

A Székesfehérvári Törvényszék a dr. Németh István ügyvéd (8000 Székesfehérvár, Had u. 1-3.) által képviselt *név (cím)* kérelmezőnek,- a **Velence Város Helyi Választási Bizottság** (2481 Velence, Tópart u. 26.) helyi népszavazási kezdeményezés tárgyában meghozott 9/2018. (VII.10.) számú határozata felülvizsgálata iránt indított nemperes eljárásban meghozta az alábbi

v é g z é s t:

a Velence Város Helyi Választási Bizottság 9/2018. (VII.10.) számú határozatát megváltoztatja, és az *„Egyetért-e Ön azzal, hogy Velence Város Önkormányzat Képviselő-testülete tagadja meg a Velence Korzó tetejére történő bármilyen ráépítéshez a tulajdonosi hozzájárulást?”* kérdés hitelesítését megtagadja.

A 10.000.- (tízezer) Ft. felülvizsgálati illetéket az állam viseli.

A végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

... szervező helyi népszavazást kezdeményezett az alábbi kérdésben: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy Velence Város Önkormányzat Képviselő-testülete tagadja meg a Velence Korzó tetejére történő bármilyen ráépítéshez a tulajdonosi hozzájárulást?”*

Velence Város Helyi Választási Bizottsága (a továbbiakban: HVB) a 9/2018. (VII.10.) számú határozatával a kérdést hitelesítette. Megállapította, hogy a kérdés nem ellentétes a helyi népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával, és rendeltetésével, a feltenni kívánt kérdés az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat feladata és a hatáskörébe tartozó ügyről van szó, nem ütközik az Nsztv. 32. § (2) bekezdése szerinti kizárt tárgykörökbe, valamint a kérdés az Nsztv. 39. § (1) bekezdés szerint egyértelmű.

A kérelmező a Népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. Törvény (Nsztv.) 57. § (1) bekezdése alapján a HVB döntésével szemben nyújtott be kérelmet, a népszavazási kezdeményezés elutasítását kérve. Álláspontja szerint a hitelesített kérdés nem felel meg a Nsztv. 39. § (1) bekezdés szerinti egyértelműség követelményének. Előadta, a hitelesített kérdésben említett Velence Korzó az önkormányzat tulajdonában álló, 1367/28. hrsz. alatti, „kivett strandfürdő és többcélú kereskedelmi, szolgáltató épület” megnevezésű ingatlan, melynek üzemeltetését nyílt európai uniós közbeszerzési pályázat nyerteseként a tulajdonossal üzemeltetési szerződést kötő kérelmező végzi. Az ingatlanon végzett különböző beruházások hosszú évek óta részét képezik az országos jelentőségű turisztikai terület fejlesztési koncepciójának, és az ingatlanra történő ráépítés is szerepelt az üzemeltetésre kiírt

közbeszerzési felhívásban. Erre tekintettel 2009. június 10-én a kérelmező és az önkormányzat között hosszú távú üzemeltetési szerződés jött létre, melyben a felek – többek között – az üzemeltetőt illető ráépítés részleteiben is megállapodtak. Álláspontja szerint a HVB-nek a kérdés hitelesítését megelőzően tájékozódnia kellett volna arról, hogy a képviselő-testületnek nincs módja megtagadni a ráépítéshez a tulajdonosi hozzájárulást, egyrészt ugyanis maga az önkormányzat tett közzé a területen végrehajtandó ráépítést is magába foglaló közbeszerzési felhívást, másrészt a kérelmező kft. által elnyert pályázat alapján megkötött üzemeltetési szerződés tartalmának ismeretében a képviselő-testület felhatalmazása alapján a polgármester – az önkormányzat képviselőjében – ráépítési jogot is tartalmazó üzemeltetési szerződés megkötését kötött vele. Hivatkozott a *pacta sunt servanda (a megállapodásokat teljesíteni kell)* klasszikus kötelmi jogi alapelvre. A szerződés szerint minimum 700, maximum 1000 m² területen hajtandó végre ráépítés, mellyel kapcsolatban az önkormányzatnak kiadása nincs, ugyanakkor jelentős bevétele keletkezik. A magas színvonalon üzemeltetett létesítmény üzemeltetési színvonala fenntarthatóságának egyik alappillére a ráépítéssel megvalósuló pénzügyi konstrukció, mellyel mindkét fél bevételhez jut. Az önkormányzat a bevételt a költségvetésbe is tervezte, így a feltenni kívánt kérdés önkormányzati költségvetést is érint, a kérdés hitelesítése így az Nsztv. 32. § (2) bekezdés a) pontjába is ütközik. Az önkormányzat eddig mindvégig az üzemeltetési szerződés szerint járt el, ennek eredményeként a város főépítésze külön nyilatkozatával is hozzájárult ahhoz, hogy a kérelmező 4 db 4 lakásból álló lakóépületet létesítsen, kijelentette, hogy az megfelel a *településkép védelméről szóló 25/2017. (XII.22.) önkormányzati rendeletnek*, továbbá a Helyi Építési Szabályról szóló 19/2012. rendeletnek, és figyelembe veszi a Velence város település képi arculati kézikönyvben megfogalmazott szempontokat és javaslatokat. A ráépítéssel kapcsolatban az eljáró építésügyi hatóság az 1367/28. hrsz. alatti ingatlanon 16 lakás megépítését engedélyezte 2018. július 2-án. Hozzátette, benyújtott kérdéssel egyidejűleg a szervező ugyanazzal a céllal több más kérdést is benyújtott, többek között azon kérdést is, hogy „*akarja-e Ön, hogy amennyiben Velence Város Önkormányzatának Képviselő-testülete korábban hozzájárult ahhoz, hogy az üzemeltető ráépítsen a Velence Korzó tetejére, azt a hozzájárulást a testület vonja vissza?*”. E kérdés hitelesítését a HVB 7/2018. (VII.10.) határozatával megtagadta azzal, hogy e kérdésre „igennel”, vagy „nemmel” egyértelműen válaszolni nem lehet, továbbá egyértelműen nem lehet eldönteni, hogy a képviselő-testületet terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntést köteles meghozni. Kifejtette, az egy időben benyújtott, azonos tárgyú – más szóhasználattal megfogalmazott, de az elérni kívánt cél szempontjából lényegében azonos – kérdések folytán a kezdeményezés az Nsztv. 40. § első fordulata szerint elutasítandó, mivel az ellentétes a helyi népszavazás intézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével. A 7/2018. (VII.10.) számú határozat indokaira tekintettel a jelen felülvizsgálat tárgyát képező határozat alapjául szolgáló kérdések hitelesítését is meg kellett volna tagadni, hiszen e kérdés esetén sem áll fenn az egyértelmű „igennel”, vagy „nemmel” történő válaszadás lehetősége. A hitelesített kérdés egyaránt sérti a döntéshozói és a választó polgári egyértelműség követelményét. A kérdés mögötti tartalom megismeréséhez átfogó műszaki, pénzügyi, és a terület működtetésével összefüggő ismeretekre volna szükség, ezek hiányában a szavazók sem képesek átlátni döntésük következményeit. Álláspontja szerint miután a közgyűlés az ügyben már döntést hozott, a kérdés feltevése nem más, mint a helyi hatalom gyakorlásában történő részvételt célzó tudatos hangulatkeltés.

A kérelmezett a kérelem elutasítását, és a választási bizottság határozatának helybenhagyását kérte. Előadta, döntése során figyelembe vette, hogy az önkormányzat „Velencei-tó Kapuja” projekt üzemeltetési, karbantartási és fejlesztési feladatai ellátására, üzemeltetők kiválasztására közbeszerzési eljárást folytatott le, melynek eredményeként a képviselő-testület 97/2009. (V.28.) számú határozatával a jóváhagyta a kérelmezővel 2009. június 10-én megkötött üzemeltetési

szerződést. A szerződés 5. pontja alapján az önkormányzat szabályozott keretek között biztosítja az üzemeltető számára – egyebek mellett – a jogot arra, hogy az objektum felépítményének felső szintjén meghatározott mértékű ráépítést hajtson végre, arra használati, és tulajdonjogot szerezzen. Annak azonban – szerinte – nincs akadálya, hogy helyi népszavazás eredményeként a helyi közösség többségi akaratával korlátozza az önkormányzat tulajdonosi jogainak gyakorlását. Perköltségei megtérítését kérte.

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 228. § (2) bekezdés és 229. § (2) bekezdés, továbbá a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 157. § (7) bekezdés alapján megfelelően alkalmazandó Kp. 20. § (1) bekezdés alapján az eljárásba érdekltként belépő ... szervező a választási bizottsági határozat helybenhagyását kérte. Hangsúlyozta, a kérdés hitelesítése során nem arról kellett állást foglalni, hogy a Velence Korzó üzemeltetőjének van-e jogosultsága a ráépítéshez, hanem az vizsgálendő, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés megfelel-e a helyi népszavazás kezdeményezésére irányadó jogszabályoknak. Ettől függetlenül észrevételezte, a Velencei-tó Kapuja beruházás EU támogatás eredményeként valósult meg, a támogatási szerződésben a kérelmező kft. félként nem jelent meg. Az üzemeltetési szerződés 34. pontja szerint a szerződés részét képezi a pályázati kiírás is, utóbbi értelmében az üzemeltetőt az átadástól számított egy évig illeti meg a ráépítés joga, mely határidő a projekt átadását követően 2015. május 30-án lejárt. A népszavazással elérni kívánt építési tilalom természetesen nem terjedne ki az építési engedélyhez nem kötött karbantartási munkálatokra. A kérdést egyértelműnek tartotta. Hangsúlyozta, a választójog nem köthető vagyonhoz, műveltségi szinthez, nemhez, fajhoz, stb., így nem követelhető meg átfogó műszaki és pénzügyi ismeretek megléte sem a választópolgároktól. Amennyiben a népszavazásra sor kerül, a kampányban a kérelmezőnek lehetősége nyílik arra, hogy megossza a választópolgárokkal mindazokat az információkat, melyeket fontosnak tart. A népszavazásra feltenni kívánt kérdés világos, és megfelel úgy a választói, mint a jogalkotói egyértelműség iránti elvárásnak is. Utalva a Kúria Kvk.VII.37.424/2017/2. számú ügyben meghozott határozatára, kifejtette, önmagában attól nem áll fenn jogalkotói egyértelműség hiánya, hogy a népszavazásból eredő jogalkotási kötelezettség többféle módon is teljesíthető. A jogalkotó feladata, hogy a legmegfelelőbb szabályozási megoldást kiválassza, figyelemmel az alkotmányos követelményekre is. Kétségsbe vonta azt is, hogy önmagában az a körülmény, miszerint a kérdés közvetlenül érinti a költségvetést, kizárná annak a lehetőségét, hogy az helyi népszavazás tárgya lehessen. Hivatkozott e körben arra, hogy a jogszabály a tilalmat kizárólag a költségvetésről való döntésre korlátozza, ami kiterjesztően nem értelmezhető. Minden olyan kérdés, amely a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe tartozik, szükségszerűen érinti az önkormányzat költségvetését. Utalt továbbá arra, hogy a kérelmező által hivatkozott építési engedélyezési eljárásban kiadott építési engedélyt az elsőfokú hatóság visszavonta, és új eljárás lefolytatás mellett döntött, mely jelenleg is folyamatban van.

A szervezőnek az építési engedéllyel kapcsolatban tett előadással összefüggésben a kérelmező észrevételezte, az építési engedély visszavonását követő új eljárásban a tulajdonos önkormányzat hozzájárult a Velence Korzó tetejére történő ráépítéshez, az építésügyi hatóság pedig 2018. augusztus 24-én ismét kiadta az építési engedélyt, mellyel szemben a tulajdonos, vagyis az önkormányzat, testületi döntés alapján nem nyújtott be fellebbezést, tehát maga is hozzájárult a ráépítéshez. Erre figyelemmel a kérdésfeltevés nem felel meg az egyértelműség követelményének. Azt sugallja a választópolgároknak, hogy a tulajdonos még nem adott engedélyt a ráépítésre, ami nem valós információ. A szervező célja elsősorban az volt, hogy a tulajdonos vonja vissza a hozzájárulását, ám az erre irányuló népszavazási kezdeményezését a HVB nem hitelesítette.

A kérelem alapos.

Jelen ügyben a kérelem alapján a törvényszéknek egyfelől abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a helyi népszavazásra feltenni kívánt kérdés megfelel-e a Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. E jogszabály értelmében a helyi népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni (ún. választópolgári egyértelműség), továbbá a helyi népszavazás eredménye alapján a képviselő-testület el tudja dönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles (ún. jogalkotói egyértelműség). Másfelől – a kérelemre tekintettel – azt is vizsgálni kellett, hogy a kérdés nem vonatkozik-e a költségvetésre, mint a 32.§ (2) bekezdés a) pontja szerint népszavazás alól kizárt körbe.

Utóbbi hivatkozást a törvényszék nem találta alaposnak. Önmagában az a körülmény, hogy a népszavazás eredményeként kötelezően meghozandó kérdés érinti a helyi önkormányzat költségvetésének bevételi, vagy kiadási oldalát, nem jelenti magáról a költségvetésről történő szavazást. A költségvetést akárcsak áttételesen érintő kérdések népszavazási tárgykörből való kizárása nem lehetett a jogalkotó célja, hiszen a képviselő-testület hatáskörébe tartozó döntések végrehajtásának többnyire pénzügyi vonzata van. Ez önmagában nem zárhatja ki, hogy az adott kérdés helyi népszavazás tárgya lehessen.

Az úgynevezett jogalkotói egyértelműség vizsgálata körében a törvényszék álláspontja a következő:

A konkrét ügyben tényként állapítható meg, hogy a kérelmező és az önkormányzat között létrejött üzemeltetési szerződés 5.c) pontja értelmében az önkormányzat biztosítja a jogot az üzemeltető részére arra, hogy a projekt lezárását követően az objektum felépítményének felső szintjén ráépítést hajtson végre. A szerződés 8. pontja meghatározza, hogy ráépítési joga mekkora összegű egyszeri díj megfizetésével váltható meg, és az összeg mikor esedékes, a 9. pont pedig meghatározza a ráépítés jogának folyamatos gyakorlásáért fizetendő bérleti díjat is. Az üzemeltetési szerződés idézett rendelkezései tehát az önkormányzat terhére a ráépítési jog engedélyezésével kapcsolatban előírnak bizonyos kötelezettségeket. Jelen ügy tárgyát képező kérdés olyan magánjogi jognyilatkozat kinyilvánítását, illetve erre irányuló olyan döntés meghozatalát célozza, mely – úgy tűnik – e szerződéses kötelezettségekkel összhangban nem áll. Bár a szervező hivatkozott arra, hogy a szerződésben meghatározott ráépítési jog a pályázati kiírás szerint a leendő üzemeltetőt az átadástól számított egy évig illeti meg, mely már lejárt, azonban ezen állítás alátámasztásaként csatolt iratból hitelt érdemlően nem állapítható meg, hogy az valóban az érintett üzemeltetési szerződés előzményét képező pályázati kiíráshoz kapcsolódna. Kérdéses továbbá az üzemeltetési szerződés 5.c) pontjának, illetve a népszavazásra bocsátani kívánt kérdéssel elérni kívánt célnak – vagyis a tulajdonosi hozzájárulás megtagadásának – egymáshoz való viszonya. Nem egyértelmű, hogy eredményes népszavazás esetén az önkormányzat a jövőre nézve lesz-e köteles a tulajdonosi hozzájárulást megtagadni, avagy mindez inkább az üzemeltetési szerződés 5.c) pontja szerinti kötelezettségvállalás visszavonását jelenti, továbbá érinti-e az esetlegesen időközben megadott hozzájárulásokat.

A kialakult jogi helyzetben a képviselő-testület számára tehát problémát jelenthet annak eldöntése, hogy a helyi népszavazás eredményessége esetén pontosan milyen döntést hozzon, illetve hogyan hozzon olyan döntést, amely az Nsztv. 60. § (1) bekezdése értelmében a népszavazás döntésének megfeleljen.

Az előbbiekre figyelemmel a HVB 9/2018. (VII.10.) számú határozata az Nsztv. 39. § (1) bekezdés második fordulatába ütközik, ezért a törvényszék azt az 57. § (3) bekezdés második mondata értelmében megváltoztatta, és a kérdés hitelesítését megtagadta.

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § alapján a felülvizsgálati eljárás illetéke az állam terhén marad. A jogorvoslatot az Nsztv. 57. § (3) bekezdése zárja ki.

Miután az előbbieket szerint irányadó 2017. évi I. törvény (Kp.) 35. § (1) bekezdés szerint irányadó 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 81. §-nak megfelelően a perköltségek felszámítására nem került sor, e körben a törvényszék a határozathozatalt mellőzte.

A végzés elleni további jogorvoslatot az Nsztv. 57. § (3) bekezdése zárja ki.

Székesfehérvár, 2018. október 12.

dr. Sasvári Péter
bíró, a tanács elnöke

dr. Kaló Zsuzsanna
bíró

dr. Zsitva Ágnes
bíró