törvényszék a jogvita eldöntése szempontjából irányadónak ítélt; az elsőfokú bíróságnak az anyagi jogi rendelkezésekre alapított levezetése a döntést valamennyi kereseti hivatkozás tekintetében érdemi felülbírálatra alkalmassá tette.

[28] Az AB határozattal kapcsolatos érvekre való reakció hiánya, mint fellebbezési kifogás körében az elsőfokú bíróság a kereseti érvekre a [66]-[72] bekezdésekben részletesen reagált, ezért a felperes hivatkozása e tekintetben sem foghatott helyt.

[29] Figyelemmel továbbá arra, hogy az ítéltábla a peres eljárás során alkalmazandó jogszabályi rendelkezések tekintetében alkotmányossági aggályt – az elsőfokú bírósággal egyező indokok mentén – nem észlelt, a másodfokú eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásának kezdeményezését nem tartotta szükségesnek.

[30] Az első tárgyaláson közölt keresetkiterjesztésre és a Kp. 43. § (1) bekezdésében foglaltak értelmezésére vonatkozóan az ítéltábla a következőkre mutat rá. A legfelsőbb bírósági, majd azt követően a kúriai döntéseken alapuló, a régi Pp. 335/A. §-ához kapcsolódóan kialakított (KK 34. számú állásfoglalás, 2/2011. (V. 19.) KK vélemény) és a Kp. hatálya alatt is töretlen és következetes bírói gyakorlat (BH2020. 378., Kfv.I.35.809/2013/5., Kfv.I.35.103/2021/4., Kfv.III.37.183/2022/8.) szerint a közigazgatási

perben a kereseti kérelem nem általában vonatkozik valamely közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára, hanem a felperesnek pontosan meghatározott irányú vizsgálatot kell kérnie. A felperes által megjelölt jogsérelem szabja meg ugyanis a bíróság számára azokat a korlátokat, amelyek között a közigazgatási tevékenység jogszerűségét vizsgálhatja. Előfordulhat, hogy a felperes a per során az előterjesztett keresetén változtatni kíván, amelynek eredményeként azt a továbbiakban nem a keresetlevelében előterjesztett tartalommal tartja fenn. A keresetváltoztatás (illetőleg a keresetkiterjesztés) mindazonáltal a közigazgatási perben szigorú feltételekhez kötött, ami – a perkoncentráció, az eljárás észszerű időn belüli lefolytatása, a per lehetőleg egy tárgyaláson érdemben való elbíráltatósága követelményeinek megfelelően – a per elhúzódásának megakadályozását célozza. A Kp. 43. § (1) bekezdése szerint a felperes a keresetét legkésőbb az első tárgyaláson változtathatja meg. A keresetet a közigazgatási cselekmény keresettel nem támadott, a cselekmény egyéb rendelkezéseitől egyértelműen elkülöníthető rendelkezésére csak a keresetindításra nyitva álló határidőn belül lehet kiterjeszteni. A Kp. 43. § (1) bekezdéséből következően a közigazgatási per irányát, a bíróság jogszerűségi vizsgálatának kereteit a felperesnek legkésőbb a perindítási határidő leteltéig előadott kereseti indokai határozzák meg. Az egységes ítélkezési gyakorlat szerint a felperes a perindítási határidő letelte után, de a per első tárgyalásának befejezése előtt csak a már előadott kereseti indokai körében változtathat, azokat kibonthatja, részletezheti, pontosíthatja, ha megállapítható, hogy az a kereseti érveléséből okszerűen következik, ugyanakkor e kereseti indokoktól alapvetően eltérő, új szempontok bevezetése a per teljesen új irányát eredményezné, ezért az nem megengedett. A keresetkiterjesztés tilalmába ütközik, ha a felperes a perindítási határidő letelte után új megtámadási irányt kíván szabni a közigazgatási perben. A keresetváltoztatásnál is érvényesülő a perkoncentráció elvárása kapcsán a Kp. 46. § (4) bekezdéséből ugyancsak levezethető az, hogy a megjelölt jogsérelem a keresetindítási határidőn belül rögzül, új megtámadási irányt ezt követően a perbe nem vihető.

[31] A perbeli esetben a felperes a keresetét az elsőfokú bíróság által megtartott első tárgyaláson a Bizottság eljárásának szabálytalanságának vizsgálatára – és a SZMSZ addig nem hivatkozott 1. melléklet 10. pontja felhívásával – kívánta kiterjeszteni, egészen addig azt állította, hogy a Bizottság eljárást az ügyben nem folytatott, a határozathozatalra javaslatot nem tett; amelyhez vizsgálandó jogszabályként az Mötv. 37. § (2) bekezdését társította. Az újonnan előadott érvelése a korábbi kereseti indokaitól és az azokkal behatárolt vizsgálati körtől eltért, más jogi érv mentén más irányú vizsgálat lefolytatását kívánta kezdeményezni; amely – az ítéltábla elsőfokú bírósággal egyező álláspontja szerint – a per teljesen új irányát eredményezte volna, elbírálásának – a perindítási határidő leteltére figyelemmel – a Kp. 43. § (1) bekezdése alapján már nem volt helye. A felperes ezzel összefüggésben tévesen érvelt azzal, hogy a szabályszerű eljárás lefolytatásának hiányára történt hivatkozásába beleértendő a Bizottság eljárásával kapcsolatos, újonnan felhozott kifogása is, mivel a szabályoknak meg nem felelő eljárás körében éppen az Mötv. 37. § (2) bekezdése által megkövetelt Bizottsági eljárás hiányát azonosította, azaz az összeférhetetlenségi bizottsági eljárás lefolytatásának elmulasztásából eredeztette a jogsérelmét, amelyhez képest eltérő jogsérelmi kört jelent a lefolytatott, ám az SZMSZ – keresetben fel nem hívott – rendelkezésének meg nem felelő eljárás megvalósulásának kifogásolása, ami a Bizottsági eljárásra vonatkozó, korábban azonban meg nem jelölt körülmények és részletszabályok vizsgálatát igényelte volna. A kifejtettek alapján az elkésztett előterjesztett, új irányú megtámadási indokokat sem az első-, sem a másodfokú bíróság nem bírálhatta el.

[32] Az ítéltábla ezt követően a fellebbezés anyagi jogi kifogásainak vizsgálatára tért át.

[33] Az elsőfokú bíróság ítéletében helyesen rögzítette a perben elbírálandó jogkérdéseket, és azokat részletesen megvizsgálta. Helytállóan utalt az Mötv. 72. § (4) bekezdésére, amelynek értelmében a polgármesterre az önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat megfelelően alkalmazni kell. Az Mötv. a 37. §-ában egyértelműen meghatározza az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság javaslattételi és a képviselő-testület (közgyűlés) összeférhetlenséggel összefüggő határozathozatali kötelezettségét, valamint a 72. § (2) bekezdésében feltüntetett kivételektől eltekintve kimondja, hogy a 3000 fő feletti lakosságszámú település főállású polgármestere más kereső foglalkozást nem folytathat, egyéb tevékenységéért díjazást nem fogadhat el és nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja.

[34] A törvényben nevesített összeférhetlenségi okok esetén azok fennállását minden esetben az érintett jogviszony részletes elemzésének a jogszabályi rendelkezésekkel való összevetésével kell mérlegelni és arról állást foglalni. Az Alkotmánybíróság a hivatkozott AB határozatának [40] bekezdésében rámutatott, hogy az önkormányzati képviselői (azzal egyezően a polgármesteri) megbízatás egyben közhivatal-viselés is, amely az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésének védelme alatt áll. Ebből következően a tisztség betöltésére, illetve az attól való megfosztásra vonatkozó összeférhetlenségi szabályoknak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott ún. szükségességi-arányossági tesztnek meg kell felelniük. Emellett az összeférhetlenség kérdésében való konkrét döntéshozatal során – amelynek a következménye akár a megbízatás megszűnése is lehet – az eljáró szerveknek fokozottan figyelemmel kell lenniük arra, hogy az Mötv.-ben foglalt feltételek fennállnak-e, mivel döntésük a képviselő (polgármester) Alaptörvényben biztosított jogát érinti. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor más határozataiban is foglalkozott az összeférhetlenséggel kapcsolatos egyes kérdésekkel, és akként foglalt állást, hogy az összeférhetlenség intézményének alapvető rendeltetése a hatalom megosztásának, az államhatalmi ágak elválasztásának biztosítása. (1158/B/1990/7. AB határozat II. 2., 39/1997. (VII.1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275.) Az Mötv. abból az általános szabályból indul ki, hogy a képviselői (polgármesteri) megbízatással minden olyan tevékenység összeférhetetlen, amely a megbízott feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja. Ebből következik, hogy a jogalkotó a közhatalmat betöltő személyekkel szemben egy magasabb elvárhatósági szintet fogalmaz meg, jogi és erkölcsi értelemben tőlük feddhetetlenséget követel meg, hiszen a jogkövető magatartás a közmegbízatás betöltésének elengedhetetlen feltétele.

[35] A perbeli esetben a felperes – a felek által nem vitatottan – 2017. évtől az társaság Testületének elnöki tisztségét betöltötte, amelynek ellentételezéseként havi 300.000 forint tiszteletdíjat fogadott el.

[36] E tényeket, körülményeket figyelembe véve az elsőfokú bíróság helytállóan állapította meg, hogy a határozat meghozatalának időpontjában az Mötv. 72. § (2) bekezdés második fordulata szerinti összeférhetetlenségi ok fennállt, a felperest érintően a 72. § (2) bekezdés a) - c) pontjaiban felsorolt – az összeférhetetlenséget kizáró – esetek egyike sem merült fel, mint ahogyan azt is helyesen rögzítette, hogy az összeférhetetlenség megállapítására visszamenőlegesen nincsen lehetőség. A felperes a perrel érintett időszakban a 3000 fő feletti lakosságszámú város főállású polgármestereként az társaság Testületének elnöki tisztségét betöltve havonta tiszteletdíjban részesült, a vele szemben fennálló összeférhetetlenségi okot legkésőbb 2021. május 1. napjától számított 30 napon belül meg kellett volna szüntetnie. Az, hogy a felperes a díjazást milyen jogviszony (megbízási- vagy munkaviszony) keretében kapta, valóban nem bírt jelentőséggel.

[37] A felperes fellebbezésében azt is kifogásolta, hogy az elsőfokú bíróság annak ellenére nem állapította meg a határozat Mötv.-be ütközését, hogy a tiszteletdíját a határozat meghozatalát megelőzően már nem vette fel; az Mötv. 72. § (2) bekezdésében foglalt utolsó fordulat második elemének megvalósulása a határozat meghozatala napján már nem állapítható meg. Az ítéltábla e fellebbezési kifogást az anyagi jogi felülbírálat során sem fogadta el, ugyanis az a körülmény, hogy a felperes utólagosan olyan nyilatkozatot tett, amellyel a díjazásban részesülését a határozat meghozatalának hónapjára meg tudta szüntetni, nem jelenti azt, hogy az összeférhetetlenségi ok a határozat meghozatalának időpontjában nem állt fenn és vele szemben nem volt alkalmazandó. E felperesi érvelés elfogadása a törvényi rendelkezés kiüresedését eredményezné.

[38] Az ítéltábla a tudományos tevékenység értékelésének önkényes kiterjesztő értelmezése körében előadott érvek kapcsán hangsúlyozza, hogy az összeférhetetlenség alóli mentesítő körülményre való utalás azt feltételezi, hogy a hivatkozott körülmény igazolást tud nyerni, ami azonban a perbeli esetben nem valósult meg. Önmagában az a körülmény, hogy az elsőfokú bíróság a Testületet operatív szervnek nevezte, és értékelését az abban végzett tevékenységre vetítette, a felperes által ellátott feladatok tudományos jellegét, a tudományos vagy kutatási tevékenység folytatását nem igazolja.

[39] Mindezekre tekintettel a felperes a fellebbezésében nem adott elő olyan érvelést, ami az elsőfokú ítélet megváltoztatására vagy hatályon kívül helyezésére alapot adna, ezért a Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét Kp. 109. § (1) bekezdése alapján helybenhagyta.

[40] A másodfokú bíróság a Kp. 99. § (3) bekezdése alapján a 35. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 83. § (1) bekezdése értelmében kötelezte a peres felperest az alperes másodfokú eljárásban felmerült perköltségének megfizetésére; annak mértékét a Pp. 81. § (1)-(2) bekezdéseire, 82. § (3) bekezdésére, valamint a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 4. § (1) és 3. § (3), (5) bekezdéseire figyelemmel az ügy bonyolultságára, az alperes által benyújtott fellebbezési ellenkérelem elkészítésének munka- és időigényére, valamint a tárgyaláson teljesített képviselőre figyelemmel mérlegeléssel állapította meg.

[41] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 39. § (3) bekezdés c) pontjában és 46. § (1) bekezdésében meghatározott mértékű fellebbezési illeték viselésére a pervesztes felperes a Kp. 35. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 101. § (1) bekezdése, valamint 102. § (1) bekezdése alapján köteles. A fizetendő illeték az Itv. 78. § (4) bekezdése alapján a határozat jogerőre emelkedését követő 60. napon válik esedékessé, figyelemmel a Pp. 358. § (2) bekezdésére is. Az illeték megfizetése során a közleményben fel kell tüntetni a Fővárosi Ítélőtáblát, a bíróság ügyszámát és a fizetésre kötelezett adóazonosító számát. Amennyiben a felhívásnak a megjelölt határidőben nem tesz eleget, az illeték behajtására és megfizetésére az Itv. és az adóigazgatási eljárásokra irányadó jogszabályok rendelkezéseit kell alkalmazni.

[42] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kp. 99. § (1) bekezdése zárja ki.

Záró rész

Budapest, 2023. október 17.

dr. Antal Regina s.k.	dr. Kincsesné dr. Szalai Kornélia s.k.	dr. Bíró Péter s.k.
a tanács elnöke	előadó bíró	bíró