

A bíróság dr. Nedeczky Enikő (2890 Tata, Kossuth tér 5.) által képviselt Michl József Imre (2890 Tata, Építők útja 11.) kérelmezőnek, Tata Város Helyi Választási Bizottsága (2890 Tata, Kossuth tér 1.) kérelmezett ellen, helyi népszavazási ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított nemperes eljárásban meghozta a következő

### **v é g z é s t :**

A bíróság a kérelmezett 2020. augusztus 14. napján kelt, 11/2020. (VIII.14.) számú határozatát helybenhagyja.

Köteles a kérelmező az állam javára külön felhívásra megfizetni 10.000 Ft (tízezer forint) eljárási illetéket.

A végzés ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

### **I n d o k o l á s**

- [1] A bíróság a rendelkezésre álló közigazgatási iratok, a kérelmező felülvizsgálati kérelme és a kérelmezett védírata alapján az alábbi tényállást állapította meg:
- [2] A kérelmezett 2020. augusztus 14. napján kelt, 11/2020. (VIII.14.) számú határozatával hitelesítette a Szalay Ildikó magánszemély által helyi népszavazásra benyújtott azon kérdést, hogy „egyetért -e Ön azzal, hogy a Tata, 1841 hrsz.-ú (Esterházy műemlék lóistálló és lovas pálya) ingatlanra vonatkozóan a város településképi rendelete (29/2018. (XII.20.)) és helyi építési szabályzata (38/2005. (XII.6.)) a 2020. február 28-án hatályos állapotában maradjon?”. A határozat indokolása szerint a kérdés a jogszabály által előírt aláírásgyűjtő íven került benyújtásra és a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyre vonatkozik. Az indokolás szerint a kérdés nem tartozik a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) által tiltott tárgykörbe és a kérdés megfelel az Nsztv.-ben foglalt követelményeknek.
- [3] A határozattal szemben a kérelmező felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyben a hitelesítés megtagadását kérte. A kérelmező felülvizsgálati kérelemben kifejtett álláspontja szerint a kérdés nem felel meg az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. A kérelmező előadta, hogy választópolgári egyértelműség legalapvetőbb követelménye, hogy a kérdésre igennel vagy nemmel egyértelműen lehessen felelni. A kérdésre adott esetleges igenlő válasz esetén a képviselő-testület kötelezettsége a törvényben meghatározott ideig, hogy a kérdésben szereplő önkormányzati rendeleteket a kérdésben foglaltaknak megfelelően ne módosítsa, tehát a kérdéses ingatlanra ez esetben nem terheli döntéshozatali kötelezettség. Amennyiben azonban valamelyik önkormányzati rendeletet a helyi népszavazás időpontjáig bármely, például törvényességi okból módosítani szükséges, azt a népszavazást követően a 2020. február 28-i állapotba kellene visszahelyezni, amely felveti a jogalkotásra vonatkozó alapvető rendelkezések sérelmét. A kérelmező hivatkozott a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) és (2) bekezdésére és ezzel összefüggésben az alkotmánybíróság jogbiztonság követelményével és visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos gyakorlatára. A kérelmező álláspontja szerint problémás a jogalkotói egyértelműség kritériuma kapcsán, hogy a képviselő-testület hogyan

tudna eleget tenni úgy a jogalkotási kötelezettségének, hogy a megalkotandó rendelet ne ütközzön a visszaható hatály tilalmába, mivel a népszavazási kérdés kategorikus rendelkezést tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a 2020. február 28-án fennálló állapotot kell rögzítenie a város településképi rendeletének és helyi építési szabályzatának. A visszaható hatály tilalma körében kiemelte, hogy a helyi építési szabályzat felülvizsgálatát 2021. december 31. napjáig el kell végezni. A kérelmező álláspontja szerint amennyiben az érvényes és eredményes helyi népszavazás a nem válaszok szavazattöbbségével zárulna, a képviselő-testület rendeletalkotási kötelezettség terhelné a két említett rendelet tekintetében, kizárólag a 1841 hrsz.-ú ingatlan vonatkozásában, arra azonban nem ad iránymutatást a kérdés, hogy az esetleges rendeletmódosítás tartalma mire irányuljon. Ha a helyi népszavazás eredményes lenne, a kialakult jogi helyzetben a képviselő-testület számára nem megoldható, hogy olyan döntést hozzon, ami az Nsztv. 60. § (1) bekezdés értelmében a népszavazás döntésének megfelel. A kérelmező előadta, hogy az egyértelműség követelményének sérelme felmerül amiatt is, hogy a településképi rendelet nem tartalmaz a 1841 hrsz.-ú ingatlanra vonatkozó konkrét rendelkezést. A felperes álláspontja szerint a 1841 hrsz.-ú ingatlan műemléki védeltséget élvez, így a településképi rendeletben meghatározott helyi védelmet emiatt nem igényel. Érvényes és eredményes népszavazás esetén a településképi rendelet általános jellegű esetleges módosítását a képviselő-testület nem tudná végrehajtani, mivel a kérdésben szereplő ingatlan csupán helyi védelem alá eső terület része, így a településképi rendelet módosítása csupán közvetve vonatkozhat a 1841 hrsz.-ú ingatlanra is. Ebből a szempontból a kérdés a kérelmező álláspontja szerint túl általános, a képviselő-testület nem tudja megtenni, hogy a településképi rendelet esetleges módosítása vagy nem módosítása csak és kizárólag az érintett ingatlanra vonatkozzon. A kérelmező előadta, hogy a választópolgárnak tudatában kell lennie, hogy mi a népszavazási kérdés valódi tartalma, milyen tényleges hatása lehet, és az eredményes népszavazást követően a kérdéshez kapcsolódó jogviszonyok hogyan változnak. E kérdés vonatkozásában egy érvényes és eredményes népszavazás esetén a képviselő-testület nehéz helyzetbe kerülne, mert a kérdésből nem következik, hogy a képviselő-testület milyen döntésre köteles. A kérelmező hivatkozott az Alkotmánybíróság 26/2007. (IV.25.) számú AB határozatában foglaltakra, mely szerint az egyértelműség részének tekintendő az is, hogy a népszavazási kérdésben foglalt döntési kötelezettség ne legyen következményeiben kiszámíthatatlan. A kérelmező a kérdéseggyértelműség körében utalt a Kúria Knk.IV.37.391/2017/3. és Knk.VII.37.411/3017/3. számú eseti döntéseire. A kérelmező részletesen bemutatta a területtel kapcsolatos szállodaberuházást érintő népszavazási kezdeményezések számadatait, utalva arra, hogy hasonló témában több kérdés is benyújtásra került már hitelesítésre, mely a kérelmező álláspontja szerint sérti a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét. E körben hivatkozott a Kúria Knk. VII.37.520/2017/2. számú eseti döntésére.

- [4] A kérelmezett védiratában a felülvizsgálati kérelem elutasítását kérte. A kérelmezett álláspontja szerint egy esetleges érvényes igenlő választási eredmény nem okozna jogbizonytalanságot és nem állna fenn a visszamenőleges hatályú jogalkotás veszélye sem. A kérdésnek a helyi választási bizottság által történt hitelesítése nem akadályozza a kormányhivatal törvényességi felügyeleti hatáskörét abban, hogy szükség esetén gyakorolja a hatáskörét, amennyiben jogbizonytalanságot vagy visszamenőleges hatályú jogalkotást tapasztalna. A helyi építési szabályzat törvényi előíráson alapuló felülvizsgálatának kötelezettségéből nem következik a fennálló helyzet megváltoztatásának kötelezettsége, a felülvizsgálat ugyanis járhat olyan eredménnyel is, hogy változtatásra nincs szükség. A kérelmezett álláspontja szerint egy érvényes igenlő népszavazási eredmény hiányában a képviselő-testületet nem terheli jogalkotási kötelezettség, csak lehetősége lenne a jogalkotásra. A lehetőség nem kötelezettség. A településképi rendelet hatálya – egy védett terület részeként – kiterjed az 1841 hrsz.-ú ingatlanra is. A településképi rendelet kizárólag az 1841 hrsz.-ú ingatlanra vonatkozó

módosítása a kérelmezett álláspontja szerint törvényességi felügyeleti kérdés. A kérelmezett álláspontja szerint a választópolgár a kérdésre egyértelmű igen vagy nem választ tud adni és a jogalkotói egyértelműség sem sérül, ezért a kérdés nem ütközik az Nsztv. 39. § (1) bekezdésébe.

- [5] A kérelmező felülvizsgálati kérelme az alábbiak szerint **nem alapos**:
- [6] *Az Nsztv. 39. § (1) bekezdése alapján a helyi népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a helyi népszavazás eredménye alapján a képviselő-testület el tudja dönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles.*
- [7] A bíróság a jelen eljárásban azt vizsgálta, hogy jogszerűen járt-e el a kérelmezett, amikor 11/2020. (VIII.14.) számú határozatával hitelesítette azt a helyi népszavazásra benyújtott kérdést, hogy „egyetért -e Ön azzal, hogy a Tata, 1841 hrsz.-ú (Esterházy műemlék lóistálló és lovas pálya) ingatlanra vonatkozóan a város településképi rendelete (29/2018. (XII.20.)) és helyi építési szabályzata (38/2005. (XII.6.)) a 2020. február 28-án hatályos állapotában maradjon?”.
- [8] A bíróság a kérelmező felülvizsgálati kérelmében kifejtettek alapján azt vizsgálta, hogy a kérdés az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményébe ütközik-e.
- [9] A kérelmező elsődlegesen arra hivatkozott, hogy egy eredményes igenlő szavazattöbbséggel záruló helyi népszavazás esetén előfordulhatna, hogy amennyiben valamelyik kérdésben megjelölt önkormányzati rendeletet a helyi népszavazás időpontjáig bármely okból módosítani szükséges, azt a népszavazást követően a 2020. február 28-i állapotba kellene visszahelyezni, amely a visszaható jogalkotás tilalmába ütközhet.
- [10] A kérelmező a helyi népszavazásra benyújtott kérdés kapcsán egy olyan önkormányzati rendeletmódosítás visszaható hatályának tilalmát elemzi, amely egy még meg nem tartott népszavazás esetleges következménye lehetne. Az, hogy egy helyi népszavazáson a szavazásra jogosultak hány százaléka vesz részt, és a népszavazás eredményes lesz-e, valamint az, hogy azon a választópolgárok milyen arányban szavaznak igennel vagy nemmel, mind bizonytalan, jövőbeli kimenetelű események. A népszavazás érvényessége és eredménye még nem ismert, a kérdés feltevése önmagában rendeletalkotási, vagy módosítási kötelezettséget nem keletkeztet. Az Nsztv. a kérdés feltevését önmagában nem tilalmazza. A kérelmező feltételezi, hogy a kérdés hitelesítése és a népszavazás közötti időszakban a tárgyi rendeletek módosítására kerülhet sor, azonban feltételezésre hivatkozással a visszaható hatály tilalmára tényszerűen hivatkozni nem lehet. A visszaható hatály tilalmába ütközés fennállása kizárólag egy konkrét, már megalkotott jogszabály kapcsán vizsgálható.
- [11] A kérelmező felülvizsgálati kérelemben kifejtett álláspontja szerint a helyi népszavazás kezdeményezése körében benyújtott kérdés azért is sérti az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét, mert a választópolgárnak tudatában kell lennie, hogy mi a népszavazási kérdés valódi tartalma, milyen tényleges hatása lehet, és az eredményes népszavazást követően a kérdéshez kapcsolódó jogviszonyok hogyan változnak. A kérelmező álláspontja szerint a kérdésből nem következik, hogy a képviselő-testület milyen döntés meghozatalára lenne köteles egy érvényes és eredményes helyi népszavazás esetén. A kérdés nem felel meg az Alkotmánybíróság 26/2007. (IV.25.) AB határozatában kifejtetteknek. A kérdés ismétlődése körében hivatkozott a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének sérelmére is.

- [12] A 26/2007. (IV.25.) AB határozat meghozatalakor hatályos országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény alkotmánybírósági határozatban hivatkozott 13.§ (1) bekezdése kizárólag az egyértelműség követelményét fogalmazta meg a népszavazásra feltett kérdések kapcsán, ezért az alkotmánybíróság szükségesnek látta elvégezni azt a jogértelmezést, mely szerint az egyértelműség követelményének szerves része kell, hogy legyen az is, hogy egy eredményes népszavazás esetén a jogalkotásra köteles szerv el tudja dönteni, hogy milyen döntési kötelezettség terheli. Az alkotmánybírósági határozat ezzel a választópolgári egyértelműség kategóriája mellett a jogalkotói egyértelműség követelményét fogalmazta meg.
- [13] A jelenleg hatályos Nsztv. 39. § (1) bekezdése már a jogszabály szövegében is megköveteli ezt a jogalkotói egyértelműséget, vagyis azt, hogy a helyi népszavazásra feltett kérdés úgy kerüljön megfogalmazásra, hogy a helyi népszavazás eredménye alapján a képviselő-testület el tudja dönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles. Amennyiben a jelen eljárásban vizsgált kérdésre a választópolgárok többsége igennel szavazna, akkor egy eredményes népszavazás esetén egyértelmű, hogy a képviselő-testület az 1841 hrsz.-ú ingatlan vonatkozásában a településképi rendeletet és a helyi építési szabályzatot a 2020. február 28-án hatályos állapothoz képest nem módosíthatja. Amennyiben a kérdésre a választópolgárok többsége nemmel szavazna, akkor egy eredményes népszavazás esetén egyértelmű, hogy a képviselő-testület az 1841 hrsz.-ú ingatlan vonatkozásában a településképi rendeletet és a helyi építési szabályzatot a 2020. február 28-án hatályos állapothoz képest módosíthatja. A bíróság megállapította, hogy előre látható, hogy egy sikeres kezdeményezésnek mind a választópolgár, mind pedig a jogalkotó vonatkozásában mi lehet a közvetlen következménye, ezért a kérdés a kérelmező által hivatkozott okból nem sérti az Nsztv. 39. § (1) bekezdését.
- [14] A kérelmező hivatkozott a Kúria Knk.IV.37.391/2017/3. és Knk.VII.37.411/3017/3. számú eseti döntéseire, melyek kimondják, hogy az Alkotmánybíróság által kidolgozott egyértelműségi teszt értelmében a népszavazáshoz való jog garanciája a felteendő kérdés egyértelműsége. E körben vizsgálendő az egyértelmű megválaszolhatóság, aminek feltétele az, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés egyféleképpen érthető legyen. A kérdés nem lehet megtévesztő, vagy további magyarázatot igénylő. A bíróság a feltett kérdés kapcsán megállapította, hogy az 1841 hrsz.-ú ingatlan megjelölése kellően pontos ahhoz, hogy a választópolgár ismerje a népszavazás tárgyát, a településképi rendelet és a helyi építési szabályzat pedig olyan közzétett, bárki által hozzáférhető önkormányzati rendeletek, melyek kapcsán a részletes megismerés és tanulmányozás lehetősége minden választópolgár számára adott. Ebből következően megismerhető ezen önkormányzati rendeletek 2020. február 28. napján hatályos állapota is. A választópolgár a kérdésben szereplő információk alapján el tudja dönteni, hogy a kérdésre igennel vagy nemmel kíván szavazni.
- [15] A kérelmező által hivatkozott Knk.VII.37.520/2017/2. számú eseti döntésben a Kúria kiemelte, hogy a népszavazási kérdések hitelesítésére vonatkozó eljárás célja nem az, hogy a hitelesítésre feljogosított választási bizottság, vagy a hitelesítést felülvizsgáló bíróság a szervező érdemben azonos tartalmú kérdései közül kiválassza a hitelesítésre alkalmasat. A szervező feladata és felelőssége, hogy egy adott népszavazási tárgykörben olyan kérdést fogalmazzon meg, amely a kérdéssel szemben támasztott alkotmányos és egyéb jogszabályi feltételek alapján a hitelesítést lehetővé teszi. Hozzátette, hogy a 18/2008. (III. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a jogalkotó nem határoz meg részletes kritériumokat a rendeltetésellenes joggyakorlás megállapításához, annak megítélését a jogalkalmazóra bízta.

Az Alkotmánybíróság szerint azonban csak esetről-esetre, a konkrét ügy összes körülményeinek vizsgálata alapján állapíthatók meg azok a választópolgári magatartások, amelyek a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével ellentétesek. A testület szerint a jogszabályok formális előírásainak megfelelő népszavazási kezdeményezés is jogellenessé válik akkor, ha a jogalkalmazó szerv a konkrét tényállás vizsgálatakor olyan körülményeket tár fel, amelyek azt bizonyítják, hogy a hitelesítési eljárás kezdeményezője nem a népszavazás alkotmányos rendeltetésének megfelelően élt jogával. Az Alkotmánybíróság e határozatában azt is megállapította, hogy közjogi értelemben nem tekinthető rendeltetésszerű joggyakorlásnak az olyan kezdeményezői magatartás, amely ugyanabban a tárgykörben egymást rövid időszakon belül követő újabb és újabb népszavazásra bocsátandó kérdések hitelesítésére irányul.

- [16] A kérelmező által hivatkozott eseti döntésből is jól látszik, hogy a Kúria és az Alkotmánybíróság olyan szervezői magatartás kapcsán tartja megállapíthatónak a visszaélésszerű joggyakorlást, amikor ugyanazon kezdeményező ugyanazt a kérdést más megfogalmazásban teszi fel. A jelen eljárás iratanyaga és a kérelmező felülvizsgálati kérelme alapján sem állapítható meg azonban, hogy a kérelmező által hivatkozott szállodaberuházás kapcsán mely személytől származó és mire irányuló kérdések kerültek elbírálásra korábban, így az sem állapítható meg, hogy a jelen eljárás tárgyát képező kérdést a kezdeményező korábban már benyújtotta-e, vagy hasonló tartalommal nyújtott-e be kérdést helyi népszavazás kezdeményezése céljából. Mindezek alapján a rendeltetésszerű joggyakorlás elvének sérelme nem állapítható meg.
- [17] A fentebb írtak alapján a bíróság megállapította, hogy a kérelmezett 11/2020. (VIII.14.) számú határozatával hitelesített kérdés nem ütközik az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményébe, ezért a bíróság a kérelmezett 11/2020. (VIII.14.) számú határozatát az Nsztv. 57. § (3) bekezdése alapján helybenhagyta.
- [18] A bíróság az alaptalan felülvizsgálati kérelmet előterjesztő kérelmezőt kötelezte az illetékről szóló 1990. évi XCIII. törvény 45/A.§ (5) bekezdése szerinti illeték megfizetésére.
- [19] A végzés elleni jogorvoslat lehetőségét az Nsztv. 57. § (3) bekezdése zárja ki.

Győr, 2020. október 2.

dr. Járfás András s.k.  
a tanács elnöke

dr. Simon Mária s.k.  
bíró

dr. Pálfay Szilárd s.k.  
bíró

A kiadmány hitelül:  
kiadó



