



A Kúria végzése

Az ügy száma: Kpk.IV.39.252/2024/3.

A tanács tagjai: Dr. Kalas Tibor a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt előadó bíró, Dr. Sugár Tamás bíró

A kérelmező: hivatalból

Az ügy tárgya: a Kúria Knk.VII.39.224/2024/5. számú végzésének – az Alkotmánybíróság 24/2024. (XII. 30.) AB határozata által történő – megsemmisítését követő eljárás meghatározása

Az Alkotmánybíróság határozatának száma: 24/2024. (XII. 30.) AB határozat

Rendelkező rész

A Kúria az Alkotmánybíróság 24/2024. (XII. 30.) AB határozata alapján a Kúria közigazgatási ügyekben eljáró tanácsát új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja.

A végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az ügy alapjául szolgáló tényállás

[1] A kérelmező 2024. szeptember 2-án az alábbi, fővárosi szintű helyi népszavazásra javasolt kérdést nyújtotta be hitelesítés céljából a Fővárosi Választási Bizottsághoz: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Budapest Főváros Önkormányzata pályázatot nyújtson be a 2036. évi nyári olimpiai és paralimpiai játékok megrendezésére?”

[2] A Fővárosi Választási Bizottság (a továbbiakban: FVB) a 2024. augusztus 24-én kelt 260/2024. (IX. 27.) FVB határozatával a kérelmező népszavazásra javasolt kérdése hitelesítését megtagadta arra hivatkozva, hogy az nem felel meg a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 39. § (1) bekezdésében foglalt jogalkotói és választópolgári egyértelműség követelményének. Az FVB a választói egyértelműség körében rámutatott arra, hogy az olimpiarendezés eljárási szabályai jelentősen megváltoztak, így a kérdésben használt „pályázat benyújtása” kifejezés ugyan köznyelvi tartalommal rendelkezik, de nem azonosítható egyértelműen az eljárás szabályszerű lebonyolítása esetén egy konkrét, a Nemzeti Olimpiai Bizottság (a továbbiakban: NOB) által

előírt lépéssel, megteendő aktussal. A legtágabb értelemben vett ilyen folyamat előtt és annak során a Fővárosi Önkormányzatot olyan komplex, részben a hatáskörén kívül eső, tőle független döntéshozó döntéseit igénylő előkészítési kötelezettségek terhelnék, amely miatt a kifejezni kívánt választói akarat olyan közvetetten érhető el a döntéshozó számára, hogy abból a kérdésből a választópolgár számára nem állapítható meg, hogy az konkrétan milyen következményekkel járna. Az FVB szerint a döntéshozói egyértelműség követelménye sem teljesül, mert a kérdés megfogalmazásából nem egyértelmű milyen döntési kötelezettség terhelne a Fővárosi Önkormányzatot, illetve milyen eredmény teljesülését várhatnák el a népszavazáson részt vevő választópolgárok. A szűken értelmezett „pályázat benyújtása” eredményezhetné azt is, hogy a Fővárosi Önkormányzat a lefolytatandó eljárást megkerülve, egy formailag eredménytelen pályázattal teljesíti a népszavazási kérdésben foglalt kötelezettségét.

[3] A kérelmező az FVB határozatával szemben benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmében kérte annak megváltoztatását és a helyi népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését. Álláspontja szerint az FVB határozata sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt népszavazáshoz való alapjogát, amely a népszavazáson való részvétel mellett magában foglalja a népszavazás kezdeményezésének jogát is. A kérelmező szerint a népszavazásra javasolt kérdés megfelel az egyértelműség követelményének, közérthető és nyelvi szempontból is világosan megfogalmazott. A „pályázatot nyújtson be” fordulat annak a köznyelvi „leképeződése”, hogy egy adott város jelezni tudja részvételi szándékát és egyben igazolja a szükséges feltételek fennállását. A szakági terminus technikusok nem ismertek, nem hozzáférhetőek, azok alkalmazásával nem lehetett volna egyértelmű kérdést megfogalmazni.

[4] A Kúria a Knk.VII.39.224/2024/5. számú végzésével az FVB 260/2024. számú határozatát megváltoztatta, és a kérelmező által fővárosi szintű helyi népszavazásra javasolt „*Egyetért-e Ön azzal, hogy Budapest Főváros Önkormányzata pályázatot nyújtson be a 2036. évi nyári olimpiai és paralimpiai játékok megrendezésére?*” kérdést hitelesítette.

[5] Indokolásában idézte az Alkotmánybíróság és a Kúria követendő határozatait. A választópolgári egyértelműség feltétele, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, arra „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen válaszolni, megfelelően a magyar nyelv szabályainak, a választópolgárok jól értsék a kérdés lényegét és jelentőségét, leadott szavazataikkal jogaikat tudatosan, átgondoltan tudják gyakorolni. A választópolgári egyértelműség vizsgálatánál a szavak általánosan elfogadott, köznapiságából kell kiindulni. A Kúria kifejtette, hogy gyakorlata szerint nem elvárás a pontos jogi fogalmak (terminus technikusok), szaknyelvi fordulatok és fogalmak alkalmazása, mert az átlagos választópolgár jellemzően nem ismeri azokat. Előfordulhat, hogy éppen a jogi precizitás, a terminus technikusok, a szaknyelvi fogalmak és fordulatok alkalmazása teheti bizonytalanná a kérdés fő mondanivalójának megértését. [29/2012. (V. 25.) AB határozat III.2. pont, Knk.IV.37.458/2015/3., Knk.37.391/2017/3., Knk.VII.37.392/2017/3., Knk.37.411/2017/3., Knk.IV.37.425/2017/3., Knk.III.40.644/2021/15., Knk.VI.39.035/2024/3.]

[6] A Kúria megállapította, hogy a fenti gyakorlat alapján a népszavazásra javasolt kérdés a választópolgár számára egyértelmű, világos, megfelel a magyar nyelv szabályainak, közérthető, kizárólag egyféleképpen értelmezhető. A kérdésben használt „pályázatot nyújtson be” kifejezés a döntéshozó képviselő-testület számára is világosan, kizárólag egyféleképpen értelmezhetően tartalmazza a kérdés valódi tartalmát, hogy érvényes és eredményes népszavazás esetén milyen körben kell döntést hoznia (rendeletet alkotnia, vagy határozatot hoznia), milyen intézkedéseket, lépéseket kell tennie az olimpia megrendezésének lehetősége érdekében (a NOB által az olimpia rendezésével kapcsolatban elfogadott dokumentumok, az abban használt fogalmak, a szervezet intézményrendszere, eljárási rendje alapján). Az FVB

ezzel ellentétes következtetéseket tartalmazó határozata sérti az Nsztv. 39. § (1) bekezdését és a 41. § (1) bekezdését.

[7] A Kúria végzésével szemben a megelőző eljárásban részt nem vevő Magyar Olimpiai Bizottság (a továbbiakban: Indítványozó) alkotmányjogi panaszt terjesztett elő arra hivatkozással, hogy az ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével (tisztességes bírósági eljáráshoz való jog). Az Indítványozó álláspontja szerint a NOB 2019-ben eltörölte az „olimpiai pályázatokat”, az új helyszín kiválasztása két szakaszból álló, rugalmas szakmai párbeszéden alapuló interaktív folyamattá és nem pedig pályázat alapján elnyerhető jogosultsággá vált. A „pályázat benyújtása” kifejezés értelmezhetetlen, az sem nyelvtanilag, sem dogmatikailag nem illeszkedik a hatályos eljárásrend keretei közé. A 2025-ben megtartott népszavazás esetén sérülne az Nsztv. 60. § (2) bekezdése, hiszen a népszavazás eredményének már semmilyen kötőereje nem lenne a szerződéskötés idején.

Az Alkotmánybíróság határozata

[8] Az Alkotmánybíróság a Magyar Olimpiai Bizottság indítványozói jogosultságát elismerte, megállapította, hogy bár közfeladatot lát el, de közhatalmat nem gyakorol, ezért az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-ában foglalt tilalom rá nem vonatkozik.

[9] Az ügy érdemét tekintve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Nsztv. 9. § (1) bekezdéséhez és a 39. § (1) bekezdéséhez – az egyértelműség követelményéhez – fűzött kúriai jogértelmezés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését, ezért megállapította a Knk.VII.39.224/2024/5. számú végzés alaptörvény-ellenességét és azt megsemmisítette.

[10] Mindenekelőtt az Alkotmánybíróság felvázolta az olimpia helyszínének kiválasztására irányuló, több szakaszból álló, szakmai párbeszéden alapuló eljárását. Megállapította, hogy a Tájékoztató Folyamatban a NOB az érdeklődő féllel szakmai párbeszédbe kezd, amelynek során tájékoztódnak az olimpiai játékok megrendezésének körülményeiről, a rendezés lehetséges előnyeiről, kockázatáról, valamint a szükséges ráfordításokról. A Tájékoztató Folyamat nem konkrét időpontban való olimpiai játékok rendezésére irányul, illetve nem jár semmilyen kötelezettségvállalással. A szakasz végén a NOB megvalósíthatósági jelentést készít, amely alapján meghívhatja a kiválasztott érdeklődő felet vagy feleket a Célzott Tárgyalás szakaszába. Ez már egy konkrét olimpia megrendezésére irányuló mélyrehatóbb egyeztetési eljárás, ahol az érdeklődő félnek különböző garanciákat kell biztosítania a rendezés megvalósítását illetően azzal, hogy bármely érdeklődő fél visszatérhet a Tájékoztató Folyamathoz, ha nem tartja még időszerűnek a rendezési jog odaítélését. A Célzott Tárgyalás végén a NOB közgyűlése dönt a rendezőnek javasolt érdeklődő félről. A rendezési jog odaítélése az olimpiai játékok rendezési feltételeit egyértelműen rögzítő rendezési szerződés végleges tervezetének elfogadásában ölt testet. A rendezési szerződés házigazda általi jóváhagyása minősül az olimpia megrendezésére vonatkozó végleges elköteleződésnek.

[11] Az Alkotmánybíróság szerint az új eljárási szabályokból kiderül, hogy a Tájékoztató Folyamat nem minősül az olimpia megrendezésére való jelentkezésnek, ebben sem az érdeklődő felek kiválasztására, sem konkrét kötelezettségvállalásra nem kerül sor egyik fél részéről sem. A Célzott Tárgyalás szakaszban a NOB jogosult a rendezőnek javasolt félről dönteni. Az érdeklődő félre konkrét kötelezettség nem hárul, a rendezési jog a konkrét olimpia megrendezésére irányuló rendezési szerződés aláírásával hatályosul. A népszavazásra javasolt kérdésben megjelölt „pályázatot nyújtson be” kifejezés azt a téves látszatot kelti, hogy egy esetleges érvényes és eredményes népszavazáson Budapest Főváros Önkormányzata „pályázni” tud, vagy éppen „nem pályázhat” a 2036. évi olimpiai játékok megrendezésére, holott a Célzott Tárgyaláson való részvétel a NOB és nem az érdeklődő fél diszkrecionális

jogkörén múlik. Tehát konkrét pályázat benyújtására nem kerül sor, ezért a Kúria túlzottan kitágította az „egyértelműség” értelmezési kereteit.

[12] Az Alkotmánybíróság szerint a fentiekén túlmenően a helyi népszavazásra feltett kérdés „idő előtti” akkor, ha érvényes és eredményes népszavazás esetén a választópolgári akarat nem tud érvényre jutni az Nsztv. 60. §-ában meghatározott kötőerő egyéves időtartamán belül, vagyis a jogalkotó vagy döntéshozó nem tud az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő jogszabályt alkotni vagy döntést hozni. Ha egy hitelesítő döntés idő előtti kérdésben nyit utat a népszavazásnak, akkor az szükségképpen megtévesztő is. Megtévesztő kérdés nem lehet sem helyi sem országos népszavazás tárgya. Az érdeklődő fél nem tud jelentkezni a 2036. évi olimpiai játékok rendezési jogára, arról legfeljebb érdeklődhet a Tájékoztató Folyamatban, amely folyamat lezárásának időpontja bizonytalan. A Célzott Tárgyalásra történő kiválasztás pedig a NOB döntési jogkörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy a népszavazásra feltett tárgykörben jelenleg nem lehet népszavazást kitűzni anélkül, hogy az a kötőerő jogintézményét ki ne üresítené.

[13] Az Alkotmánybíróság leszögezte: a választópolgárok Budapest Főváros Önkormányzatának a 2036. évi olimpiai és paralimpiai játékok megrendezésére irányuló szándékát közvetlen hatalomgyakorlás útján jelenleg nem tudják befolyásolni, mert a pályázat benyújtása, annak általánosan ismert jelentéstartalma alapján ebben a folyamatban értelmezhetetlen. Ebből adódóan a feltenni szándékozott kérdés választópolgári és jogalkotói egyértelműség követelménye szempontjából egyaránt megtévesztő.

[14] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria Knk.VII.39.224/2024/5. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette.

A döntés indokolása

[15] A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 123. § (2) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság a bíróság határozatát megsemmisítette, a Kúria az elsőfokon eljáró bíróságot új eljárásra utasítja vagy a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat hozatalát rendeli el. A Kúria az új eljárásra utasítást mellőzi, ha a jogsérelem utólagos orvoslására nincs lehetőség. A Kp. 123. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárásra a polgári perrendtartás szabályait az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

[16] A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 427. § (1) bekezdés b) pontja szerint, ha az Alkotmánybíróság megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét és a bírósági határozatot megsemmisíti, az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét – az Alkotmánybíróság határozata alapján és a vonatkozó eljárási szabályok megfelelő alkalmazásával – a Kúria állapítja meg.

[17] A Pp. 428. § (1) és (2) bekezdése többek között kimondja, hogy az eredményes alkotmányjogi panasz alapján indított eljárásokat soron kívül kell lefolytatni, a Kúria nemperes eljárásban határoz.

[18] Jelen ügyben az Alkotmánybíróság a Kúria végzését megsemmisítette, így a kérelmezőnek a 260/2024. (IX. 27.) FVB határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló kérelme elbírálatlan maradt. Az új eljárásra a Kúria a következő iránymutatást adja:

[19] Az alkotmánybírósági eljárás indítványozója a Kúria előtti eljárásban sem félként, sem érdekeltként nem vett részt. A Kúria eljáró tanácsának meg kell fontolnia, hogy a Magyar Olimpia Bizottságot – mint az alkotmánybírósági eljárás indítványozóját – értesítse a Kp. 20.

§ (4) bekezdése alapján a perbelépés lehetőségéről, illetve, ha úgy ítéli meg, hogy a perben állása szükséges, a Kp. 20. § (6) bekezdése alapján állítsa perbe.

[20] Az Alkotmánybíróság a bírósági eljárásban nem szereplő érvekre alapította határozatát, így a Kúria a Knk.VII.39.224/2024/5. számú végzése meghozatalakor nem lehetett abban a helyzetben, hogy az Alkotmánybíróság által ismertetett érveket korábban megvizsgálja, s annak alapján döntsön. A Kúriának az új eljárásban – mivel az Abtv. 39. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság határozata mindenkre kötelező, s ez nemcsak a rendelkező részre, hanem az indokolásra is vonatkozik – figyelembe kell venni a 24/2024. (XII.30.) AB határozatban felhasznált érveket, a megállapított új tényállást, azaz olyan alapokra kell helyezni határozatát, amely eredetileg, a 260/2024. (IX. 27.) FVB határozat felülvizsgálatakor nem volt az eljárás része.

[21] Az Alkotmánybíróság jelen határozatában amellet, hogy új tényállást állapított meg, a Knk.VII.39.224/2024/5. számú végzéstől eltérő követelményt rendelt az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében és a 39. § (1) bekezdésében meghatározott egyértelműség követelményének értelmezéséhez. A Kúria eljáró tanácsának akkor kell igazodnia az Alkotmánybíróság által meghatározott értelmezési keretekhez, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az ügy eldöntése szempontjából a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének alkotmányos tartalma az új eljárásban csak az alkotmánybírósági határozat szerint értelmezhető.

[22] Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése meghatározza a népszavazásból kivett tárgyköröket. A jelen eljárás tárgyát képező népszavazási kérdés az olimpia megrendezésének kezdeményezésére irányult. Az Alkotmánybíróság 24/2024. (XII.30.) AB határozatának [74] bekezdésében megállapította: „az eljárás jelen szakaszában az idő előttiségre tekintettel az olimpia megrendezésre vonatkozó tárgykörben sem helyi sem országos népszavazás nem tartható.” Amennyiben a Kúria közigazgatási ügyekben eljáró tanácsa úgy ítéli meg, hogy az Alkotmánybíróság kivett tárgykörként definiálta az olimpia megrendezésére vonatkozó népszavazási kérdéseket mindaddig, amíg az olimpia megrendezésére irányuló tárgyalások nem jutnak az olimpia valóságos megrendezésének közelségébe, úgy kizárólag erre – azaz az eljárás jelen szakaszában az Alkotmánybíróság által a népszavazásból kizárt tárgykörre – is alapíthatja határozatát.

Záró rész

[23] A döntés elleni jogorvoslatot a Pp. 407. § (1) bekezdés d) pontja zárja ki.

Budapest, 2025. január

Dr. Kalas Tibor s.k. a tanács elnöke,

Dr. Balogh Zsolt s.k. előadó bíró,

Dr. Sugár Tamás s.k. bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő