



A Kúria v é g z é s e

Az ügy száma: Knk.VII.39.224/2024/5.
A tanács tagjai: Dr. Varga Zs. András a tanács elnöke
Dr. Cséffán József előadó bíró
Dr. Magyarfalvi Katalin bíró
A kérelmező: ...
...
A kérelmező képviselője: Baranyi-Tímár Ügyvédi Iroda
eljáró képviselő: Dr. Baranyi Tibor ügyvéd
...
Az ügy tárgya: a Fővárosi Választási Bizottság népszavazási ügyben hozott
260/2024. számú határozatának bírósági felülvizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Választási Bizottság 260/2024. számú határozatát megváltoztatja, 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 hitelesíti.

Elrendeli e végzés közzétételét a Magyar Közlönyben.

A feljegyzett közigazgatási nemperes eljárási illetéket az állam viseli.

A végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat 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?”

A Fővárosi Választási Bizottság határozata

- [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.

- [3] Határozatának indokolásában kifejtette, hogy a népszavazási kérdésnek eleget kell tennie a népszavazási egyértelműség kettős – a választópolgár és a jogalkotó irányába fennálló – követelményének. Elemezte az ebben a körben kialakult joggyakorlatot, felhívta a Kúria Knk.IV.37.457/2015/3., Knk.II.39.103/2023/2., Knk.IV.37.939/2018/2., Knk.IV.40.645/2018/2., Knk.IV.40.645/2021/19., Knk.III.40.647/2021/18., Knk.III.40.644/2021/15., Knk.IV.40.648/2021/23., Knk.II.39.058/2022/8., Knk.IV.37.425/2017/3., Knk.IV.37.458/2015/3., Kvk.I.37.300/2012/2., Knk.IV.37.356/2015/2., Knk.IV.39.645/2021/19., Knk.II.39.059/2022/8. számú határozatait. Utalt továbbá a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatban, a Pfv.IV.20.305/2022/5., Pfv.IV.21.348/2019/8., Bfv.I.803/2022/8., Bfv.I.378/2022/8. számú határozatokban foglaltakra.
- [4] Az FVB rámutatott a feltett kérdés választói egyértelműsége körében arra, hogy az olimpiarendezési eljárás szabályai a Nemzetközi Olimpiai Bizottság (a továbbiakban: NOB) 2014-ben elfogadott, 2021-től alkalmazott „Olympic Agenda 2020” és „New Norm” című dokumentumai alapján jelentősen megváltoztak, amelyre tekintettel a kérdésben használt „pályázat benyújtása” kifejezés ugyan köznyelvi tartalommal rendelkezik, de nem azonosítható egyértelműen az eljárás szabályszerű lebonyolítása esetén egy konkrét – a NOB által előírt – lépéssel, megteendő aktussal. Ugyanakkor egy legtágabb értelemben vett ilyen folyamat előtt és annak során a Fővárosi Önkormányzatot 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.
- [5] Az FVB a döntéshozói egyértelműség követelménye körében kifejtette, hogy nem teljesül, a kérdés megfogalmazásából nem egyértelmű milyen döntési kötelezettség terhelné a Fővárosi Önkormányzatot, illetve milyen eredmény teljesülését várhatnák el a népszavazáson részt vevő választópolgárok. Nem azonosítható egyértelműen egy eljárási cselekmény, amellyel az átlagosan tájékozott választópolgár a pályázat benyújtását azonosítani tudná. 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. „Az Nsztv.-ben rögzített száznolcvan napos határidőben észszerűen nem teljesíthető a döntéshozó számára egy érvényes és eredményes, az igen szavazatok többségét hozó népszavazás esetén őt terhelő kötelezettség.”
- [6] Mindezek alapján az FVB megállapította, hogy a feltett kérdés sem a választópolgári, sem a döntéshozói egyértelműség követelményének nem felel meg, ezért a kérdés hitelesítését megtagadta.

A bírósági felülvizsgálati kérelem

- [7] A kérelmező a jogorvoslatra nyitva álló határidőben, elektronikus úton, az előírt módon előterjesztett bírósági felülvizsgálati kérelmében az FVB határozatának megváltoztatását és az általa fővárosi szintű helyi népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését kérte.
- [8] 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 31/2013. (X. 28.) AB határozat indokolásának [29]-[28] bekezdéseiben foglaltak szerint. A helytelen jogértelmezésen alapuló jogalkalmazásával az FVB korlátozza az népszavazáshoz való alapjog érvényesülését; sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének immanens részét képező

jogbiztonság követelményét, jogalkalmazása a joggyakorlat kiszámíthatatlanságához vezet azzal, hogy figyelmen kívül hagyja az irányadó joggyakorlat megállapításait; tovább contra legem jogértelmezés folytán sérti az Nsztv. 41. § (1) bekezdését, valamint az Nsztv. 39. § (1) bekezdését.

- [9] A kérelmező szerint a népszavazásra javasolt kérdés megfelel az egyértelműség követelményének, közérthető és nyelvi szempontból is világosan megfogalmazott, egyszerű mondatszerkezetű, közérthető szavakat tartalmaz, megválaszolása nem igényel további háttérismeretet vagy feltételezéseket a választók részéről. 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 (a NOB által alkalmazott) terminus technikusok nem ismertek, nem hozzáférhetőek, ismeretük nem várható el a választópolgároktól, azok alkalmazásával nem lehetett volna egyértelmű kérdést megfogalmazni, sérülne a közérthetőség, és a megszorító értelmezésen alapuló jogalkalmazás a népszavazáshoz való alkotmányos alapjogot sértené.
- [10] A kérdésegyértelműségi teszt elvégzésével összefüggésben utalt az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatban foglaltakra, a választópolgári egyértelműség tekintetében a Knk.II.39.057/2023/3., Knk.IV.37.425/2017/3., Knk.IV.37.426/2017/3. számú, a népszavazás kezdeményezéséből származó következményekkel összefüggésben a Knk.II.39.103/2023/2. számú kúriai döntésekben foglaltakra.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [11] A Kúria a bírósági felülvizsgálati kérelem alapján az Nsztv. 1. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 231. § (4) bekezdésének megfelelően a sérelmezett határozatot, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálta, és megállapította, hogy a kérelmező felülvizsgálati kérelme – az alábbiak szerint – alapos.
- [12] A Kúriának abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az FVB jogszerűen tagadta-e meg a kérelmező által a fővárosi szintű helyi népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését.
- [13] Az Nsztv. 41. § (1) bekezdés második mondata értelmében a helyi népszavazásra javasolt kérdést akkor kell hitelesíteni, ha az az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel.
- [14] Az Nsztv. 39. § (1) bekezdése szerint 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 (döntéshozói) egyértelműség].
- [15] Az Alkotmánybíróság 51/2001. (XI. 29.) AB határozata {megerősítette: 1/2012. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [28], 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [31], legutóbb 11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}, valamint a következetes kúriai joggyakorlat (Knk.IV.37.388/2015/3.) értelmében a felülvizsgálat során a Kúria a népszavazási kérdés választói és jogalkotói egyértelműségét egyaránt mérlegeli.
- [16] Az FVB határozatában arra a következtetésre jutott, hogy a választópolgári és a jogalkotói egyértelműség hiánya miatt a vizsgált kérdés nem hitelesíthető. Ezzel szemben a Kúria megállapította, hogy a kérdés az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének megfelel, az alábbiakban kifejtettek tekintetével.
- [17] A kérelmező által fővárosi szintű helyi népszavazásra javasolt kérdés a Fővárosi Önkormányzat hatáskörébe tartozik, az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében foglalt tiltott tárgykörökön kívül esik, továbbá megfelel az irányadó eljárási szabályoknak, köztük a választópolgári és a jogalkotói (döntéshozói) egyértelműség követelményének is.

- [18] Az Alkotmánybíróság a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményének értelmezése során rámutatott arra, hogy: „az a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen válaszolni (választópolgári egyértelműség)” [29/2012. (V. 25.) AB határozat III.2. pont]. Az Alkotmánybíróság határozata értelmében a kérdés egyértelműségének megállapításakor vizsgálni kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján a képviselő-testület el tudja-e dönteni, hogy terheli-e döntéshozási kötelezettség, és ha igen, akkor milyen döntés meghozatalára, intézkedés megtételére köteles.
- [19] A Kúria követendő határozataiban (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.) foglaltak értelmében a választópolgári egyértelműség feltétele, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, feleljen meg a magyar nyelv szabályainak, a választópolgárok jól értsék a kérdés lényegét és jelentőségét, leadott szavazataikkal jogaikat tudatosan, átgondoltan tudják gyakorolni. A jogalkotói egyértelműség feltétele, hogy a döntéshozónak is egyértelműen tisztában kell lennie azzal, hogy érvényes és eredményes népszavazás esetén kell-e, és ha igen, milyen tartalmú döntést hoznia. A népszavazásra javasolt kérdés választópolgári egyértelműsége vizsgálatánál abból kell kiindulni, hogy az átlagosan tájékozott állampolgár számára világos-e a kérdés, az kétséget nem hagyó tartalommal bír-e a szavak általánosan elfogadott, köznapi jelentése alapján. Nem elvárás azonban a pontos jogi fogalmak (terminus technikusok), szaknyelvi fordulatok és fogalmak alkalmazása, mert az átlagos választópolgár jellemzően nem ismeri azokat. Előfordulhat (ahogy arra a kérelmező felülvizsgálati kérelmében helyesen utalt), hogy éppen a jogi precizitás, a terminus technikusok, a szaknyelvi fogalmak és fordulatok alkalmazása teheti bizonytalaná a kérdés fő mondanivalójának megértését.
- [20] A fentiek figyelembevételével a kérelmező által népszavazásra javasolt kérdés a választópolgár számára egyértelmű, világos, megfelel a magyar nyelv szabályainak, közérthető, kizárólag egyféleképpen értelmezhető. A kérelmező ugyan annak szövegében a „pályázatot nyújtson be” kifejezést, nem a NOB által az olimpia rendezésével kapcsolatban használt fogalmakat (terminus technikusokat, szaknyelvi fordulatokat) használja, azonban a pályázat benyújtása kifejezésnek van egy általános, mindenki számára ismert, a választópolgárok számára is egyértelmű jelentéstartalma, amelyet a kérdésben megfelelő szövegösszefüggésben és tartalommal használtak.
- [21] 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 megalkotnia, 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).
- [22] Az FVB a fentiekben kifejtettekkel ellentétes következtetést tartalmazó határozata sérti az Nsztv. 39. § (1) bekezdését és 41. § (1) bekezdését.
- [23] A Kúria utal arra, hogy a Fővárosi Választási Bizottság határozatában többek között a Knk.II.39.103/2023/2. számú, a kérelmező pedig a Knk.II.39.057/2023/3. számú végzéseiben írt jogértelmezésre hivatkozott. Az Alkotmánybíróság a 21/2023. (VIII.7.) AB határozatával a Knk.II.39.058/2023/2. számú, 4/2024. (I. 25.) AB határozatával a Knk.II.39.103/2023/2. számú, illetve 20/2023. (VIII. 7.) AB határozatával a Knk.II.39.057/2023/3. számú, 3/2024. (I.

25) AB határozatával pedig a Knk.II.39.102/2023/2. számú végzéseket az azokban foglalt jogértelmezés alaptörvény-ellenessége miatt megsemmisítette. Erre figyelemmel a hivatkozott határozatokban foglalt jogértelmezés a kérdésegértelműséggel kapcsolatban sem általában, sem a jelen ügy elbírálásánál nem vehetők figyelembe. A Kúriának az Alkotmánybíróság határozataira tekintettel kialakított, kötelező jogértelmezését a Knk.III.39.012/2024/9. számú és Knk.IV.39.014/2024/6. számú közzétett végzései tartalmazzák.

[24] Mindezekre tekintettel a Kúria az FVB támadott határozatát az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján 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.

A döntés elvi tartalma

[25] *I. Az Nsztv. 39. § (1) bekezdése alapján a helyi népszavazásra javasolt kérdés választópolgári egyértelműsége vizsgálatánál abból kell kiindulni, hogy az átlagosan tájékozott állampolgár számára világos-e a kérdés, az kétséget nem hagyó tartalommal bír-e a szavak általánosan elfogadott, köznapis jelensége alapján. Nem elvárás azonban a pontos jogi fogalmak (terminus technikusok), szaknyelvi fordulatok és fogalmak alkalmazása.*
II. Az Alkotmánybíróság által megsemmisített határozatokban foglalt jogértelmezésre a választási szervek és a kérelmező alappal nem hivatkozhatnak.

Záró rész

[26] A Kúria a bírósági felülvizsgálati kérelemről a Ve. 228. § (2) bekezdésére, 229. § (1) és (2) bekezdéseire, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 124. § (5) bekezdésére, 151. § (1) bekezdésére és 157. § (13) bekezdésére figyelemmel közigazgatási nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban, tárgyaláson kívül határozott.

[27] A Kúria végzésének a Magyar Közlönyben nyolc napon belül történő közzétételét az Nsztv. 30. § (3) bekezdése írja elő.

[28] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 62. § (1) bekezdés s) pontjában biztosított tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt, az Itv. 45/A. § (5) bekezdésében meghatározott mértékű, 10.000 forint összegű közigazgatási nemperes eljárási illeték a Kp. 35. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 102. § (6) bekezdése alapján az állam terhén marad.

[29] A Kúria döntése elleni további jogorvoslat lehetőségét az Nsztv. 30. § (1) bekezdése kizárja.

Budapest, 2024. november 12.

Dr. Varga Zs. András s.k.
a tanács elnöke

Dr. Cséffán József s.k.
előadó bíró

Dr. Magyarfalvi Katalin s.k.
bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő