

Az ügy száma: Knk.IV.37.745/2020/5. szám

A tanács tagjai: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke
Dr. Kiss Árpád Lajos előadó bíró
Dr. Horváth Tamás bíró

A kérelmező: Felperes1

A kérelmező képviselője: képviselő1
(Cím3.)

Az eljárás tárgya: Népszavazási ügy

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: a kérelmező

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: a Nemzeti Választási Bizottság 38/2020. NVB számú határozata

Rendelkező rész:

A Kúria

- a Nemzeti Választási Bizottság 38/2020. NVB számú határozatát helybenhagyja,
- megállapítja, hogy feljegyzett 10.000 (tízezer) forint összegű eljárási illetéket az állam viseli.

Ezen végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A kérelmező törvényes képviselője útján 2020. július 28. napján nyújtotta be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB) a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVII. tv. (a továbbiakban: Nsztv.) 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából a következő kérdést: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy a természetes tavak melletti köztulajdonban álló strandokra történő belépésért ne kelljen (belépő)díjat fizetni?”*

[2] Az NVB a 38/2020. NVB határozatával a kérdés hitelesítését megtagadta. A határozatában megállapította, hogy a népszavazás eredményeképp meghozandó törvény alanyai alapvetően a helyi önkormányzatok, mivel a természetes tavak melletti, köztulajdonban álló strandfűrdőként szolgáló területek túlnyomó része önkormányzati tulajdonban van. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. tv. (a továbbiakban: Nvtv.) 5. §-ára és 7. §-ára utalással rögzítette, hogy ezen területek az önkormányzatok üzleti vagyonának a részei, a strandolásra alkalmas területek kialakítása, fenntartása az önkormányzatoknak nem kötelező feladata, így ezekkel a területekkel a települési önkormányzat az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés g) pontja értelmében a kötelezően ellátandó feladatai veszélyeztetése nélkül szabadon gazdálkodhat, vállalkozást folytathat.

[3] Az NVB a határozatában kifejtette, hogy az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani rögzítve, hogy elvitathatatlan, hogy a strandhasználat olyan részletkérdésének eldöntése, hogy az önkormányzat tulajdonában álló ingatlanon a belépésért kelljen-e a vendégeknek díjat fizetni, a helyi közösség döntési kompetenciáját feltételezi. A benyújtott népszavazási kérdés ezzel szemben nem egy konkrét településhez kötődik, hanem általános jelleggel tiltaná meg valamennyi természetes tó melletti köztulajdonban álló strandon a belépődíj szedését. Egy ilyen törvényi rendelkezés esetén a helyi közösségek sem közvetve a képviselő testület által meghatározott rendeletben, sem közvetlenül helyi népszavazás útján nem dönthetnének maguk arról, hogy a helyi strandra vagy a strandok valamelyikére csak belépő ellenében lehessen belépni. A népszavazási kérdés egyszerre kívánja megváltoztatni a szabályozás szintjét, jogosultját és annak tartalmát is. A települési önkormányzat által alkotott helyi rendelet helyett Országgyűlés által megalkotott törvényi rendelkezést kíván, a belépődíj szedésének lehetőségét pedig generálisan megtiltja. A kérdésben tartott érvényes és eredményes népszavazás alapján az Országgyűlés olyan törvény megalkotásra lenne köteles, amely keretjelleget nélkülözve, aránytalanul korlátozná a helyi önkormányzat tulajdonhoz és a vagyonnal való gazdálkodáshoz való jogát. A kezdeményezésből eredő alapjogi kollízió pedig csak az Alaptörvény módosításával lehetne feloldható, vagyis a kezdeményezésből szükségszerűen következik az Alaptörvény módosítása, így a kezdeményezés az Alaptörvény 8. cikk. (3) bekezdés a) pontjába ütközik.

[4] Az NVB a határozatában kitért arra, hogy a kezdeményezés azt a téves látszatot kelti, mintha annak támogatása esetén elérhető eredmény valamennyi köztulajdonban álló

strand ingyenes igénybevétele lenne, azonban nem rendelkezik arról, hogy az így kieső önkormányzati bevétel milyen módon kerülhetne pótlásra, vagy milyen más források elvonásával lenne biztosítható. Másrészt az egyértelműség sérelmeként jelenik meg az is, ha a kérdésben tartott érvényes és eredményes népszavazáson a „nem” válaszok kerülnek többségbe, úgy nem egyértelmű, hogy az Országgyűlést jogalkotási kötelezettség terheli-e vagy sem. Nem világos, hogy a kérdés elutasítása esetén a választópolgári akarat arra irányul-e, hogy azt követően egységesen mindenhol belépődíj ellenében lehessen a természetes tavak melletti köztulajdonban álló strandokra bemenni, vagy arra, hogy az Országgyűlés ne változtasson a jelenleg fennálló állapoton és továbbra is a tulajdonosi jogokat gyakorló dönthessen a belépődíj szedéséről. Mindezért az NVB megállapította, hogy az országos népszavazásra javasolt kérdés sérti az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt népszavazási egyértelműség követelményét is.

A felülvizsgálati kérelem

[5] A szervező (kérelmező) a felülvizsgálati kérelmében a kérdés hitelesítését kérte, mivel álláspontja szerint az NVB határozata az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe, a 38. cikkébe az Nsztv. 9. § (1) bekezdés, 11. § (1) bekezdés, 31. § (1) bekezdésébe, továbbá Nvtv-be, illetve a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX tv. (a továbbiakban: Mőtv.) rendelkezéseibe ütközik. Az NVB nem részrehajlás nélkül, tisztességes eljárásba ütköző módon járt el és tévesen mérlegelt.

[6] Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja kapcsán kifejtette, hogy az önkormányzatok tulajdonában álló strandok az önkormányzatok üzleti vagyonának részét képezik, így ebben az esetben az önkormányzatok az ingatlan tulajdonosaként, egyszerű polgári jogi jogalanyként, kvázi vállalkozóként jelennek meg. Az üzleti vagyon semmilyen külön törvényi védelmet vagy korlátozást nem élvez. Az NVB határozatában felhívott 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat kötelező feladatellátást szolgáló vagyon kapcsán született, az NVB pedig a közfeladat ellátását nem szolgáló üzleti vagyonnal kapcsolatos tulajdonjog részbeni korlátozását ítélte meg azonos módon. A közfeladat ellátását szolgáló törzsvagyonnal kapcsolatos tulajdon teljes elvonásával, így megalapozatlan jogi álláspontra jutott. Hivatkozott a 3137/2014. (IV. 24.) AB végzés [15] bekezdésére, amely egy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság kezdeményezésére született, mely szerint az Alaptörvénynek a tulajdonhoz való jogot kimondó XIII. cikke a meglévő tulajdont védi, így nem vonható a tulajdoni védelem körébe az esetlegesen deficitese gazdálkodás miatti veszteség, illetve az elmaradt haszon.

[7] A kérelmező a tulajdonjog korlátozás alkotmányossága kapcsán kifejtette, hogy Nvtv. 1. § (2) bekezdés a) pontja és 4. § (1) bekezdés d) pontja szerint az állam kizárólagos tulajdonát képezi a természetes tavak és azok medre, amelyek így a nemzeti vagyonba tartoznak. A népszavazásra javasolt kérdés tehát a kizárólagos állami vagyonhoz, így a nemzeti vagyonhoz való hozzáférés lehetőségének esetleges ellenértékhez való kötését kívánja korlátozni. Eredményes népszavazás esetében tehát az önkormányzatoknak a vállalkozási tevékenységével kapcsolatos tulajdonosi részjogosítványa, a hasznok szedésének

joga kerülne korlátozásra, mégpedig csupán a belépés tekintetében, azonban az ingatlan további vállalkozási célra történő hasznosítása nem kerülne korlátozásra. Kifogásolta továbbá, hogy az NVB határozata megkövetelné annak rendezését, hogy milyen módon kerülnének kompenzálásra az önkormányzatok, hiszen annak hiányában sérülne az arányosság követelménye.

[8] A kérelmező vitatta, hogy a népszavazási kezdeményezés helyi közügy szabályozására irányulna, hiszen választópolgárok egyes csoportjai között csak megfelelő alkotmányos indok alapján lehetne különbséget tenni. A természetes tavak melletti strandok üzemeltetése azonban az önkormányzatoknak nem kötelező feladata, így a feltett kérdés az Mötv. 13. § (1) bekezdése szerint – az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szerinti törvényi szabályozás hiányában – nem minősül helyi közügynek. Megjegyezte továbbá, hogy a nemzeti vagyon részét képező, az állam kizárólagos tulajdonában álló természetesen tavakhoz való hozzáférés szabályozása nem minősülhet helyi közügynek, már csak azért sem, mert az Alaptörvény 38. cikke az Országgyűlés jogalkotási kompetenciájába utalja a nemzeti vagyonnal kapcsolatos szabályozás megalkotását. Megjegyezte továbbá, hogy eredményes népszavazás esetén az önkormányzatok közfeladat ellátását nem szolgáló vállalkozási célú vagyonhoz kapcsolódó tulajdonosi joga kerülne részbeni korlátozásra, de nem elvonásra, szükséges és arányos módon, a közérdek érvényre jutásának biztosításaként, hasonlóan ahhoz, ahogy az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok által folytatott vállalkozási tevékenység haszonszedési lehetőségét az országgyűlés már korábban korlátozta.

[9] A kérelmező a népszavazás egyértelműség és jogi kötőerő vizsgálata kapcsán hangsúlyozta, hogy egy strand számos szolgáltatást nyújthat, melyek mindegyikének ingyenessé tételére a kérdés nem irányul, kizárólag és kifejezetten csak a belépődíj szedésének lehetőségét zárja ki. A kérdés, véleménye szerint világos és csak egyféleképpen értelmezhető akként, hogy a választópolgárok a természetes tavak melletti strandokra való belépés díjmentességét támogatják, vagy sem.

[10] A kérelmező szerint az NVB a felteendő kérdés gazdasági célszerűségét vizsgálta, melyre jogszerű lehetősége nem lett volna. A kérelmező kifejtette végül, hogy amennyiben az érvényes és eredményes népszavazáson a „nem” válaszok kerülnének többségbe, úgy a választópolgárok kifejezett akarata az lenne, hogy nem kívánnak változtatást a jelenlegi díjfizetési rendszerben, azaz az önkormányzatoknak lehetősége lenne továbbra is eldönteni, hogy az általuk üzemeltetett strandokra a belépésért díjat kell fizetni vagy sem. Így tehát a nem válaszok többsége esetén az Országgyűlésnek jogalkotási feladata nem lenne.

A Kúria döntése és jogi indokai

[11] A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint megalapozatlan.

[12] Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről.

[13] Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontja értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, a g) pont szerint pedig az e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat.

[14] Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése tehát a tulajdonost megillető jogok gyakorlását, illetve e célra felhasználható vagyonával történő vállalkozás folytatását helyi közügyként nevesíti. Az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése szerint pedig a helyi önkormányzat feladat és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.

[15] A Kúria megállapította továbbá, hogy a kérelmező felülvizsgálati kérelme abból a feltevésből indult ki, hogy a természetes tavakhoz, mint nemzeti vagyonhoz való hozzáférés egyetlen önkormányzatok által biztosítható módja a természetes tavak melletti köztulajdonban álló strandok üzemeltetése. Ezzel szemben megállapítható, hogy az önkormányzatoknak kérelmező által sem vitatottan nem kötelezettségük ilyen jellegű strandok fenntartása. A természetes tavakhoz, mint nemzeti vagyonhoz való hozzáférés pedig nem csak a strandok üzemeltetése útján biztosítható.

[16] A Kúria megállapította továbbá, hogy az elérni kívánt szabályozás nem egyetlen településre vagy egyetlen természetes tóra vonatkoztatható, hanem az ország területén köztudomásúlag eltérő földrajzi és gazdasági helyzetben lévő minden természetes tó partján üzemeltetett köztulajdonban álló strandra való belépés ellenértékének generális szabályozását kívánja elérni.

[17] A kérelmező hivatkozásaira tekintettel a Kúria rögzíti, hogy a hivatkozott 3137/2014. (IV. 24.) AB végzés egy gazdasági társaság tulajdonával kapcsolatos megállapításokat tartalmaz, mely nem értékelhető azonosan egy önkormányzat, azaz egy alkotmányos intézmény vagyonának korlátozásával.

[18] Kifejtettekre tekintettel a Kúria megállapította, hogy a hitelesíteni kért kérdés egyrészt az érintett önkormányzatok vállalkozási tevékenységének korlátozása kapcsán helyi közügyet érint, mely kérdésben országos népszavazás nem tartható, másrészt az eredményes népszavazás az Alaptörvény módosítására is vezethetne, így tehát az NVB jogszerűen tagadta meg ezen okokból a kérdés hitelesítését.

[19] Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése értelmében népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni (választópolgári egyértelműség), továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). Az Alkotmánybíróság 51/2001. (XI. 29.) AB határozata, valamint a Kúria joggyakorlata (Knk.IV.37.388/2015/3.) értelmében a felülvizsgálat során a Kúria a népszavazási kérdés választói és jogalkotói egyértelműségét egyaránt mérlegeli. Ennek kapcsán a Kúria megállapította, hogy a felteendő kérdésre adandó nemleges válasz következményei nem egyértelműek. Az egyrészt érthető akként, ahogy a kérelmező a felülvizsgálati kérelmében hivatkozza, hogy a választópolgár nem kívánja olyan tartalmú szabályozás megalkotását, amely megtiltja a természetes tavak melletti köztulajdonban álló strandokra történő belépésért (belépő)díj szedését, másként viszont úgy is érthető, hogy a választópolgár nem ért egyet azzal, hogy a belépésért ne kell díjat fizetni, azaz az akarata arra irányul, hogy a természetes tavak melletti köztulajdonban álló strandokra történő belépésért díjat kelljen fizetni.

[20] Ebből adódóan a feltett kérdés sem a választópolgári, sem a jogalkotói egyértelműség követelményének nem felel meg, nem egyértelmű, ugyanis „nem” szavazatok többsége esetén az Országgyűlés köteles lenne jogalkotásra, továbbá a választópolgárok sem tudják ezen kétségek mentén egyértelműen eldönteni, hogy a kérdésre adott nem válasz milyen következményekkel járna.

[21] A Kúria utal a Knk.VII.37.336/2017/3. számú határozatára, melyben kifejtette, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem lehet következményeiben kiszámíthatatlan. Sérül az előreláthatóság, ha a választópolgár szakmai ismeretek hiányában nem látja át döntése következményeit. A jogalkotói egyértelműség is sérül, ha a jogalkotó nem tudja pontosan miként kell eleget tenni a jogalkotói kötelezettségének.

[22] A fentiek alapján a Kúria megállapította, hogy a hitelesítés megtagadása jogszerű volt, így az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az NVB határozatának helybenhagyásáról.

Záró rész

[23] A kérelmező az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. tv. (a továbbiakban: Itv.) 5. § (1) bekezdés d) pontja szerint teljes személyes illetékmentességben részesül, így az Itv. 45/A. § (5) bekezdése szerint felmerült és 62. § (1) bekezdés h) pontja feljegyzett eljárási illetéket az Állam viseli.

[24] A Kúria jelen végzésről az Nsztv. 30. § (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben 8 napon belül közleményt tesz közzé.

[25] A jelen végzés elleni további jogorvoslatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdés utolsó mondata zárja ki.

Budapest, 2021. augusztus 31.

Dr. Balogh Zsolt s.k. tanácselnök, Dr. Kiss Árpád Lajos s.k. előadó bíró, Dr. Horváth Tamás s.k. bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő