



A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsa
határozata

Az ügy száma: Köf.5019/2016/3.

A tanács tagja: Dr. Kozma György a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt előadó bíró,
Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó bíró

Az indítványozó: Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal
(Nyíregyháza, Hősök tere 5.)

Az indítványozó képviselője: dr. Lakatos Szabolcs jogtanácsos

Az érintett önkormányzat: Terem Község Önkormányzata
(Terem, Fő út 6.)

Az ügy tárgya: helyi képviselő-testületi ülés nyilvánossága

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Terem Község Önkormányzat Képviselő-testületének a képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 2/2016. (I.25.) számú rendelete törvénysértő, ezért azt megsemmisíti.
- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] A Kúria a Köf.5025/2015/4. számú, 2015. október 6-án meghozott határozatában megsemmisítette Terem Község Önkormányzatának a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (II.05.) számú rendeletét, mivel a rendeletet az önkormányzat úgy hirdette ki, hogy nem tartalmazott hatályba léptető rendelkezést, s ezáltal a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 7. § (1) bekezdésébe ütközött.

[2] Ezt követően Terem Község Önkormányzata nem alkotott új szervezeti és működési szabályzatot, ezért a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés áll fenn. Ennek megszüntetése érdekében a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 134. § (1) bekezdés alapján 2015. október 28. napján törvényességi felhívást bocsátott ki arra vonatkozóan, hogy Terem Község Önkormányzata 2015. december 10. napjáig – majd határidő-hosszabbítás iránti kérelemnek helyt adva 2016. január 9. napjáig – alkossa meg a szervezeti és működési szabályzatát. A meghosszabbított határidő is eredménytelenül telt el, ezért az indítványozó a Kúriához fordult. A Kúria eljárása alatt Terem Község Önkormányzata megalkotta a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatáról szóló 2/2016. (I. 25.) számú önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Ör.), ezért a Kúria a Köm.5006/2016/4. számú végzésében ezt az eljárását megszüntette.

[3] Jelen eljárás tárgya, hogy Terem Község Önkormányzata az Ör.-t a nyilvánosság kizárásával zárt ülésen tárgyalta meg és fogadta el. A Kúria eljárását kezdeményező Kormányhivatal indítványában kifejtette, hogy a 2016. január 25. napján tartott testületi ülésről készült jegyzőkönyv szerint a napirenden 12 pont szerepelt. Az „Előterjesztés a szociális tűzifa kiosztás rendelete, határozathozatala megtárgyalása” című első napirendi pontot követően a tárgyalás zárt ülésen folytatódott, így került elfogadásra az Ör. is 7. napirendi pontként.

[4] A Kormányhivatal a Mötv. alapján 2016. március 17. napján törvényességi felhívást bocsátott ki, kezdeményezte a törvénysértés megszüntetését 2016. április 22-ei hatállyal. A törvényességi felhívás határideje eredménytelenül telt el, ezért a Kormányhivatal az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja, a Mötv. 136. § (2) bekezdése, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 24. § (1) bekezdés f) pontja alapján a Kúriához fordult.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

[5] Az indítványozó felhívta az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) és d) pontját, 32. cikk (3) bekezdését, a Mötv. 2. § (1) és (2) bekezdését, 3. § (1) bekezdését, 46. § (1) és (2) bekezdését, 48. §-át, 52. § (2)-(3) bekezdését, 53. § (1) bekezdését, továbbá az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CII. törvény 3. § 5. és 6. pontját, 32. §-át, 33. §-át. Az indítványozó idézett a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.036/2012/6. számú és Köf.5.040/2013/4. számú határozataiból, valamint az Alkotmánybíróság 17/1997. (II. 28.) AB határozatából.

[6] Az indítványozó kifejtette, hogy a 2016. január 25. napján megalkotott Ör. esetében nem voltak meg a zárt ülés tartására vonatkozó törvényben meghatározott feltételek, a képviselő-testület a Mötv. 2. § (1) és (2) bekezdésébe és 46. § (1) és (2) bekezdésébe ütköző módon a nyilvánosság kizárásával zárt ülésen alkotta meg az Ör.-t. Az indítványozó álláspontja, hogy a jogállamiság megköveteli a nyilvánosság jelenlétét a képviselő-testület döntéshozatali eljárása során, valamint a képviselő-testület döntéseinek nyilvános úton való közzétételét. Az Ör. elfogadásakor nem érvényesült a nyilvánosság elve, a választópolgárok az ülés zárt jellege miatt azon nem tudtak alanyi jogon jelen lenni.

[7] A fentiekre tekintettel az indítványozó kérte az Ör. törvényességi vizsgálatát és teljes körű megsemmisítését.

[8] A Kúria a Bszi. 52. §-a szerint az indítványt megküldte az érintett önkormányzatnak állásfoglalása megismerése végett. Az érintett önkormányzat az állásfoglalás – azaz álláspontja megismertetése – lehetőségével nem élt.

A Kúria döntésének jogi indoka

[9] A Kúria eddigi gyakorlatában találunk olyan esetet, amikor az adott önkormányzati rendelet zárt ülésen való elfogadása törvényellenességet eredményezett. A Kúria a Köf.5.040/2013/4. számú határozatában törvényellenesnek minősítette Gyöngyössolymos Község Önkormányzat Képviselő-testületének az Önkormányzat és az általa irányított költségvetési szervek 2013. évi költségvetéséről szóló 1/2013. (II. 19.) számú rendeletét. Ebben az ügyben a Kúria nem fogadta el, hogy a költségvetési rendeletet azért alkották meg zárt ülésen, mert a személyi juttatások körében név szerinti személyes adatokat tartalmazott az előterjesztés, minthogy azt sem fogadta el a Kúria, hogy a választópolgárok a képviselő-testület zárt ülésének megszavazásakor nem voltak jelen, így nem kívánták jogaikat gyakorolni az önkormányzati működés felett. A képviselő-testületi ülések nyilvánosságának követelménye ezen szempontokon felül áll.

[10] A Kúria a fenti döntésében idézte a Köf.5.036/2012/6. számú határozatát, amelynek értelmében „[a] közhatalom, ezen belül a helyi közhatalom gyakorlásának nyilvánossága a

demokratikus működés alapja, a jogállami működés egyik sarkalatos pontja. (...) A nyilvánosság részben a képviselő-testület ülésein való részvételt, részben pedig az arról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti. A kettő együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is.” A Kúria ezt az álláspontját jelen ügyben is fenntartja.

[11] A képviselő-testület működésének rendjét a Mötv. szabályai tartalmazzák. A Mötv. 46. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület ülése nyilvános. A zárt ülés elrendelhetősége tekintetében a Mötv. egyértelmű szabályokat fogalmaz meg. A Mötv. 46. § (2) bekezdése szerint: a képviselő-testület

a) zárt ülést tart önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén;

b) zárt ülést tart az érintett kérésére választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor;

c) zárt ülést rendelhet el a vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené.

[12] Mint ahogy a Kúria Köf.5.040/2013/4. számú határozata, illetve a jelen ügy alapjául szolgáló indítvány is tartalmazza, a Mötv. fenti szabályai alapján zárt ülés tartására három módon van lehetőség: egyes törvényben meghatározott esetekben kötelező [46. § (2) bekezdés a) pont], másik esetkörben az érintett kérésére kell zárt ülést tartani a törvényben meghatározott személyi kérdéseket érintő döntésekhez kapcsolódva [46. § (2) bekezdés b) pont], illetve a harmadik csoport esetén a képviselő-testület mérlegeli, hogy a törvényi feltételek fennállnak-e és szükség van-e zárt ülésre [46. § (2) bekezdés c) pont]. Az Ör. vonatkozásában a Mötv. 46. § (2) bekezdésében felsorolt egyik feltétel sem állt fenn, ezért a rendeletalkotási eljárás a Mötv. 46. § (2) bekezdésével ellentétes volt.

[13] A képviselő-testületi ülések nyilvánossága kötődik a Mötv. alapelvi rendelkezéseire is. A Mötv. 2. § (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. E szabály alapján önmagában is alapelvnek tekinthető, hogy a nyilvánosságot kizáró döntéshozatalra csak törvényben előre meghatározott, indokolható esetben, szűk körben kerülhessen sor. A Mötv. 3. § (1) bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzás joga a települések és a megyék választópolgárainak közösségét illeti meg. A Mötv. e rendelkezése a helyi önkormányzáshoz való jog törvényi rögzítését foglalja magában. A választópolgárok az önkormányzáshoz való jogot egyrészt közvetlenül (helyi népszavazás útján), másrészt közvetetten (az önkormányzati képviselők megválasztása révén) gyakorolják. Ugyanakkor magából az önkormányzáshoz való jogból az a követelmény is fakad, hogy a választópolgárok figyelemmel tudják kísérni az önkormányzati döntéshozatalt: az önkormányzat transzparens működése a demokratikus jogállam egyik követelménye.

[14] A fentiek figyelembe vételével a Kúria megállapította, hogy az Ör. elfogadásának módja a Mötv. 2. § (2) bekezdésébe, 3. § (1) bekezdésébe és 42. § (2) bekezdésébe ütközik. Az Ör. megalkotásához kapcsolódó garanciális szabályok megsértése az Ör. megsemmisítését vonta maga után.

[15] A Kúria az ügygel kapcsolatban végül megjegyzi, hogy az önkormányzati képviselő-testület szervezeti és működési szabályzata a nyilvánosság szempontjából (is) különös jelentőséggel bír. Az erről való rendeletalkotás alaptörvényi követelmény. Az Alaptörvény 32.

cikk (1) bekezdés d) pontja külön ki is emeli, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét. A választópolgárok számára tehát – csakúgy mint az ebben az alaptörvényi felsorolásban szereplő költségvetési rendelet esetében – külön jelentőséggel bír, hogy jelen lehessenek, megismerhessék az önkormányzati képviselők álláspontját a rendeletalkotás során.

A döntés elvi tartalma:

[16] *Az önkormányzati képviselő-testület ülésének nyilvánossága a demokratikus jogállam egyik fontos követelménye. Zárt ülés tartása csak a törvényben tételesen felsorolt okok fennállta esetén lehetséges.*

Alkalmazott jogszabályok és irányadó joggyakorlat:

[17] 2011. évi CLXXXIX. törvény 2. § (2) bekezdése, 3. § (1) bekezdése és 42. § (2) bekezdése

Záró rész

[18] A Magyar Közlönyben és az önkormányzati rendelettel azonos módon való közzététel elrendelésére a Bszi 57. §-a folytán alkalmazandó Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontja alapján került sor.

[19] A döntés elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2016. szeptember 13.

Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt sk. előadó bíró, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. bíró