

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, 12/2020. (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, 12/2020. (VIII.14.) számú határozatával hitelesítette a Szalay Ildikó magánszemély által helyi népszavazásra benyújtott azon kérdést, hogy, „egyetért-e Ön azzal, hogy Tata Város Önkormányzata ne köthessen településfejlesztési szerződést a Tatai Öreg-tó Természetvédelmi Területén létesülő beruházáshoz kapcsolódóan, megőrizve ezzel a terület természeti és épített értékeit?”. 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 megfelel az Nsztv.-ben foglaltaknak.
- [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 Tata Város Önkormányzat Képviselő-testülete a természeti értékek védelméről és a természetvédelem helyi szabályairól szóló 1/2012. (I.30.) számú önkormányzati rendelete határozza meg a Tatai Öreg-tó Természetvédelmi Területének területi hatályát és térképi ábrázolását, valamint az érintett földrészletek nyilvántartási adatait. Az önkormányzati rendelet alapján a Tatai Öreg-tó Természetvédelmi Terület kiterjedése 591,3 ha. A kérelmező előadta, hogy a terület hatalmas kiterjedésű, mely alapján nem azonosítható be sem a kérdéses beruházás, sem az azzal kapcsolatos településfejlesztési megállapodás. A kérelmező álláspontja szerint az általános tilalom elrendelése egy ekkora területre felvetheti a visszaélészerű joggyakorlás esetét. Kifejtette, hogy sérül az egyértelműség követelménye, mert a kérdés nem tartalmazza pontosan a szerződéskötés körülményeit, nem nevezi meg, hogy kivel kötné a képviselő-testület a szerződést és az mit tartalmazna, illetve milyen beruházásról van szó. A kérelmező álláspontja szerint egy ilyen kérdésre adott igen válasz esetén az önkormányzat nem tudná ellátni a településfejlesztéssel kapcsolatos feladatait és teret engedne

a magánberuházásoknak, mely nem minden esetben szolgálja a város és a tataiak érdekét. A kérdés nem tárja fel azt sem, hogy milyen előnyöktől eshet el a város lakossága. E körben 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 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 Kvk. VII.37.520/2017/2. számú eseti döntésére.

- [4] A kérelmezett védiratában a felülvizsgálati kérelem elutasítását kérte. A kérelmezett előadta, hogy a kérelmező maga is hivatkozza azt az önkormányzati rendeletet, amely pontosan behatárolja a Tatai Öreg-tó Természetvédelmi Területet, ebből a szempontból a kérelmezett álláspontja szerint a kérdés a választópolgár számára egyértelmű megfogalmazást tartalmaz. Az Nsztv. 39. § (1) bekezdésével összefüggésben nem értelmezhető az a kérelmezői kifogás, hogy a terület hatalmas kiterjedésű, mert a választópolgár számára igennel vagy nemmel eldöntendő kérdés, hogy kívánja-e az 591,3 ha kiterjedésű természetvédelmi terület változatlanul hagyását vagy sem. Mindezek miatt a kérelmezett álláspontja szerint nem valósul meg visszaélészerű joggyakorlás. A választópolgár számára közömbös, hogy a képviselő-testület kivel és milyen tartalmú településfejlesztési szerződést kötne, mint ahogy az is, hogy a településfejlesztési szerződés milyen beruházással lenne kapcsolatos. A választópolgár az igen vagy a nem döntés meghozatala során az általa fontosnak tartott körülményeket mérlegeli és ezek között szerepet kapnak az esetleges változásokkal együtt járó, azokból eredő előnyök és hátrányok egyaránt.
- [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 12/2020. (VIII.14.) számú határozatával hitelesítette azt a helyi népszavazásra benyújtott kérdést, hogy „egyetért -e Ön azzal, hogy Tata Város Önkormányzata ne köthessen településfejlesztési szerződést a Tatai Öreg-tó Természetvédelmi Területén létesülő beruházáshoz kapcsolódóan, megőrizve ezzel a terület természeti és épített értékeit?”.
- [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 az egyértelműség követelményének sérelme körében elsődlegesen arra hivatkozott, hogy a kérdés nagy kiterjedésű természetvédelmi területet érint.
- [10] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében maga is hivatkozik Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a természeti értékek védelméről és a természetvédelem helyi szabályairól szóló 1/2012. (I.30.) számú önkormányzati rendeletére, mely meghatározza a Tatai Öreg-tó Természetvédelmi Területének kiterjedését. A rendelet egyértelműen és pontosan rögzíti, hogy mely területeket kell a Tatai Öreg-tó Természetvédelmi Területéhez tartozónak tekinteni. Az, hogy a természetvédelmi terület milyen nagy kiterjedésű, nem teszi félreérthetővé

a kérdést, vagy a választópolgár számára beazonosíthatatlanná a területet, amelyre a kérdés vonatkozik, ezért a kérdés nem sérti az egyértelműség követelményét abból az okból, hogy a természetvédelmi terület 591,3 ha nagyságban terül el.

- [11] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében kifejtett álláspontja szerint sérti az Nsztv. 39. § (1) bekezdését a helyi népszavazásra feltett kérdés abból az okból is, mert a településfejlesztési szerződés kötésének körülményei nincsenek pontosan meghatározva, a kérdés túl általános jelleggel utal a beruházásra.
- [12] A településfejlesztési szerződés, valamint a beruházás kifejezések további pontosítás nélkül is érthetőek a választópolgár számára, a választópolgár a kérdés alapján el tudja dönteni, hogy a kérdésre igennel vagy nemmel kíván szavazni. A használt kifejezések ennél pontosabb meghatározása esetén fennállna annak a lehetősége, hogy amennyiben később egy megkötendő szerződés tartalma csak egyetlen tényezőben is eltérne a helyi népszavazás kezdeményezésére irányuló kérdéstől, a népszavazás eredménye nem kötné a képviselő-testületet. A kérdésben szereplő településfejlesztési szerződés és beruházás kifejezések közérthetőek, nem igényelnek különösebb magyarázatot és megértésük sem feltételez további szaktudást a választópolgár részéről.
- [13] 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 az igen szavazatok többsége esetén a helyi népszavazás eredményének következményei beláthatatlanok. A kérdés nem felel meg az Alkotmánybíróság 26/2007. (IV.25.) AB határozatában kifejtetteknek, továbbá a kérdés ismétlődése körében hivatkozott a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének sérelmére is.
- [14] 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.
- [15] 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 nem köthet településfejlesztési szerződést a természetvédelmi területet érintően. Amennyiben a kérdésre a választópolgárok többsége nemmel szavazna, akkor egy eredményes népszavazás esetén egyértelmű, hogy a képviselő-testület köthet településfejlesztési szerződést a természetvédelmi területet érintően. 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.

- [16] A helyi népszavazásra feltett kérdés egyértelmű megfogalmazása kapcsán a kérdésre adható kétféle válasz különböző, hosszútávú vagyoni, gazdasági következményeinek részletes ismertetése nem szükségszerű. A helyi népszavazás során a választópolgár egy eldöntendő kérdésre adhat választ. A helyi népszavazásra feltett eldöntendő kérdésnek nem része egy hozzá kapcsolt részletes jövőbeli kimutatás, a kockázatelemzést a választópolgárok egyedileg végzik el akkor, amikor a népszavazásra feltett kérdésre adható válaszokat saját érdekeik és belátásuk szerint mérlegelik. A kérelmező a felülvizsgálati kérelemben megfogalmazott negatív hatások tekintetében a saját egyedi véleményét rögzíti, az nem tekinthető egy általános vizsgálati követelménynek. Minden választópolgár egyedileg tudja értékelni, hogy számára milyen esetleges előnyöktől esik el a város lakossága, ennek ismeretében válaszol a feltett kérdésre.
- [17] 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 rendeltetészerű 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 rendeltetészerű joggyakorlásnak az olyan kezdeményezői magatartás, amely ugyanabban a tárgykörben egymást rövid időszakon belül követő újabb és újabb népszavazásra bocsátandó kérdések hitelesítésére irányul.
- [18] 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 rendeltetészerű joggyakorlás elvének sérelme nem állapítható meg.
- [19] A fentebb írtak alapján a bíróság megállapította, hogy a kérelmezett 12/2020. (VIII.14.) számú határozatával hitelesített kérdés nem ütközik az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményébe, ezért a bíróság a kérelmezett 12/2020. (VIII.14.) számú határozatát az Nsztv. 57. § (3) bekezdése alapján helybenhagyta.
- [20] A bíróság az alaptalan felülvizsgálati kérelmet előterjesztő kérelmezőt kötelezte az illetékről

szóló 1990. évi XCIII. törvény 45/A.§ (5) bekezdése szerinti illeték megfizetésére.

[21] 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



THE UNIVERSITY OF CHICAGO