

A bíróság dr. Frivaldszky Gáspár (2890 Tata, Arany János u. 20.) kérelmezőnek, Tata Város Helyi Választási Bizottsága (2890 Tata, Kossuth tér 1.) kérelmezett ellen, helyi népszavazási ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított nemperes eljárásában meghozta a következő

### **v é g z é s t :**

A bíróság a kérelmezett 2020. szeptember 4. napján kelt, 15/2020. (IX.04.) számú határozatát helybenhagyja.

Köteles a kérelmező az állam javára, külön felhívásra megfizetni 10.000,- (tízezer) Ft 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. szeptember 4. napján kelt, 15/2020. (IX.04.) számú határozatával megtagadta a Szalay Ildikó magánszemély által helyi népszavazásra benyújtott azon kérdés hitelesítését, hogy „egyetért -e Ön azzal, hogy az Öreg-tó partján, a 1841 hrsz. ingatlanon ne épüljön szálloda?”. A határozat indokolása szerint a kérdés a jogszabály által előírt aláírásgyűjtő íven került benyújtásra és 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. A határozat indokolása szerint a Tata 1841 hrsz.-ú ingatlan magántulajdonban, a Worldinvest Zrt. tulajdonában áll. A kérelmezett kifejtette, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A kérelmezett az Alaptörvény mellett nemzetközi egyezményekre és az Európai Unió Alapjogi Chartájára is hivatkozott, melyek szintén deklarálják a tulajdonhoz való jogot. Kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság a kezdetektől fogva különbséget tett a tulajdonjog és annak részjogosítványai alkotmányos megítélése között. A tulajdon feletti rendelkezési jog a tulajdonhoz való joghoz tartozó részjogosítvány, amely a tulajdon feletti döntés szabadságát foglalja magában, ebből következően ennek a rendelkezési jognak a korlátozása is eredményezhet alkotmányosértést. A tulajdonjog valamely elemének korlátozása azonban csak akkor jár magának a tulajdonnak, mint alaptörvényi jognak a korlátozásával és ezáltal csak akkor alaptörvény-ellenes, ha az nem elkerülhetetlen, kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. A helyi népszavazás kérdésében a hitelesítési eljárás során vizsgálni kell, hogy a korlátozás megfelelő kényszerítő ok alapján történik-e, azaz szükséges és arányos-e. Hivatkozott az Alkotmánybíróság által kidolgozott szükségességi-arányossági tesztre és kiemelte, hogy a tulajdonhoz való jog annyiban speciális a többi alapjoghoz képest, hogy ennek tekintetében a

korlátozás alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni. A határozat indokolása szerint a kérdésből nem következik, hogy mi ez a közérdek, ezért a képviselő-testületnek a kifejtettek alapján az Alaptörvény rendelkezéseiből kiindulva nincs lehetősége arra, hogy a magántulajdonnal való rendelkezést korlátozza. A határozat indokolása rámutat arra, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 34. § (1) bekezdése alapján építési tevékenység megkezdéséhez és folytatásához jogszabályban meghatározott esetekben az építésügyi hatóság eljárásnak lefolytatása szükséges. Abban a kérdésben, hogy egy magántulajdonban lévő ingatlan területén a hatályos jogszabályok alapján épülhet-e szálloda, nem a képviselő-testület jogosult dönteni, az az építésügyi hatóság hatáskörébe tartozik. A kérdés nem a hatályos jogszabályok megváltoztatására irányul, hanem a jelenleg fennálló helyzetre vonatkozik. A kérdéssel kapcsolatban felmerül a kérdésegyértelműség kérdése is, figyelemmel arra, hogy a kérdéses telek szabályozásával kapcsolatban jelenleg is szakmai vita zajlik. A választópolgároktól sem várható el, hogy egy vitatott kérdésben egyértelműen dönthessenek arról, hogy az ingatlanon épüljön vagy épülhet-e szálloda. A határozat indokolása szerint a kérdéssel kapcsolatban felmerül az Alaptörvényben foglalt tulajdonhoz való alapvető jog sérelme, továbbá a kérdés sérti az Nsztv. 32. § (1) bekezdésében foglaltakat, mert a kérdés nem tartozik a helyi önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe. A kérdés sérti az Nsztv. 39. § (1) bekezdése szerinti választópolgári és jogalkotói egyértelműség követelményét.

- [3] A határozattal szemben a kérelmező felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyben a kérdés hitelesítését kérte. A kérelmező felülvizsgálati kérelmében előadta, hogy év elején egy magánberuházó a polgármesterrel közösen tartott sajtótájékoztatón jelentette be, hogy gigantikus, hipermarket méretű szállodát kíván építeni a tatai Öreg-tó partján az Eszterházy kastély szomszédságában. A kérelmező álláspontja szerint szálloda a jelenleg hatályos helyi építési szabályzat értelmében nem helyezhető el a telken. A teleknek ráadásul nincs egy szálloda felépítésére és üzemeltetésére alkalmas megközelíthetősége, megfelelő útkapcsolata. A kérelmező hivatkozott az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (OTEK) 41. § (1) és (2) bekezdésére, mely szerint az építményeknek a rendeltetésüknek megfelelő módon megközelíthetőeknek kell lenniük és megfelelő számú parkolóhellyel és rakodóhellyel kell rendelkezniük. Utalt arra, hogy a polgármester a kérdést illetően több javaslattal is élt korábban és a veszélyhelyzet miatt bevezetett különleges jogrend idején meghozta a 29/2020. (IV.8.) számú határozatot, melyben arról döntött, hogy a befektető kérésére megindítja az Öreg-tó partjára vonatkozó helyi építési szabályzat módosítását. A kérelmező álláspontja szerint emiatt abszurd az a hivatkozás, hogy a helyi népszavazás a tulajdonos Alaptörvényben védett, tulajdonhoz fűződő jogát korlátozná. Az önkormányzat kész cselekvési tervet dolgozott ki annak érdekében, hogy döntések sorozatával támogassa a jelenleg fennálló jogi és ténybeli helyzet megváltoztatását egy magánbefektető érdekében. A kérelmező előadta, hogy több lakossági fórumon elhangzott mind a polgármestertől, mind a beruházó képviselőjétől, hogy amennyiben a tataiak nem szeretnék szállodát a tóparton, akkor nem fognak építkezni. Ezzel a kérdéssel a tataiak szeretnék elmondani a véleményüket a szállodaépítést lehetővé tevő önkormányzati döntések tervezetéről. A kérelmező részletesen kifejtette, hogy ez Alaptörvényben biztosított joguk, melynek megakadályozása alkotmányellenes. A kérelmező előadta, hogy a hatályos helyi építési rendelet értelmében a területen nem lehet szállodát építeni, mert a 1841 hrsz.-ú telek Kid-3 jelű besorolás alá tartozik. A Kid-3 jelű különleges idegenforgalmi övezetben építményt elhelyezni idegenforgalmi, lovas-és egyéb sport, kulturális és más rendezvény céljára lehet. A

kérelmező utalt arra, hogy a hivatkozott megfogalmazás többféleképpen értelmezhető, részletesen előadta ezekkel kapcsolatos álláspontját és hangsúlyozta, hogy egyik értelmezés alapján sem lehet szállodát építeni a 1841 hrsz.-ú területen. A kérelmező álláspontja szerint a kérdés nem ütközik az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében rögzített kérdésegyértelműség követelményébe, a képviselő-testület a kérdés alapján egyértelműen el tudja dönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, akkor milyen döntés meghozatalára köteles.

- [4] A kérelmezett védiratában a felülvizsgálati kérelem elutasítását kérte. A kérelmezett előadta, hogy a kérdés értelmezése során a bizottság nem tudott arra az álláspontra helyezkedni, hogy a kérdés címzettje a képviselő-testület. Az építési munka főszabály szerint építési engedély alapján végezhető és az építési engedély kiadása (vagy a kérelem elutasítása) egy olyan eljárás lezárását jelenti, ami az építési engedély iránti kérelem benyújtásával kezdődik. A tatai 1841 hrsz.-ú ingatlan magántulajdonban áll. Ha a tulajdonos azon építeni kíván, építési engedély iránti kérelmet kell benyújtania, amit az építésügyi hatóság a hatályos jogszabályi előírások alkalmazásával elbírál. A helyi választási bizottságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a szavazásra javasolt kérdés hitelesíthető-e vagy sem. A kérdésnek a képviselő-testület feladat- és hatáskörét kell érintenie. Tekintettel arra, hogy Tata város képviselő-testülete nem nyújthat be építési engedély kiadása iránti kérelmet, a településképi vélemény kiadása sem tartozik a hatáskörébe, továbbá nem ő az építési engedély iránti kérelmet elbíráló hatóság sem, a helyi választási bizottság álláspontja szerint a képviselő-testület az építési engedélyezési eljárás folyamatában semmilyen módon nem vesz részt. Így, – miután nem lehetett megállapítani, hogy a szavazásra feltett kérdés érintené a képviselő-testület hatáskörét – a kérdést a helyi választási bizottság nem tudta hitelesíteni. Bármely kérdés csak akkor hitelesíthető, ha – eredményes és sikeres választási eredmény esetén – a képviselő-testület el tudja dönteni, hogy milyen tartalmú döntést kell meghoznia. Ha a szavazásra javasolt kérdés nem érinti a képviselő-testület hatáskörét, akkor a kérdés nem felel meg sem a jogalkotói, sem pedig a választópolgári egyértelműségnek.
- [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 15/2020. (IX.04.) számú határozatával megtagadta annak a helyi népszavazásra benyújtott kérdésnek a hitelesítését, hogy „egyetért -e Ön azzal, hogy az Öreg-tó partján, a 1841 hrsz. ingatlanon ne épüljön szálloda?”.
- [8] A kérelmezett a kérdés hitelesítését többek között arra hivatkozással tagadta meg, hogy a kérdésből nem derül ki, hogy az milyen módon érinti a képviselő-testület hatáskörét, ezért az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt választópolgári és jogalkotói egyértelműség követelményébe ütközik. Ezen túlmenően a kérelmezett részletesen kifejtette, hogy a magántulajdonban álló 1841 hrsz.-ú ingatlan tulajdonosának alkotmányos joga sérülne egy eredményes népszavazás esetén, és a kérdés nem foglalja magában azt a közérdeket, aminek javára a tulajdonos tulajdoni joga korlátozható lenne.
- [9] A kérelmező felülvizsgálati kérelemben kifejtett álláspontja szerint, már több olyan javaslat

született annak érdekében, hogy az 1841 hrsz.-ú ingatlan tulajdonosa a tulajdonosi jogainak érvényt szerezhessen, azonban ez a hatályos helyi építési szabályzatban foglaltak miatt jelenleg nem lehetséges, a szálloda megépítéséhez a helyi építési szabályzat módosítására lenne szükség.

- [10] A bíróság rögzíti, hogy az 1841 hrsz.-ú ingatlan jelenleg magántulajdonban áll. Magántulajdonban álló ingatlan esetén a képviselő-testület az ingatlan érintő építési engedélyezési eljárás megindításáról vagy annak elmaradásáról nem dönthet.
- [11] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében kifejtettek alapján jól látszik, hogy a jelenleg hatályos helyi építési szabályzat módosítása lenne szükséges az ingatlan besorolásának megváltoztatásához, a szálloda építéséhez, azonban ez a mögöttes tartalom a választópolgár számára nem derül ki egyértelműen a kérdés elolvasásakor. Ahhoz, hogy a kérdésből levezethető legyen a képviselő-testület feladat-és hatásköre, magyarázat szükséges és a választópolgártól nem várható el, hogy egy helyi népszavazásra javasolt kérdés megfontolásakor több lépést tartalmazó logikai láncolatot keresztül jusson el addig, hogy pontosan értse, miről is szavaz.
- [12] A Kúria a Knk.IV.37.391/2017/3. és Knk.VII.37.411/3017/3. számú eseti döntéseiben is rögzíti, hogy az alkotmánybíróság által kidolgozott egyértelműségi teszt értelmében a népszavazáshoz való jog garanciája a felteendő kérdés egyértelműsége. E körben vizsgálandó az egyértelmű megválaszolhatóság, aminek feltétele az, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés egyféleképpen érthető legyen. A kérdés nem lehet megtévesztő, vagy további magyarázatot igénylő.
- [13] A tatai 1841 hrsz.-ú ingatlan tulajdonosa nem a helyi önkormányzat, a helyi népszavazás eredménye pedig nem köti a magántulajdonban álló ingatlan tulajdonosát. A jelen eljárásban vizsgált, helyi népszavazásra javasolt kérdés nem a javaslattevő valódi céljára – helyi építési szabályzat módosításának megakadályozására – irányul. A képviselő-testületnek kizárólag a jogszabályi környezet alakítására lenne lehetősége egy eredményes népszavazás esetén. A kérdés ezzel szemben azt sugallja, hogy egy magántulajdonban álló ingatlan építési engedélyezési eljárásának kezdeményezése a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, arra a képviselő-testületnek közvetlen befolyása van.
- [14] A jelenleg hatályos Nsztv. 39. § (1) bekezdése megköveteli 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. A helyi népszavazásra javasolt kérdés a vonatkozó jogszabályok ismeretét és értelmezését igényli mind a választópolgár, mind pedig a képviselő-testület részéről, ezért sem a választópolgári, sem pedig a jogalkotói egyértelműség követelményének nem felel meg.
- [15] Mindezek alapján a bíróság megállapította, hogy a helyi népszavazásra feltett kérdés az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében rögzített egyértelműség követelményébe ütközik, ezért jogszerűen járt el a kérelmezett, amikor 15/2020. (IX.04.) számú határozatával a kérdés hitelesítését megtagadta. Erre figyelemmel a bíróság a kérelmezett 15/2020. (IX.04.) számú határozatát az Nsztv. 57. § (3) bekezdése alapján helybenhagyta.
- [16] A bíróság az alaptalan felülvizsgálati kérelmet előterjesztő kérelmezőt kötelezte az illetékről

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

[17] A végzés elleni jogorvoslat lehetőségét az Nsztv. 57. § (3) bekezdése zárja ki.

Győr, 2020. október 28.

dr. Járfás András s.k.  
a tanács elnöke

dr. Simon Mária s.k.  
bíró



dr. Pálfay Szilárd s.k.  
bíró

A kiadmány hitelül:  
kiadó

