

A KÚRIA

végzése

Az ügy száma: Knk.II.37.746/2020/2.

A tanács tagjai: Dr. Kovács András a tanács elnöke

Dr. Figula Ildikó előadó bíró

Dr. Rák-Fekete Edina bíró

A kérelmező: Magyar Szocialista Párt

(1073 Budapest, Erzsébet körút 40-42.)

A kérelmező képviselője: Steiner és Kuthán Ügyvédi Iroda

Dr. Kuthán Viktória ügyvéd

Cím3

Az eljárás tárgya: népszavazásra javasolt kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: kérelmező

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Nemzeti Választási Bizottság 39/2020. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 39/2020. számú határozatát helybenhagyja.

Megállapítja, hogy a tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt eljárási illeték az állam terhe.

A végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A kérelmező – törvényes képviselője útján – 2020. július 20-án terjesztett elő a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB) a népszavazás kezdeményezéséről az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. (a továbbiakban: Nsztv.) alapján az alábbi népszavazásra javasolt kérdést hitelesítés céljából: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a természetes tavak melletti köztulajdonban álló strandokra a 2020. augusztus 1. napján fennálló állapothoz képest építési és változtatási tilalmat rendeljen el?”*

[2] A Nemzeti Választási Bizottság 2020. augusztus 24-én meghozott 39/2020. számú határozatával a fent idézett népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését megtagadta, az alábbiakban összefoglalható indokokra hivatkozva.

[3] Az NVB a népszavazásra javasolt kérdés Országgyűlés feladat- és hatáskörébe történő tartozás vizsgálata során arra a következtetésre jutott, hogy mind az építési tilalom elrendelése, mind a változtatási tilalom elrendelése olyan jogalkotói hatáskör, amelyben való döntéshozatalt az Országgyűlés törvényben a Kormányra és a települési önkormányzatokra delegálta. A jogalkotó ugyanis az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 62. § (1) bekezdés 34. pontjában arra hatalmazta fel a Kormányt, hogy építési tilalom elrendelését rendeletben szabályozza, mely felhatalmazás alapján született meg a telekalakítási és építési tilalom elrendeléséről szóló 24/2009. (IX.30.) NFGM rendelet. A változtatási tilalom tekintetében pedig az Étv. 21. § (1) bekezdése telepítette az önkormányzatokra a jogalkotási hatáskört. Az indokolás szerint mivel az NFGM rendelet és a változtatási tilalom elrendeléséről szóló települési önkormányzati rendelet megalkotására származékos jogalkotási hatáskörben került, illetve kerülhet sor, az abban foglaltak megváltoztatása, illetve megalkotása is kívül esik az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében meghatározott, az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdések körén.

[4] A határozat indokolása szerint a népszavazásra javasolt kérdés alapján megalkotandó törvény a helyi önkormányzatok tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogának aránytalan korlátozását valósítaná meg, a kérdésből eredő alapjogi kollízió csak az Alaptörvény módosításával lenne feloldható, vagyis a kezdeményezésből szükségszerűen következik az Alaptörvény módosítása, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése alapján a

hitelesíthetőség akadályát képezi. A határozat érvelése szerint ahhoz, hogy a tilalmak elrendelése következtében beálló önkormányzati tulajdonkorlátozás alkotmányossága vizsgálható legyen, az építési és változtatási tilalom jogszabályi fogalma alapján indokolt lenne annak a településrendezési feladatnak a meghatározása, amelynek megvalósítása érdekében a tilalom elrendelése megvalósul, a népszavazási kérdés azonban adós maradt annak a kényszerítő oknak, azaz a konkrét településrendezési feladatnak a megnevezésével, amelynek megvalósítására a kérdésben megfogalmazott tilalmak szolgálnak.

[5] A határozat indokolása szerint a kérdés nem felel meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében rögzített, választópolgári és jogalkotói egyértelműség követelményeinek, amely miatt az Nsztv. 11. §-a alapján a kérdés hitelesítése megtagadásának van helye. A határozat indokolása a népszavazásra javasolt kérdésben szereplő időbeli megkötés vizsgálata eredményeként arra a következtetésre jutott, hogy a népszavazásra javasolt kérdés eredményeként megszületendő jogszabály a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközne. Az indokolás rögzítette, hogy a kérelmező 2020. július 28-án nyújtotta be népszavazási kezdeményezés elbírálására a kérdést, amelyben egy 2020. augusztus 1-jei dátumot tüntetett fel. Az indokolás szerint különösen a jogalkotói egyértelműség oldalán felmerülő kérdés lehet, hogy az Országgyűlés hogyan tudna eleget tenni úgy jogalkotási kötelezettségének, hogy a megalkotandó törvény ne ütközzön a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, mivel a népszavazási kérdés kategorikus rendelkezést tartalmaz arra vonatkozóan, hogy 2020. augusztus 1-jén fennálló állapotot kell rögzítenie az építési és változtatási tilalomnak. Másrészt az érvelés szerint a választópolgár számára is bizonytalanságot hordoz annak megítélése, hogy egy esetleges népszavazás során pontosan miről kell döntenie, a választópolgár felelős döntést ugyanis csak akkor tud hozni, ha pontosan tisztában van azzal, hogy a hazánkban lévő összes olyan természetes tó mellett, ahol van köztulajdonban álló strand, milyen volt ezeknek a 2020. augusztus 1. napján fennálló állapota.

A felülvizsgálati kérelem

[6] Az NVB határozatával szemben a kérelmező terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben a határozat megváltoztatását kérte akként, hogy a Kúria a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését rendelje el. A felülvizsgálati kérelem szerint az NVB határozata az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe, 38. cikkébe, az Nsztv. 9. § (1) bekezdése, 11. § (1) bekezdése és 31. § (1) bekezdésébe, az Étv.-be, és a Mötv.-be ütközik. A kérelmező szerint az NVB nem részrehajlás nélkül, hanem tisztességes eljárásba ütköző módon járt el, és tévesen mérlegelt.

[7] A felülvizsgálati kérelem szerint az NVB jogsértő módon állította azt, hogy a népszavazásra javasolt kérdés alapján megalkotandó jogszabály nem országgyűlési hatáskörbe tartozik. Hivatkozott arra, hogy a nemzeti vagyon részét képező természetes tavakhoz való hozzáférés szabályozása nem helyi közügy, és nem az Országgyűlés által kormányra átruházott szabályozási kompetencia, és az Alaptörvény 38. cikke egyébként is az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe utalta a nemzeti vagyonnal kapcsolatos szabályozás megalkotását. Érvelt amellett, hogy a természetes tavak és az azok mellett fekvő köztulajdonban álló strandok is a nemzeti vagyon részei, és a népszavazásra javasolt kérdés a nemzeti vagyonelemekre nézve célozza az elidegenítési és változási tilalmat. Az Alkotmánybíróság korábbi döntésére utalva hivatkozott arra, hogy az Országgyűlés bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotási hatáskörbe vonhat, és a Kormány nem rendelkezik az Országgyűlés által el nem vonható kizárólagos jogalkotási hatáskörrel, függetlenül attól, hogy feladatkörében eredeti jogalkotó hatáskörben, vagy törvényi felhatalmazás alapján alkot rendeletet [90/2008. (VI.19.) AB határozat]. Érvelése alátámasztására hivatkozott a Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési

tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvényre, amelyben szerinte a jogalkotó egyes Balatonparti települések területrendezését aprólékosan szabályozza.

[8] A felülvizsgálati kérelem szerint a népszavazásra javasolt kérdés eredményeként megszületendő törvény nem eredményezne Alaptörvény-módosulást, hiszen éppen az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése érvényre juttatását célozza azzal, hogy a természetes tavak melletti, köztulajdonban álló strandokra elidegenítési és változási tilalmat irányozna elő. Maga az alkotmányozó rögzítette ugyanis az érvelés szerint azt, hogy a nemzeti vagyon védelme, megőrzése, megóvása olyan közérdek, amely a tulajdonjog jogosultjai vonatkozásában sajátos törvényi korlátozások állítását eredményezi. A felülvizsgálati kérelem az érvelés megalapozottsága körében hivatkozott Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény szabályozására, állítva, hogy az adott törvényben az Országgyűlés alapjogi kollízió előidézése nélkül, és Alaptörvény-módosítás hiányában is eleget tudott tenni jogalkotási feladatának, ebből következően a népszavazásra javasolt kérdés eredményeként meghozandó törvény esetében sem merül fel az alapjogi kollízió. A felülvizsgálati kérelem szerint az önkormányzatok tulajdonjoga korlátozásához kapcsolódó kényszerítő ok megnevezése olyan elvárás az NVB részéről, amely az Nsztv.-ből nem következik.

[9] A felülvizsgálati kérelem a határozat indokolását a választópolgári és a jogalkotói egyértelműsége vonatkozó részében is jogsértőnek találta. Az érvelés szerint egy érvényes és eredményes országos népszavazás esetén az Országgyűlés több megoldás közül választhat jogalkotói feladatának teljesítése érdekében, és nincs olyan jogszabály, amely az NVB-nek olyan típusú hatáskört biztosítana, amelyben elemeznie kéne az Országgyűlés számára a kötelező jogalkotás tartalmát és irányát. A felülvizsgálati kérelem szerint a választópolgár számára is egyértelmű a kérdés, világos, és kizárólag egyféleképpen értelmezhető, amely megfelel a kúriai gyakorlatnak is.

[10] A felülvizsgálati kérelem indokolatlannak találta a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozó részét is. Érvelése szerint a jogalkotó például az átmeneti rendelkezésekben szabályozhatná az érintett ingatlanok körét, azokra speciális szabályokat fogalmazhatna meg, ugyanis az Országgyűlésnek teljes szabadsága van a népszavazás során kifejezésre juttatott választói akarat végrehajtásában.

[11] Összességében a felülvizsgálati kérelem szerint a népszavazásra javasolt kérdés megfelel az Alaptörvény 8. cikk (2), (3) bekezdésében foglaltaknak, az az Országgyűlés feladat és hatáskörébe tartozó kérdés, tiltott népszavazási tárgykört nem érint, és megfelel az egyértelműség követelményeinek is.

A Kúria döntése és jogi indokai

[12] A Kúria álláspontja szerint a felülvizsgálati kérelem nem megalapozott, ezért az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alkalmazásával a Kúria az NVB határozatának helybenhagyásáról rendelkezett az alábbiak miatt.

[13] A Kúria az Nsztv. 30. § (1) bekezdésében – figyelemmel az Nsztv. 11. §-ára is – megfogalmazott hatáskörében eljárva, nemperes eljárásban, az Alaptörvény védelme érdekében, elsődlegesen a felülvizsgálati kérelemben foglaltak alapján vizsgálja felül az NVB határozatát. A Kúriának különös felelőssége van abban, hogy csak olyan kérdés kerüljön az aláírásgyűjtés fázisába, amely tárgyban az alaptörvény és a jogszabályok szerint valóban lehet népszavazást tartani.

[14] Az Alaptörvény 8. cikke határozza meg az országos népszavazás alkotmányos alapjait és korlátait. A 8. cikk (1) bekezdése szerint a népszavazás funkciója, hogy az Országgyűlést a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tekintetében meghatározott irányú döntésre kötelezze. A népszavazás útján történő hatalomgyakorlásnak ez a közvetlen formája kivételes jellegű, amely miatt a népszavazáshoz való jog gyakorlása több feltétel együttes fennállásához kötött.

[15] Figyelemmel arra, hogy a népszavazásra javasolt kérdés elsődlegesen alaptörvényben szereplő szempontoknak való megfelelés vizsgálatát során akár már egy feltétel hiánya is megalapozza a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítésének a megtagadását, a Kúria nem tartotta feladatának, hogy valamennyi, az NVB határozatában megtagadás okaként megjelölt érvet megvizsgáljon (Kúria Knk.IV.37.357/2015/2.).

[16] A Kúria álláspontja szerint az NVB határozata helyesen állapította meg, hogy a népszavazásra jogosult kérdés alapján megalkotandó jogszabály – alapvetően a kérdésben megjelenített időbeli megkötésre tekintettel – a visszamenőleges hatály tilalmába ütközne. A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata a jogállamiság egyik fontos követelményeként határozza meg, és a visszamenőleges hatály tilalmának megsértése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés jogállamisági klauzulába ütközést is jelent. ((18/2018 (XI.12.) AB határozat (22.))

[17] Az időbeli megkötést tartalmazó, népszavazásra javasolt kérdés eredményeként megalkotandó törvény, annak modellezhető hatálybalépésére tekintettel a 2020. augusztus 1. és a hatálybalépése közötti időre vonatkozóan egy kiszámíthatatlan folyamatba avatkozna be, melyet átmeneti szabályokkal sem lehetne rendezni. Nem lehet hatálybalépést megelőző időszakra, konkrétan 2020. augusztus 1. és a hatálybalépés közötti időszakra nézve visszaható hatály tilalma sérelme nélkül jogszabályt alkotni.

[18] A Kúria álláspontja szerint a felülvizsgálati kérelem alaptalanul hivatkozott arra, hogy a jogalkotó átmeneti rendelkezésekkel szabályozhatja a kérdést, hivatkozva arra, hogy az Országgyűlésnek teljes szabadsága van a népszavazás során kifejezésre juttatott választói akarat végrehajtásában – ugyanis 2020. augusztus 1. és a hatálybalépés között semmi nem korlátozza az önkormányzatokat abban, hogy a kérdéssel érintett területen, területükön (természetes tavak melletti strand) változást, beruházást ne eszközöljenek, és kiszámíthatatlan lenne, hogy az időközben elvégzett vagy megkezdett változásokkal kapcsolatban annak érdekében, hogy a kezdeményezés szerinti időpontnak megfelelő állapot visszaálljon, milyen intézkedések szükségesek. Abban az esetben ugyanis, hogy ha a 2020. augusztus 1. és a hatálybalépés időpontja között népszavazásban megjelölt területen felülepítmény vagy beruházást el kellene bontani, az mindenképpen a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközne, az elbontási kötelezettség hiánya esetén pedig nem világos, hogy miként teljesülhetne a népszavazásra feltett kérdésben kezdeményezésben foglalt cél.

[19] Figyelemmel arra, hogy a kérelmező felülvizsgálati kérelme a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközésre alapított hitelesítés megtagadási ok jogsértő voltára alaptalanul hivatkozott, azaz ebben a részében a határozat jogszerűsége megállt, a Kúriának nem kellett vizsgálnia a többi, felülvizsgálni kért határozatban szereplő, és a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítése megtagadását eredményező okot.

Záró rész

[20] A Kúria a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 8. § (6) bekezdése szerint három hivatásos bíróból álló tanácsban járt el.

[21] A kérelmező illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 5. § (1) bekezdés d) pontja szerinti illetékmentessége miatt az Itv. 45/A. § (5) bekezdése szerinti eljárási illeték az állam terhe.

[22] A Kúria végzésével szembeni jogorvoslat lehetőségét az Nsztv. 30. § (1) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2020. december 1.

Dr. Kovács András s.k. a tanács elnöke, Dr. Figula Ildikó s.k. előadó bíró,
Dr. Rák-Fekete Edina s.k. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő