

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3060/2015. (III. 31.) AB VÉGZÉSE**alkotmányjogi panasz visszautasításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Kiss László* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 3.Kpkf.670.338/2014/2. számú végzésével szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. Az indítványozó mint helyi népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezés szervezője, jogi képviselője útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Indítványában kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: bíróság) 3.Kpkf.670.338/2014/2. számú végzését. A bíróság támadott végzésével helybenhagyta a Budapest Főváros V. kerületi Választási Bizottság (a továbbiakban: választási bizottság) 1/2014. (V. 27.) számú határozatát, amely megtagadta a panaszos helyi népszavazás kitűzésére irányuló népszavazási kezdeményezése aláírásgyűjtő ívén szereplő kérdés hitelesítését. Az indítványozó szerint a bíróság támadott végzése sérti az Alaptörvény I. cikk (2) bekezdését (az ember alapvető egyéni és közösségi jogainak elismerése), IX. cikk (1) bekezdését (a véleménynyilvánítás szabadsága), XXIII. cikk (7) bekezdését (a helyi népszavazáshoz való jog), 28. cikkét (a bíróságok a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik), és 31. cikk (2) bekezdését (a helyi önkormányzat feladat-és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani).
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló tényállás lényege az alábbiakban összegezhető. A panaszos mint a helyi népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezés szervezője 2014. április 9-én helyi népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívét nyújtotta be hitelesítésre a választási bizottsághoz. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés

szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a Belváros-Lipótváros Önkormányzat Képviselő-testülete hozzon olyan határozatot, melyben visszavonja a tulajdonosi hozzájárulását a Magyarország német megszállásának emléket állító emlékmű Budapest V. kerület Szabadság térre (hrsz. 24747/1 és 24747/2) történő elhelyezéséhez?” A kérdés hitelesítését a Budapest-Lipótváros Önkormányzat V. kerületi Választási Iroda vezetője 4/2014. (IV. 14.) számú határozatával – formai okokra hivatkozással – megtagadta. A kezdeményező (indítványozó) ezt követően ismételten benyújtotta hitelesítésre az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdést, azonban a választási bizottság 1/2014. (V. 27.) HVB számú határozatával a hitelesítést megtagadta. A szervező jogi képviselője útján 2014. június 10-én felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a bírósághoz, amelyet a bíróság a 3.Kpkf.670.338/2014/2. számú végzésével elutasított. A bíróság az alkotmányjogi panasszal támadott végzésével helyben hagyta a választási bizottság 1/2014. (V. 27.) HVB számú határozatát. A bíróság a támadott végzésben a hitelesítés megtagadásának az indokaként egyrészt arra hivatkozott, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdés országos közügynek és nem helyi közügynek minősül, másrészt arra, hogy a kérdés nem felel meg az egyértelműség törvényi követelményének.

- [3] 1.2. Az indítványozó az indítványában felhívott alaptörvényi rendelkezések sérelmét a támadott bírósági végzéssel összefüggésben az alábbiak szerint indokolta.
- [4] A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) *preambuluma* és annak 1. §-a („törvény hatálya”) taxatív felsorolja azokat a kiemelt jelentőségű beruházásokat, amelyek esetében engedélyezi az általános hatósági eljárások szabályaitól való eltérést. A panaszos szerint a Tv. főszabályként, az európai uniós források bevonásával megvalósuló beruházásokat támogatja. A bíróság a panasszal támadott végzésében helytelenül értelmezte a Tv. célját akkor, amikor azt a „nemzetgazdasági szempontból jelentős beruházások által támasztott speciális igényeknek megfelelő szabályozási környezet” kialakításában jelölte meg a végzése indokolásában.
- [5] Az indítványozó szerint a törvény hatályát is tévesen értelmezte a bíróság akkor, amikor megállapította azt, hogy a tulajdonosi hozzájárulást tartalmazó képviselő-testületi határozat nem közigazgatási döntés, ennek ellenére a Tv. hatálya mégis kiterjeszthető „a tulajdonosi hozzájárulás megadásának a kötelezettségére”. Az indítványozó emellett azzal is érvelt, hogy mivel a tulajdonosi hozzájárulás kiadására a Miniszterelnökséget vezető államtitkár megkeresése alapján

került sor, ezért a Kormány maga is úgy értelmezte a jogszabályi környezetet, hogy az emlékmű létesítésének előfeltétele a tulajdonosi hozzájárulás megadása. A panaszos szerint a Tv. hatósági eljárások egyszerűsítésére vonatkozó szabályozása időrendben a tulajdonosi döntést követő lépés.

- [6] Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy a bíróság – azzal érvelve, hogy nincs hatásköre – nem vizsgálta azt a kérdést, hogy indokolt volt-e az emlékműállítás nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánítása. A panaszos szerint a bíróság végzését belső ellentmondás terheli, mivel egyfelől kimondja a hatásköre hiányát az említett kérdés vizsgálatára, másfelől ugyanakkor a végzés indokolásában a jogszabály értelmezés kereteit meghaladóan mégis véleményt nyilvánít a kérdésben, s ezen érvelés alapján minősíti – függetlenül az emlékmű elhelyezésére szolgáló ingatlan tulajdonjogi helyzetétől – helyi szintet meghaladó országos közügynek a helyi népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdést. Az indítványozó érvelése alátámasztásaként kifejtette továbbá azt is, hogy „az önkormányzat tulajdonosi viszonyainak figyelmen kívül hagyása a vonatkozó jogszabályok szerint nem jogkövető magatartás, ezért az nem valósítható meg.”
- [7] A panaszos – hivatkozással a Tv. 12. § (5) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezésre – alakilag kifogásolta, hogy a Kormány az emlékmű felállításáról nem rendeletben, hanem határozatban rendelkezett.
- [8] Az indítványozó szerint a bíróság végzésének indokolásában foglalt valamenyny olyan megállapítás, amely szerint helyi népszavazás tulajdonosi kérdésben nem tartható, ellentétben áll a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 32. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel. Az indítványozó szerint az Nsztv. felhívott rendelkezése tételesen megjelöli azokat a tárgyköröket, amelyekben nem kerülhet sor helyi népszavazásra. Tekintettel arra, hogy a képviselő-testület hatáskörébe tartozó tulajdonosi döntés az említett felsorolásban nem szerepel, a bíróság végzésének hivatkozott indokolási részei ellentétesek az Nsztv. 32. § (2) bekezdésével.
- [9] A panaszos szerint helytelen és megalapozatlan a támadott végzés azon megállapítása, hogy a helyi népszavazás kezdeményezése egyéni érdekeknek tekinthető. A panaszos szerint a kezdeményezésben szereplő kérdés általános jellegű ügynek tekinthető, amely kihatással van Belváros-Lipótváros közösségére, „ezért megérdemli a közhatalom birtokában végzett jogérvényesítést, jogvédelmet.” Az indítványozó érvelése alátámasztásaként arra is hivatkozott, hogy helyesen állapítja meg a végzés indokolása azt, hogy a Szabadság tér Budapest, és Magyarország viszonylatában egyaránt kiemelkedő jelentőségű,

jelképes helyszín. Emellett ugyanakkor Belváros-Lipótváros Önkormányzatának a tulajdona is egyben, ezért „a demokrácia intézményének megszilárdulását és a jobbiztonság erősítését jelenti” az, ha a helyi közösség dönthet arról, hogy hozzájárul-e a saját tulajdonában álló közterületen a „vitatot” német megszállási emlékmű felállításához.

- [10] Az indítványozó szerint nem fogadható el a bíróság azon érve sem, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének. Amennyiben helyi népszavazásra kerülne sor és annak az eredménye igenlő válasz lenne, akkor a képviselő-testület köteles lenne visszavonni a tulajdonosi hozzájárulást. Ez az indítványozó értelmezése szerint arra vezetne, hogy az emlékmű jogszerűtlenül állna az önkormányzati tulajdonú közterületen, amit csak és kizárólag az emlékmű lebontásával vagy elszállításával lehetne megszüntetni. Ellenkező válasz esetében az emlékmű jogszerűen állhatna a Szabadság téren. Az indítványozó szerint – szemben a bíróság álláspontjával – a helyi népszavazás eredménye egyértelmű választ adna a Miniszterelnökséget vezető miniszter megkeresésére is.
- [11] Az indítványozó indítványa összegzéseként kifejtette, hogy a bíróság végzése mint a helyi népszavazási kezdeményezés tárgyában meghozott érdemi döntés sérti a panaszos indítványban megjelölt alapjogait, mivel Alaptörvényben foglalt joga van a véleménynyilvánítás szabadságához, a helyi népszavazáson való részvételhez, ez utóbbi részeként az aláírásgyűjtő ív hitelesítése iránti kérelem benyújtásához. Álláspontja szerint a vizsgált ügyben a helyi népszavazás törvényes megtartásának nem volt akadálya, amit az alkotmányjogi panaszában kifejtett érvei alátámasztanak.
- [12] Az indítványozó azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy döntésével a józan észnek és a közjónak megfelelő olyan iránymutatást adjon, amely lehetővé teszi az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, annak érdekében, hogy Belváros-Lipótváros közössége dönthessen abban a kérdésben, hogy a saját tulajdonában álló közterületen hozzájárul-e az emlékmű felállításához.
- [13] 2. Az indítványozó hiánypótlásra történt felhívást követően kiegészítette alapindítványa indokolását.
- [14] Az indítványozó továbbra is fenntartotta azt az álláspontját, hogy alkotmány-sértő és téves a végzés azon – a választási bizottság érvelését elfogadó – indokolása, amely szerint a helyi népszavazás tárgyát képező ügy túlhaladja a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.v.) 2. § (4) bekezdésében meghatározott helyi közügy kereteit. Az indítványozó továbbra is azzal érvelt, hogy bár a Tv. 1. §

(1) bekezdésének g) pontja megjelöli a kiemelt nemzeti emlékhely fenntartásához, fejlesztéséhez szorosan kapcsolódó beruházásokat, mint a Tv. hatálya alá tartozókat, ám azzal, hogy ezen hatály „nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal összefüggő, a Kormány által rendeletben meghatározott közigazgatási hatósági engedélyezési ügyekben (a továbbiakban: kiemelt jelentőségű ügy) indított eljárásokra terjed ki.” Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a Tv. 1. § (2) bekezdése szerint a kiemelt jelentőségű ügyekben az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló jogszabály és az ügyfajtára vonatkozó különös hatósági eljárási szabályok rendelkezéseit az Tv.-ben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. A panaszos szerint az idézett törvényi rendelkezések alapján egyértelmű az, hogy a Tv. csak és kizárólag a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok eljárására terjed ki, a hatósági eljárások egyszerűsítésére és gyorsítására vonatkozó törvényi rendelkezéseket nem lehet úgy értelmezni, hogy azok kiterjednek Belváros-Lipótváros Önkormányzatának tulajdonosi jogviszonyaira is. Az indítványozó megismételte azon érvét is, hogy a bíróság végzése kimondta, hogy a tulajdonosi hozzájárulás kérdésében döntő képviselő-testületi határozat nem közigazgatási ügyben hozott döntés, ami véleménye szerint azt támasztja alá, hogy a bíróság nem alkalmazhatta volna a Tv.-t az önkormányzat tulajdonosi jogviszonyaira. Az indítványozó korábbi érvelését kiegészítette azzal, hogy tévesen értelmezte a bíróság a Magyarország német megszállásának emléket állító, Budapest V. kerületben felállításra kerülő emlékmű megvalósításához szükséges közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről szóló 565/2013. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) rendelkezéseit is, mert annak kötelező jogszabályi erejéből azt a következtetést vonta le, hogy a vizsgált esetben egy olyan speciális egyedi helyzet áll fenn, ami túlhaladja a helyi közügy kereteit.

- [15] A panaszos megismételte azt a kifogását is, hogy a bíróság nem adott érdemi választ arra, hogy milyen jogi érvelés alapján mellőzte az önkormányzat képviselő-testületének tulajdonosi magatartása vizsgálatát, közelebbről azt a nézete szerint jelentős körülményt, hogy a Kormány miért kért tulajdonosi hozzájárulást a képviselő-testülettől, ha arra a választási bizottság és a bíróság szerint a Tv. alapján nem volt szükség. Az indítványozó szerint ezzel a bíróság nem vette figyelembe az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjában és a Möt. 107. §-ában szabályozott, az önkormányzatok tulajdonosi jogait garantáló alaptörvényi és sarkalatos törvényben foglalt rendelkezéseket.

- [16] Az indítványozó megismételte azt a korábbi érvelését is, amely szerint a bíróság végzése ellentétes az Nsztv. 32. § (2) bekezdésével, mivel az taxatívén felsorolja azokat a tárgyköröket (tiltott tárgykörök), amelyekben nem lehet helyi népszavazást tartani, és a képviselő-testület hatáskörébe tartozó tulajdonosi hozzájárulás megadása nem szerepel a tiltott tárgykörök között. Az indítványozó szerint „aktív alkotmánysértés” az, hogy a bíróság végzésével megakadályozta a helyi népszavazást, illetve annak kezdeményezését, egy olyan ügyben (tárgykörben), amelyben a helyi népszavazás nem korlátozható.
- [17] A panaszos az Alaptörvény 28. cikkével és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 2. § (2) bekezdésével is ellentétben állónak látta a bíróság végzését, mivel álláspontja szerint az azokban foglalt alapelveket az eljáró bíróság maradéktalanul nem tartotta be. Véleménye szerint a bíróság tévesen mérlegelte a Tv. rendelkezéseit, az abban meghatározott hatósági szabályozást. A téves mérlegelés eredményeként arra a téves következtetésre jutott, hogy a Kr. az emlékmű megépítését nem helyi közügynek, hanem országos közügynek minősíti. A bíróság végzése ezzel egyrészt alaptörvény-ellenesen elvonta a képviselő-testület Mötv.-ben foglalt hatáskörét (tulajdonosi hozzájárulás tárgyában való döntéshozatal), másrészt ugyancsak alaptörvény-ellenesen megakadályozta a helyi ügyben a helyi népszavazás kiírásának a lehetőségét.
- [18] Az indítványozó kifejtette, hogy a bíróság az egyedi ügyben az irányadó jogszabályok szövegét nem elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte. Döntése meghozatala során kilépett a Bszi. alapvető rendelkezéseinek és a bírói függetlenség alapelvének a keretei közül, és döntésénél „valószínűsíthetően aktuálpolitikai szempontok kerülhettek figyelembevételre, mégpedig a Kormány szempontjai.” A panaszos megismételte azt az álláspontját, hogy az ügyben döntő jelentőségű lett volna a képviselő-testület gyakorlatának a vizsgálata a tulajdonosi hozzájárulás visszavonásának a kérdésében. A bíróság ennek a kérdésnek a vizsgálatát úgy mellőzte, hogy az indokolásban nem adta jogszabályi alapját annak, hogy miért haladta meg a felülvizsgálat terjedelmét a képviselő-testület említett gyakorlatának a vizsgálata. Azzal, hogy a bíróság nem vizsgálta a képviselő-testület említett gyakorlatát, nem jutott el annak a ténynek a megállapításáig, hogy a Szabadság téren elhelyezett valamennyi szobor és műtárgy elhelyezését – egy kivétellel – megelőzte a képviselő-testület tulajdonosi hozzájárulásának a megadása.
- [19] Az indítványozó kiegészítő indítványa összességüként a végzés alaptörvény-ellenességének az indokaként arra hivatkozott, hogy a bíróság álláspontja szerint tévesen értelmezte és alkalmazta a Tv., a Kr., a Mötv. és az Nsztv.

indítványban felhívott rendelkezéseit. A téves jogalkalmazás következtében véleménye szerint sérültek az Alaptörvény 28. cikkében foglalt rendelkezések. Az említett alaptörvény-sértés miatt, a választási bizottság és a bíróság helytelen következtetésre jutott akkor, amikor nem tette lehetővé a panaszos számára azt, hogy helyi népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést tehesen [gyakorolhassa az Nsztv. 35. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt jogát]. A végzés sérti a panaszos Alaptörvény IX. cikke által biztosított – a helyi népszavazás kezdeményezését is magában foglaló – szabad véleménynyilvánításhoz való jogát, továbbá az Alaptörvény I. cikk (2) bekezdésében biztosított alkotmányos védelem teljesítésének állami kötelezettségét.

- [20] 3. Az Abtv. 56. § értelmében az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról dönt. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban jár el az ügyben. Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz formai szempontú befogadhatósági vizsgálatát végezte el és megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz – az alap és a kiegészítő indítvány együttes tartalma alapján – megfelel a befogadhatóság formai követelményeinek.
- [21] 4. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [22] 4.1. A befogadhatóság tartalmi szempontú vizsgálata során az Alkotmánybíróság elsőként a panaszos érintettségét vizsgálta. Az indítványozó a helyi népszavazási kezdeményezés kezdeményezője (szervezője) aki a választási bizottság előtti eljárásban beadványozóként, a bíróság előtti nemperes eljárásban kérelmezőként (a felülvizsgálati kérelem előterjesztőjeként) vett részt. Erre tekintettel a panaszos Abtv. 27. § b) pont szerinti érintettségét az Alkotmánybíróság megállapította.
- [23] 4.2. A panaszos a választási bizottság határozatával szemben igénybe vehető jogorvoslati lehetőséget (felülvizsgálati kérelem előterjesztése) [Nsztv. 57. § (1)–(2) bekezdés, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 223–224. §] kimerítette. Az Nsztv. 57. § (3) bekezdése értelmében a bíróság támasztott végzésével szemben további jogorvoslat nem volt igénybe vehető.

- [24] 4.3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 28. cikke és a 31. cikk (2) bekezdése tekintetében nem felel meg az Abtv. 27. § a) pontjában foglalt törvényi követelménynek. Az Alaptörvény 28. cikkében foglalt rendelkezések a bíróságok számára fogalmazzanak meg kötelezettséget, azok nem tekinthetők az indítványozó Alaptörvényben foglalt jogának {lásd: 3019/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [25]–[26]; 3017/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [23]–[24]; 3008/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [23]}. Az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése a helyi népszavazás jogintézményét szabályozza az Alaptörvény „AZ ÁLLAM” című fejezetében, a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás alaptörvényi rendelkezései között. Az említett rendelkezés szintén nem tekinthető az indítványozó alaptörvényben foglalt jogának; a népszavazáshoz (helyi népszavazáshoz) való alapjog az Alaptörvény alapjogokat szabályozó „SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG” című fejezetében található XXXIII. cikk (7) bekezdésében került meghatározásra. A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 28. cikke és a 31. cikk (2) bekezdése sérelmére alapított alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § h) pontja alapján visszautasította.
- [25] 4.4. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében: „[a]z Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére van jogköre, a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban már nem rendelkezik hatáskörrel.” {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3065/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]; 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]; 3391/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [25]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [26] A bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz nem tekinthető hagyományos értelemben vett jogorvoslatnak, ugyanis az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is kizárólag az Alaptörvényt

és az abban elismert jogokat oltalmazza {lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}.

- [27] Önmagukban a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabály-sértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna {lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}. „A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit je-lölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, amely egyéb jogorvoslati eszköz-zel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyomá-nyos jogorvoslati fórumként járjon el. [...] A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazság-szolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.” {3352/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}.

- [28] 4.5. Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben – figyelemmel a fent ismertetett gyakorlatára – az Alaptörvény XXXIII. cikk (7) bekezdésének (a helyi népszava-záshoz való alapjog) és a IX. cikk (1) bekezdésének (a véleménynyilvánítás sza-badsága) – továbbá az említett alapjogokon keresztül – az Alaptörvény I. cikk (2) bekezdésének a sérelmét állító indítvány tekintetében megállapította, hogy az nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt alternatív törvényi követelmények egyikének sem.

- [29] 4.6. Az indítványozó szerint a bíróság a panasszal támadott végzésében hely-telenül értelmezte a Tv. célját akkor, amikor azt a „nemzetgazdasági szem-pontból jelentős beruházások által támasztott speciális igényeknek megfelelő szabályozási környezet” kialakításában jelölte meg a végzése indokolásában.

- [30] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a támadott bírósági végzésben szereplő kifogásolt indokolási rész nem értelmezi helytelenül a Tv. célját. A végzés in-dokolása szó szerint átveszi a törvény általános indokolásának az alábbi meg-állapítását: „Jelen törvény célja, hogy előmozdítsa a nemzetgazdasági szem-pontból jelentős beruházások által támasztott speciális igényeknek megfelelő szabályozási környezet kialakítását.” A végzés indokolásában a törvény cél-jára vonatkozó jogértelmezés/cél meghatározás megegyezik a törvényalkotó

jogértelmezésével/cél meghatározásával. Önmagában az, hogy a végzés indokolásában a bíróság miként értelmezi a törvény célját, olyan törvényértelmezési kérdés, ami az indítványozó által felhozott indokok alapján nem hozható összefüggésbe a helyi népszavazáshoz való alapjog állított sérelmével, így tartalmi kapcsolat hiányában sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel, sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét nem támasztja alá. Ezen kívül – amint arra a jelen végzés Indokolása [24] bekezdésében az Alkotmánybíróság rámutatott – az Alaptörvény 28. cikkének a sérelmére a jelen ügyben sem alapítható alkotmányjogi panasz.

- [31] 4.7. Az indítványozó nézete szerint a törvény hatályát is tévesen értelmezte a bíróság akkor, amikor megállapította azt, hogy a tulajdonosi hozzájárulást tartalmazó képviselő-testületi határozat nem közigazgatási döntés, ennek ellenére a Tv. hatálya mégis kiterjeszthető „a tulajdonosi hozzájárulás megadásának a kötelezettségére”.
- [32] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a támadott bírósági végzés indokolásában a bíróság felismerte és helyesen értékelte azt a tény, hogy a képviselő-testület hatáskörébe tartozó tulajdonosi hozzájárulás megadása előfeltétele az emlékmű létesítéséhez szükséges hatósági engedélyezési eljárások megindulásának. A végzés indokolása szerint: „[m]aga a beruházás, az emlékmű megvalósítása nem választható el a felállításához elengedhetetlenül szükséges eljárástól. A kettő szorosan összefügg [...]”. A bíróság a tényállás megállapítása során értékelte azt, hogy a Miniszterelnökséget vezető államtitkár megkeresésére született meg a képviselő-testület tulajdonosi hozzájárulása, és az indítványban kifejtettekkel egyezően úgy ítélte meg, hogy a képviselő-testület hatáskörébe tartozott a tulajdonosi hozzájárulás kérdésében való döntés, azaz döntési kötelezettség terhelte a megkeresés alapján a képviselő-testületet. A végzés indokolásában a bíróság az indítvánnyal egyezően állapította meg azt is, hogy a tulajdonosi hozzájárulás kérdésében való képviselő-testületi döntés nem közigazgatási hatósági ügyben hozott döntés: „[k]étségtelen, hogy a tulajdonosi hozzájárulást tartalmazó képviselő-testületi határozat nem közigazgatási hatósági ügyben hozott döntés, ez azonban nem változtat azon, hogy a Korm. rendelet az emlékmű megépítését nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyvé nyilvánította.” Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bíróság a kifogásolt végzésében nem terjesztette ki a Tv. hatályát a tulajdonosi hozzájárulás megadásának a kötelezettségére; pusztán arra az összefüggésre mutatott rá, hogy az emlékmű olyan beruházásnak minősül, amelyet a Kr. 1. § (1) bekezdése nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűnek

minősít, s amelyre az általánostól eltérő eljárási szabályokat rendel alkalmazni a hatósági engedélyezési eljárásokban. Az Alkotmánybíróság szerint a Tv. hatályának a bíróság általi téves értelmezését állító indítványozói kifogás a vizsgált esetben nem alapozza meg az Abtv. 29. §-ában foglalt alternatív törvényi feltételek megállapíthatóságát.

- [33] 4.8. Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy a bíróság – azzal érvelve, hogy nincs hatásköre – nem vizsgálta azt a kérdést, hogy indokolt volt-e az emlékmű-állítási nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánítása. A panaszos szerint a bíróság végzését belső ellentmondás terheli, mivel egyfelől kimondja a hatásköre hiányát az említett kérdés vizsgálatára, másfelől ugyanakkor a végzés indokolásában a jogszabály értelmezés kereteit meghaladóan mégis véleményt nyilvánít a kérdésben, s ezen érvelés alapján minősíti – függetlenül az emlékmű elhelyezésére szolgáló ingatlan tulajdonjogi helyzetétől – helyi szintet meghaladó országos közügynek a helyi népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdést.
- [34] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozó által felhozott fenti érvek nem támasztják alá az Alaptörvény 29. §-ában foglalt alternatív törvényi feltételek egyikének a fennálltát sem. Azt, hogy a vizsgált esetben a bíróság milyen tényeket vizsgált, mely tényeket vont be az általa megállapított tényállás körébe, az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja. Az indítványozó által felhozott érvek a bíróság jogértelmezését és eljárását vonják kritika alá, és a végzésben foglalt döntést magát (annak hátrányos voltát) tekintik alapjogi jogsérelemnek, a döntés Alkotmánybíróság általi megváltoztatása érdekében.
- [35] Az Alkotmánybíróság egyebekben az indítványozó fenti érvelésével összefüggésben az alábbiakat jegyzi meg. Az indítványozó által kifogásolt, a végzés indokolásának a belső ellentmondását állító érvelés az Alkotmánybíróság szerint nem helytálló. A végzés indokolása valóban megállapítja azt, hogy a bíróság hatáskör hiányában nem vizsgálhatta azt, hogy indokolt volt-e az emlékmű-állítási nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánítása. A bíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalni, hogy a választási bizottság hitelesítést megtagadó határozata jogszabálysértő volt-e, és nem abban, hogy az emlékmű létesítését indokoltan minősítette-e nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűnek a Kr.-ben a jogalkotó. A támadott végzéssel összefüggésben állított alapjogi sérelemmel nem hozható tartalmi kapcsolatba az, hogy a bíróság vizsgálta-e vagy sem azt a kérdést, hogy az emlékmű létesítését indokoltan tekintette-e nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásnak a jogalkotó. A választási bizottság határozata, illetve az azt helyben

hagyó bírósági végzés a helyi közügy kereteit meghaladó tárgykörre, és az egyértelműség hiányára hivatkozott a hitelesítés megtagadásának az indokaként. A bíróság a Kr. szabályozására csak azzal összefüggésben hivatkozott, hogy ha a tulajdonosi hozzájárulásról rendelkező képviselő-testületi határozatnál magasabb jogforrási szintű és országos területi hatállyal bíró kormányrendelet nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűnek minősítette az emlékmű-létesítést, azaz ha a „közigazgatási hatósági ügy” nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű, akkor az annak eredményeként megvalósuló emlékmű sem lehet pusztán a kerület helyi közügye. A bíróság nem hagyta figyelmen kívül az „önkormányzat tulajdonosi viszonyait” sem, mivel nem vonta kétségbe azt, hogy a tulajdonosi hozzájárulás kérdésében való döntés a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, sőt az egyértelműség kérdésében való döntésénél azt rögzítette, hogy a képviselő-testületet a tulajdonosi hozzájárulás kérdésében döntési kötelezettség terhelte.

- [36] 4.9. A panaszos – hivatkozással a Tv. 12. § (5) bekezdésében foglalt törvényi felhatalmazó rendelkezésre – alakilag kifogásolta, hogy a Kormány az emlékmű felállításáról nem rendeletben, hanem határozatban rendelkezett.
- [37] A panaszos indítványában nem fejtette ki azt, hogy a fenti érv miért és mennyiben támasztja alá az általa állított alapjogi jogsérelmet. A Tv. záró rendelkezései között szereplő 12. § (5) bekezdés olyan törvényi felhatalmazó rendelkezés, amely a Kormány mint jogalkotó számára az a)–f) pontokban foglalt tárgykörökben kormányrendeleti szintű jogalkotásra ad felhatalmazást. A Tv. 12. § (5) bekezdésének a)–f) pontjaiban foglalt szabályozási tárgykörök között nem szerepel a tárgyban emlékmű felállításáról szóló döntés meghozatala. A Tv. 12. § (5) bekezdés a) pontja arra ad felhatalmazást a kormánynak, hogy rendeletben szabályozza a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyek körét. Ettől különálló kérdés az emlékmű felállításáról (létesítéséről) való döntés, amelyről a 2056/2013. (XII. 31.) Korm. határozat rendelkezik. Mindezekre figyelemmel a fenti indítványozói érvek sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vetnek fel, sem a bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kételyét nem támasztják alá.
- [38] 5. Az indítványozó kifejtette, hogy a bíróság végzésének indokolásában foglalt valamennyi olyan megállapítás, amely szerint helyi népszavazás tulajdonosi kérdésben nem tartható, ellentétben áll az Nsztv. 32. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel. Az indítványozó szerint az Nsztv. felhívott rendelkezése tételesen megjelöli azokat a tárgyköröket, amelyekben nem kerülhet sor helyi

népszavazásra. Tekintettel arra, hogy a képviselő-testület hatáskörébe tartozó tulajdonosi döntés az említett felsorolásban nem szerepel, a bíróság végzésének hivatkozott indokolási részei – a panaszos szerint – ellentétesek az Nsztv. 32. § (2) bekezdésével.

[39] Az Alkotmánybíróság szerint az indítványozó fent kifejtett érvei alapján nem állapítható meg az, hogy a támadott bírósági végzésben foglalt jogértelmezés alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetne fel, de az sem, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség állna fenn. Abból, hogy a képviselő-testület hatáskörébe tartozó tulajdonosi döntés nem szerepel az Nsztv. 32. § (2) bekezdésében foglalt a helyi népszavazás tiltott tárgykörei között, még nem következik az, hogy a bíróság végzése ellentétben áll az Nsztv. hivatkozott rendelkezésével. A helyi népszavazásra irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítése megtagadásának nem csak az lehet az oka, hogy a kérdés az Nsztv. 32. § (2) bekezdésében foglalt tiltott tárgykörbe tartozik, hanem az is, ha nem felel meg az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. A bíróság a vizsgált ügyben – egyebek mellett – az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelmény sérelmére alapította adöntését.

[40] 5.1. A panaszos szerint helytelen és megalapozatlan a támadott bírósági végzés azon megállapítása, hogy a helyi népszavazás kezdeményezése egyéni érdekek tekinthető. Az indítványozó érvelése alátámasztásaként hivatkozott arra is, hogy helyesen állapítja meg a végzés indokolása azt, hogy a Szabadság tér Budapest és Magyarország viszonylatában egyaránt kiemelkedő jelentőségű, jelképes helyszín. Emellett ugyanakkor Belváros-Lipótváros Önkormányzatának a tulajdona is egyben, ezért véleménye szerint „a demokrácia intézményének megszilárdulását és a jobbiztonság erősítését jelenti” az, ha a helyi közösség dönthet arról, hogy hozzájárul-e a saját tulajdonában álló közterületen a „vitatott” német megszállási emlékmű felállításához.

[41] Az indítványozó nem fejtette ki részletesen, hogy álláspontja szerint miért „helytelen” és „téves” a támadott bírósági végzés kifogásolt megállapítása és, hogy az a támadott bírói végzés tekintetében miért vet fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, vagy miért veti fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét. A panaszos a bíróság által megállapított tényállást, a bizonyítékok mérlegelését, és az ezekből levont következtetést kifogásolta. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében ugyanakkor a kifogásolt bírósági végzést ezekre a szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül, kizárólag annak az alkotmányosságáról

foglalhat állást. Ebből következően az indítványozó fenti érvei alapján nem volt megállapítható az Abtv. 29. §-ában foglalt alternatív feltételek egyikének a teljesülése sem.

- [42] Az indítványozó hivatkozott érveléséhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság egyebekben megjegyzi, hogy a támadott végzés indokolása a helyi közügy Mötv.-ben foglalt fogalmára utalva állapítja meg általánosságban azt, hogy a helyi közügyek az egyéni érdekeken túlmutató általános jellegű ügyek, amelyek kihatással vannak a helyi közösségre, és amelyek az egyéni érdekekkel szemben is megérdemlik a közhatalom birtokában végzett jogérvényesítést, jogvédelmet.
- [43] 5.2. Az indítványozó szerint nem fogadható el a bíróság azon érve sem, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének.
- [44] Az Nsztv. 39. § (1) bekezdése értelmében a helyi népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni (választópolgári egyértelműség követelménye), továbbá a helyi népszavazás eredménye alapján a képviselő-testület el tudja dönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles (jogalkotói egyértelműség követelménye). A bíróság a támadott végzésében megállapította, hogy a helyi népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdés nem felel meg a jogalkotói egyértelműség követelményének, mivel „a feltett kérdés alapján hozott népszavazási eredmény után a képviselő-testületet továbbra is terhelné a tulajdonosi hozzájárulás tárgyában való döntéshozatali kötelezettség, ennek elmulasztása súlyos jogsértést jelentene a számára. A népszavazásra javasolt kérdés a megkeresésre adandó tulajdonosi válasz tartalmára nem vonatkozik.” Az Alkotmánybíróság e helyütt is rámutat arra, hogy a végzés idézett indokolási részében foglalt jogértelmezést az indítványban kifejtett érvek alapján törvényességi szempontból nem vizsgálhatja felül. Az Alkotmánybíróság nem foglalhat állást abban a törvényességi kérdésben, hogy a vizsgált ügyben a bíróság a megállapított tényállás és az annak alapjául szolgáló bizonyítékok mérlegelése alapján helytálló következtetésre jutott-e akkor, amikor a helyi népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdést nem találta egyértelműnek. Az indítvány törvényi szintű jogértelmezési kérdés eldöntésére, a mérlegelésen nyugvó bírói döntés irányának a megváltoztatására irányul, arra alapítottan, hogy a bíróság az indítványozó jogértelmezésétől eltérő jogértelmezést foglalt el, ami az indítványozó számára hátrányos döntést eredményezett. A kifejtettekre tekintettel

az indítványozó fenti érvelése alapján sem áll fenn az Abtv. 29. §-ában foglalt alternatív törvényi feltételek egyike sem.

- [45] 5.3. Az indítványozó kiegészítő indítványában továbbra is fenntartotta azt az álláspontját, hogy „alkotmánysértő” és „téves” a támadott végzés azon – a választási bizottság érvelését elfogadó – indokolása, amely szerint a helyi népszavazás tárgyát képező ügy túlhaladja a Mötv.-ben meghatározott helyi közügy kereteit. Az indítványozó korábbi érvelését azzal egészítette ki, hogy véleménye szerint a bíróság tévesen értelmezte a Kr. rendelkezéseit is, mert annak kötelező jogszabályi erejéből azt a következtetést vonta le, hogy a vizsgált esetben egy olyan speciális egyedi helyzet áll fenn, ami túlhaladja a helyi közügy kereteit.
- [46] Az Alkotmánybíróság a kiegészítő indítványnak az alapindítvány érveit megismétlő része tekintetében utal arra, hogy ezek vonatkozásában már megállapította az Abtv. 29. §-ában foglalt alternatív törvényi feltételek teljesülésének a hiányát, ezért ezek megismétlésétől e helyütt eltekint. Az indítványozó az alapindítványához képest új érvet csak azzal összefüggésben fejtett ki, hogy vitatta a végzés azon – a választási bizottság határozatából átvett – megállapítását, amely szerint a helyi népszavazás tárgyát képező kérdés meghaladja a helyi közügy Mötv.-ben szereplő fogalmát. Az indítványozó a Tv. és a Kr. hatályának az önkormányzat tulajdonosi viszonyaira történő kiterjesztését tartotta tévesnek és alaptörvény-ellenesnek, és erre vezette vissza a támadott végzés vitatott megállapítását, amely szerint a vizsgált esetben országos közügyről van szó. Az indítványozó nem fejtette ki részletesen, hogy a végzés indokolásának az indítványozói állásponttal ellentétes megállapítása miért és mennyiben nem felel meg az általa felhívott jogszabályi rendelkezéseknek, de azt sem, hogy a végzésben foglalt döntés számára kedvezőtlen eredményén túlmenően miért sérti a felhívott alapjogokat. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kiegészítő indítvány említett érvei alapján sem állapítható meg sem az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség alternatív törvényi feltételeinek a fennállta. Az Alkotmánybíróság az indítványozó érvelésével összefüggésben egyebekben az alábbiakat jegyzi meg. Az Alkotmánybíróság szerint a bíróság jogértelmezése során figyelemmel volt az Alaptörvény 31. cikk (1) és (2) bekezdéseiben, a 32. cikk (1) bekezdésében, a Mötv. 2. § (1) és (2) bekezdéseiben valamint 4. §-ában foglalt rendelkezésekre. A bíróság a támadott végzésben arra mutatott rá, hogy noha a tulajdonosi hozzájárulás kérdésében történő döntés a képviselő-testület hatáskörébe tartozó, nem közigazgatási ügyben hozott döntés,

az tartalmilag elválaszthatatlan a Tv.-ben meghatározott állami feladattól és az annak megvalósítását elősegítő Kr. szabályozásától. A bíróság továbbá arra is rámutatott, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásokra vonatkozó – az ezek gyorsítását és egyszerűsítését szolgáló törvényi szabályozás, és a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások megvalósítását szolgáló hatósági ügyeket kiemelt jelentőségű üggyé emelő Kr. szabályozásának a léte álláspontja szerint azt támasztja alá, hogy az említett jogszabályok országos közügynek tekinthető tárgykörökben szabályoznak.

- [47] 5.4. A panaszos kiegészítő indítványában megismételte azt a kifogását is, hogy a bíróság nem adott érdemi választ arra, hogy milyen jogi érvelés alapján mellőzte az önkormányzat képviselő-testületének tulajdonosi magatartása vizsgálatát, közelebbről azt a nézete szerint jelentős körülményt, hogy a Kormány miért kért tulajdonosi hozzájárulást a képviselő-testülettől, ha arra a választási bizottság és a bíróság szerint a Tv. alapján nem volt szükség. Az indítványozó megismételte azt, hogy ezzel – álláspontja szerint – a bíróság nem vette figyelembe az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjában és a Mötv. 107. §-ában foglalt, az önkormányzatok tulajdonosi jogait garantáló alaptörvényi és sarkalatos törvényben foglalt rendelkezéseket.
- [48] A panaszos az alapindítványában már kifejtett érveléséhez képest új érvet a kiegészítő indokolásában nem adott elő, ezért az Alkotmánybíróság a kiegészítő indítvány fenti érveire nézve is irányadóak tekinti a jelen végzése indokolásának 4.8. pontjában foglaltakat (Indokolás [33]–[35]). Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bíróság értékelte azt a körülményt, hogy a képviselő-testületnek jogszabályi kötelezettségében állt a tulajdonosi hozzájárulás kérdésében történő döntéshozatal, és nem tett olyan megállapítást, hogy a vizsgált esetben arra nem volt szükség. A bíróság a végzésben hivatkozott és figyelemmel volt az Alaptörvény 32. cikkében foglalt rendelkezésekre is; a döntés nem vitatta azt, hogy az önkormányzat képviselő-testületének a hatáskörébe tartozik a tulajdonosi hozzájárulás tárgyában meghozandó döntés.
- [49] 5.5. Az indítványozó kiegészítő indítványában megismételte azt a korábbi érvelését is, amely szerint a bíróság végzése ellentétes az Nsztv. 32. § (2) bekezdésével, mivel az taxatív felsorolja azokat a tárgyköröket (tiltott tárgykörök), amelyekben nem lehet helyi népszavazást tartani, és a képviselő-testület hatáskörébe tartozó tulajdonosi hozzájárulás megadása nem szerepel a tiltott tárgykörök között.

- [50] Az indítványozó kiegészítő indítványában új érveket nem adott elő, ezért az Alkotmánybíróság a jelen végzése indokolásának 5. pontjában foglaltakat (Indokolás [38]–[39]) a kiegészítő indítvány fenti érvei tekintetében is irányadónak tekinti.
- [51] 5.6. A panaszos kiegészítő indítványában az Alaptörvény 28. cikkével és a Bszi. 2. § (2) bekezdésével is ellentétben állónak látta a bíróság végzését, mivel álláspontja szerint az azokban foglalt alapelveket az eljáró bíróság maradéktalanul nem tartotta be. Véleménye szerint a bíróság tévesen mérlegelte a Tv. rendelkezéseit, az abban meghatározott hatósági szabályozást. A téves mérlegelés eredményeként arra a téves következtetésre jutott, hogy a Kr. az emlékmű megépítését nem helyi közügynek, hanem országos közügynek minősíti. A bíróság végzése ezzel egyrészt alaptörvény-ellenesen elvonta a képviselő-testület Mötv.-ben foglalt hatáskörét (tulajdonosi hozzájárulás tárgyában való döntéshozatal), másrészt ugyancsak alaptörvény-ellenesen megakadályozta a helyi ügyben a helyi népszavazás kiírásának a lehetőségét.
- [52] Az Alkotmánybíróság a jelen végzése indokolásának 4.3. pontjában (Indokolás [24]) – az irányadó gyakorlatára hivatkozással – már megállapította, hogy az Alaptörvény 28. cikkének a sérelmére alkotmányjogi panasz nem alapítható. Amint arra a jelen végzésében az Alkotmánybíróság már ugyancsak utalt, a Tv. rendelkezéseinek a „mérlegelését” és az abból levont következtetés „téves” vagy „helyes” voltát az Alkotmánybíróság önmagában nem vizsgálhatja, ezek olyan, a rendes bíróságok hatáskörébe tartozó törvényértelmezési kérdések, amelyek felülbírlata/felülmérlegelése nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az indítványozó ezen túlmenően a kiegészítő indítványa fent ismertetett részében sem fejtette ki azt, hogy a Bszi. mely konkrét alapelvvel vagy konkrétan mely más jogszabállyal/jogszabályi rendelkezéssel és milyen indokból ellentétes a bíróság ítéletében foglalt „mérlegelés”, illetve az abból levont következtetés, és hogy az miért sérti az indítványban felhívott alaptörvényi rendelkezéseket. Önmagában az, hogy az indítványozó által kifogásolt bírósági döntés egy jogértelmezési kérdésben ellentétes jogértelmezést tartalmaz a panaszos jogértelmezésével, illetve, hogy a végzésben foglalt döntés a panaszos számára hátrányos, még nem támasztja alá az Abtv. 29. §-ában foglalt alternatív törvényi feltételek megállapíthatóságát. Az Alkotmánybíróság a kiegészítő indítvány említett indokolásához kapcsolódóan egyebekben megjegyzi, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének a felsorolásában szereplő alkotmányosan védett hatáskörök – ezek részeként az e) pontban foglalt, az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi jogok gyakorlására

vonatkozó hatáskör – a helyi közügyek intézése körében, törvény keretei között illeti meg a helyi önkormányzatokat.

- [53] 5.7. Az indítványozó indítvány-kiegészítésében kifejtette, hogy véleménye szerint a bíróság az egyedi ügyben az irányadó jogszabályok szövegét nem elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte. Döntése meghozatala során kilépett a Bszi. alapvető rendelkezéseinek és a bírói függetlenség alapelveinek a keretei közül, és döntésénél „valószínűsíthetően aktuálpolitikai szempontok kerülhettek figyelembevételre, mégpedig a Kormány szempontjai.” A panaszos megismételte azt az álláspontját is, hogy az ügyben döntő jelentőségű lett volna a képviselő-testület gyakorlatának a vizsgálata a tulajdonosi hozzájárulás visszavonásának a kérdésében.
- [54] A kiegészítő indítvány hivatkozott érveire vonatkozóan az Alkotmánybíróság utal a jelen végzése indokolásának 5.6. pontjában (Indokolás [51]–[52]) kifejtettekre. A Bszi. rendelkezéseivel fennálló állított ellentét érveit az Alkotmánybíróság alkotmányjogi szempontból nem találta értékelhetőnek. Azon túlmenően, hogy az Alaptörvény 28. cikkének a sérelmére alkotmányjogi panasz nem alapítható, az indítványozó e helyütt sem fejtette ki azt, hogy konkrétan mely irányadó jogszabály mely rendelkezése(i) értelmezését és milyen indokkal tartja ellentétesnek annak céljával és az Alaptörvénnyel. Az indítványozó emellett azt sem fejtette ki, hogy az említett jogszabályi rendelkezések értelmezése az indítványban felhívott alaptörvényi rendelkezések közül konkrétan mely alaptörvényi rendelkezéssel/rendelkezésekkel és miért ellentétes. Annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a vizsgált ügyben a bíróság részéről szükség lett volna-e a képviselő-testület gyakorlatának a vizsgálata a tulajdonosi hozzájárulás visszavonása kérdésében, olyan, a bíróság hatáskörébe tartozó bizonyítási kérdés, amelynek a felülbírlata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az Alkotmánybíróság szerint a kiegészítő indokolás ismertetett érvei sem támasztották alá a jelen ügyben az Abtv. 29. §-ában foglalt alternatív törvényi feltételek egyikének a megállapíthatóságát sem.
- [55] 5.8. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben az alap- és a kiegészítő indítványnak az Abtv. 29. §-ában foglalt alternatív törvényi feltételeknek való megfelelése körében lefolytatott vizsgálata összegezéséként a következőket állapította meg.
- [56] Az indítványozó a felhívott alapjogok illetve azokon keresztül az Alaptörvény I. cikk (2) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezés sérelmét állította a kifogásolt bírósági végzéssel összefüggésben, azonban az indítványában nem hozott fel olyan alkotmányjogilag értékelhető érveket, amelyek alátámasztották

volna azt, hogy a bírói döntésben foglalt valamely jogértelmezés, illetve az eljáró bíróság jogalkalmazása sértette a felhívott alaptörvényi rendelkezéseket. A véleménynyilvánítás szabadságának, továbbá az Alaptörvény I. cikk (2) bekezdésének az állított sérelmére, az indítványozó önállóan nem, csak a helyi népszavazáshoz való alapjog sérelmén keresztül hivatkozott. Az indítványozó önmagában a támadott bírósági végzésben foglalt döntés számára hátrányos jogkövetkezményét: azt, hogy a helyi népszavazásra feltenni kívánt kérdésben nem lehetett aláírást gyűjteni, tekintette a felhívott alapjogok illetve alaptörvényi rendelkezés sérelmének. Az indítvány tartalma alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ténylegesen arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság teljes körűen vizsgálja felül a bíróság eljárását, az indítványozó által „tévesnek” ítélt (a saját jogértelmezésével ellentétes) bírósági jogértelmezést, és a panaszos által vitatott jogértelmezési kérdésekben döntsön a bíróságtól eltérően, a panaszos számára kedvezően változtassa meg a bíróság döntését. Az indítvány a támadott bírósági végzésben foglalt bírósági jogértelmezés „téves” voltát állította, ugyanakkor alkotmányjogilag értékelhető indokolással nem támasztotta alá azt, hogy az állított „téves” jogértelmezés konkrétan miért és mennyiben sérti a helyi népszavazáshoz és ezzel összefüggésben a szabad véleménynyilvánításhoz való alapjogokat, valamint ezeken keresztül az Alaptörvény I. cikk (2) bekezdését. Az indítványozó nem fejtett ki alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra, hogy az általa megjelölt jogszabályok közül, konkrétan mely, a bíróság által értelmezett jogszabály, milyen értelmezése (értelmezési tartománya) alapozná meg az Abtv. 29. §-ában foglalt alternatív törvényi feltételek valamelyikének a fennálltát, de azt sem, hogy – a közelebről meg nem jelölt – bírói jogszabály-értelmezés konkrétan melyik indítványban megjelölt alapjog milyen alkotmányosan védett tartalmával összefüggésben vetné fel az említett alternatív törvényi feltételek valamelyikének a megállapíthatóságát. Az Alkotmánybíróság szerint önmagában a támadott végzés (az abban foglalt bírósági döntés) következményével (a kérdés hitelesítésének a megtagadásával) nem lehet a támadott bírósági végzésben foglalt jogértelmezésnek, illetve a bírósági jogalkalmazásnak az alaptörvény-ellenességét alátámasztani. Az Alkotmánybíróság emellett rámutat arra is, hogy az indítványozó úgy hivatkozott a kifogásolt bírósági végzésben foglalt jogértelmezés „téves” voltára, hogy azt a saját (álláspontja szerint „helyes”) jogértelmezésével fennálló ellentétre alapította. Az indítványban felhozott érvek alapján az Alkotmánybíróság az indítványban felhívott alapjogokkal, illetve alaptörvényi rendelkezéssel összefüggésben olyan törvénysértő bírói jogértelmezést, illetve jogalkalmazást sem látott igazoltnak, amely a felhívott alaptörvényi rendelkezések sérelmén

keresztül felvethette volna az Abtv. 29. §-ában foglalt alternatív törvényi feltételek valamelyikének az alkalmazhatóságát, igazolta volna az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés érdemi vizsgálhatóságát, illetve felvetette volna a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét.

[57] 5.9. Önmagában az indítványban felhívott alapjogokra és alaptörvényi rendelkezésre mint az Alaptörvényben szereplő rendelkezésekre, továbbá a támadott bírói döntés hátrányos jogkövetkezményére való indítványi hivatkozások, úgyszintén a bíróság által megállapított tényállás, a lefolytatott bizonyítás és a bizonyítékok bírói mérlegelésének vitatása, az Abtv. 29. §-ában foglalt alternatív törvényi feltételeket alátámasztó alkotmányjogilag értékelhető indokolás hiányában a vizsgált ügyben sem adott alapot az Alkotmánybíróság számára az alternatív törvényi feltételek valamelyikének a megállapítására. Az Alkotmánybíróság nyomatékkal utal arra, hogy a helyi népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdés hitelesítése tárgyában meghozott jogerős bírósági döntést, az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálhatja felül; a bírói döntés önálló (alkotmányossági kérdést fel nem vető) törvényességi szempontú felülbírálatára nincs hatásköre.

[58] 6. Az Alkotmányjogi panasz indítvány akkor elégíti ki az Abtv. 29. §-ában foglalt alternatív törvényi követelményeket (ezek valamelyikének a teljesülését), ha olyan alkotmányjogilag értékelhető indokolást tartalmaz, amely konkrétan megjelöli a bírói döntés alapjául szolgáló jogszabályt és azt az erre vonatkozó, a döntésben foglalt konkrét bírói jogértelmezést, illetve jogalkalmazást, amely a panaszos szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel, vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét veti fel. Ezen kívül az indítványnak alá kell támasztania a panaszos Alaptörvényben foglalt sérelmet szenvedett jogának/jogainak az alkotmányosan védett tartalma és a bírói döntésben foglalt jogértelmezés, illetve jogalkalmazás közötti tartalmi kapcsolatot; indokolni kell azt, hogy a kifogásolt bírói jogértelmezés, illetve jogalkalmazás konkrétan melyik alapjoggal/Alaptörvényben foglalt joggal, annak/azoknak mely alkotmányosan védett tartalmával összefüggésben vet fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, vagy alapozza meg a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét. A fent kifejtettek alapján a vizsgált ügyben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszban foglalt indokolása alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést – a kifogásolt bírói végzéssel összefüggésben a felhívott alapjogok és alaptörvényi rendelkezés tekintetében – nem vetett fel, és

a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet (ennek kételyét) sem támasztotta alá. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította, hogy az indítvány nem felelt meg az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételeknek, ezért azt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja értelmében visszautasította.

Budapest, 2015. március 17.

Dr. Kiss László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

- [59] I. Felmerül-e a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye?
- [60] Az alábbiakban kifejtett érveim alapján nem értek egyet az öttagú tanács többségi álláspontjával. Véleményem szerint az alkotmányjogi panasz befogadásának és érdemi elbírálásának lett volna helye.
- [61] A Fővárosi Törvényszék végzése bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét veti fel, és pedig két okból is.
- [62] 1. Az Alkotmánybíróságnak – mint az alkotmány végső értelmezőjének és az alkotmányvédelem legfőbb szervének – arról kellett volna állást foglalnia, hogy népszavazási ügyben van-e hatásköre arra, hogy az alapul fekvő ügyben vizsgálhatja-e azt, van-e egyáltalán érvényes döntés a feltenni szándékozott népszavazási kérdés mögött.
- [63] 2. Az alaptörvény-ellenesség kételye amiatt is felmerül, hogy a döntés következtében nem gyűjthető a feltenni kívánt kérdésben helyi népszavazásra vonatkozó aláírás, amelyre pedig a panaszosnak – az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésének második mondata alapján – alapjoga van.

- [64] II. Nincs a népszavazási kérdés mögött alaptörvényi kritériumokat kielégítő döntés.
- [65] 1. Jelen ügyben a Fővárosi Törvényszék végzése arra hivatkozással hagyta helyben a Budapest V. Kerületi Helyi Választási Bizottság (a továbbiakban: HVB) aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatát, hogy (1) a felteni kívánt kérdés helyi szintet meghaladó országos közügy. Ennek alátámasztására hivatkozott még a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Törvény) céljára, a nemzetgazdasági szempontból jelentős beruházások által támasztott speciális igényeknek megfelelő szabályozási környezet kialakítására, továbbá a Törvény 12. § (5) bekezdésére, amely felhatalmazta a Kormányt az egyes kapcsolódó kérdések rendeletben való szabályozására. Így (2) a Kr.-re.
- [66] Nézetem szerint a bírói döntés jogi érvei nem állják meg a helyüket közjogi szempontból. Egyrészt azért nem, mert az emlékmű felállítása attól nem lesz „országos jelentőségű közügy”, hogy a Kormány döntött róla (1), másrészt attól sem lesz országos jelentőségű közügy, hogy a Kormány nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűnek minősítette azt (2).
- [67] 2. Megjegyzem továbbá: az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése szerint nem az dönti el a népszavazás „szintjét”, hogy „országos” vagy „helyi jelentőségű közügyről” van-e szó; mivel annak rendelkezése szerint országos népszavazás tárgya csakis az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet.
- [68] A különvélemény II. 1. pontjában foglalt állításom bizonyításához szükségesnek tartom áttekinteni a köztéri szobrok/emlékművek felállításának jogi rendjét.
- [69] 2.1. A Mötv. 42. § 8. pontja alapján a köztéri szobor és műalkotás állítása a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörei közé tartozik, ezért az a képviselő-testület kizárólagos hatáskörébe tartozó döntés. Ennek következtében ezt a hatáskört – tehát a köztéri szobor és műalkotás állításának a jogát – a Kormány nem gyakorolhatja, így semmiképpen sem dönthet – a képviselő-testület helyett – annak felállításáról.
- [70] Az emlékmű felállításáról megszületett képviselő-testületi döntés megvalósításához az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 34. § (2) bekezdés a) pontja alapján

rendszerint építési engedély [kivéve az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 1. számú melléklete 11. pontjában foglaltakat] és több szakmai szervezet (tervtanács, szakmai zsűri) állásfoglalása (Étv. 32. §) szükséges.

- [71] Mindezekből megállapítható, hogy a Kr. legalább törvénysértő, nevezetesen a Mötv. 42. §-ába ütköző volt, amikor a képviselő-testület döntésének hiányában maga állapította meg 1. § (1) bekezdésében, hogy „Budapest V. kerület Szabadság téren megvalósításra kerülő emlékmű felállítására” kerül sor.
- [72] A tulajdonosi (önkormányzati, képviselő-testületi) döntés tehát az emlékmű létesítésének feltétele, olyannyira, hogy azt még a Kr. sem pótolhatta. Megjegyzésre érdemes továbbá, hogy ugyanezen képviselő-testület ugyanebben az évben – a fenti ügy kezelésétől eltérően – „szabályosan” döntött az Olimpia Parkban a Szimbólum nevű szobor felállításáról (lásd a tárgybani T-28/2014. számú, 2014. január 19-én kelt előterjesztéshez képest hat nappal korábban kelt előterjesztést: „T-12/2014. számú előterjesztés a Képviselő-testület ülésére” Budapest, 2014. január 13.; http://www.belvaros-lipotvaros.hu/_user/tu_dokumentumok/160%20-%202014_01_16_%20-%20KM_Előterjesztés%20-%20T-012_2014.pdf).
- [73] Úgy tűnik tehát számomra, mintha egy lyukból két szél fújna.
- [74] 2.2. Az Alkotmánybíróság már az 1/2001. (I. 17.) AB határozatában megállapította: „Az önkormányzat helyi önkormányzati ügyekben meglévő önálló szabályozási joga önkormányzati alapjognak tekintendő, amely – éppen e jellegénél fogva és erre tekintettel – fokozottabb védelem alatt [...] áll.” Az Alkotmánybíróság – utalva korábbi gyakorlatára – megerősítette, hogy „az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok a helyi képviselő-testületek számára biztosított olyan hatáskörcsoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlátozhatatlan” [56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 207.].
- [75] Az Alkotmánybíróság az 1/2001. (I. 17.) AB határozatában megerősítette a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában kifejtetteket, miszerint „a törvényen kívül más jogszabály a helyi autonómiát nem korlátozhatja” (ABH 1993, 48, 71.), és „ezzel egyértelműen kifejezésre juttatta: »[a]z alapjogok szabályozása elsősorban a Kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos

- garanciát az önkormányzatok számára« [56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 207.]” (ABH 2001, 31, 36.).
- [76] Kiemelten jegyzem meg: már a korábbi köztársasági Alkotmány (1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról) 40. §-ának 1997-es módosításához fűzött miniszteri indokolás is kiemelte: „2. Az Alkotmány 40. §-ában megfogalmazott felhatalmazás nem terjed ki az önkormányzati feladatok ellátására (elvonására), ugyanis az Alkotmányból (lásd a IX. fejezetet) levezethetően az önkormányzat nem része az államigazgatás szervezetének. [55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296, 302.]”. Ennek alkotmányos oka, hogy a magyar közigazgatás két, önálló alrendszerből épül fel, az államigazgatásból és az önkormányzati igazgatásból.
- [77] Jelen ügyben pedig nem történt más, mint az, hogy a Kormány úgy ítélte meg, hogy „az államigazgatás körébe tartozó bármely ügyben közvetlenül vagy valamely tagja által intézkedhet” [a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 40. § (2) bekezdése]. Ez a rendelkezés azonban – jogállami-garanciális okból – már jóval az Alaptörvény elfogadását megelőzően hatályon kívül helyezésre került [lásd: 1997. évi LIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról 14. § (1) bekezdés].
- [78] Az Alkotmánybíróság a 3105/2014. (IV. 17.) AB végzésében kifejtette, hogy bár – az Alkotmánytól eltérően – az „Alaptörvény önkormányzati alapjogokról nem rendelkezik, ugyanakkor az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi közügyek összetevőit (tartalmi elemeit) határozza meg, felsorolva azokat az alaptörvényi szinten védett feladat- és hatáskörcsoportokat, amelyeket törvényi keretek között a helyi közügyek intézése körében a helyi önkormányzatok gyakorolhatnak” (Indokolás [7]).
- [79] Mindezek alapján megállapítható, hogy a Kr.-ben foglaltak sértik az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontját is, mivel az önkormányzati alapjogot/alaptörvényi szinten védett hatáskört vont el, teljes egészében kiüresítve az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt álló – települési önkormányzatot megillető – tulajdonhoz való jog részjogosítványának részét képező rendelkezési jogot.
- [80] Ugyanakkor jelen ügyben az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése is „érintett” lehet, amely szerint garanciális szabály az, hogy a helyi önkormányzatnak csak törvény állapíthat meg kötelező feladat- és hatáskört.
- [81] 2.3. További érvként merült fel a bírói döntésben, hogy nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügygé nyilvánította a Kr. az adott ügyet, ezért az „nem helyi közügy”. Nézetem szerintem ez az érv a saját érvelési rendszerén belül sem állja meg a helyét (lásd: a különvélemény 2.4. pontját, Indokolás [82]),

különös tekintettel arra, hogy az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése szerint „[a] helyi önkormányzat *feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről* törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani” (Kiemelés tőlem: K.L.)] További megjegyzést érdemel, hogy az Alaptörvénynek ez a rendelkezése nem a „közügy teszt” [melyet az Alkotmánybíróság a szólásszabadság sérelmét vizsgálva alkalmazza, erre nézve legutóbb lásd: 3/2015. (II. 2.) AB határozat] alkalmazását írja elő ebben a körben.

[82] 2.4. A Törvény 1. § (1) bekezdése rendelkezik annak hatályáról, és megállapítja, hogy mely tárgyban indult eljárásokra terjed ki. Eszerint:

„1. § (1) A törvény hatálya az egyes,

- a) részben vagy egészben európai uniós támogatásból megvalósítandó,
- b) részben vagy egészben központi költségvetési támogatásból megvalósítandó,
- c) a koncessziós, illetve az egyes kizárólagos állami tevékenységek gyakorlása jogának átengedése érdekében lefolytatott árverési és pályázati eljárások keretében létrejött szerződések alapján megvalósítandó és ahhoz szorosan kapcsolódó, összesen legalább öt milliárd forint teljes költségigényű,
- d) részben vagy egészben egyedi kormánydöntéssel megítélt támogatásból megvalósítandó,
- e) legalább 90 millió forint teljes költségigényű és legalább 15 új munkahely megteremtését biztosító, vagy
- f) környezetvédelmi, kutatás-fejlesztési, oktatási, valamint egészségügyi és szociális célok megvalósítását elősegítő,
- g) kiemelt nemzeti emlékhely fenntartásához, bemutatásához, fejlesztéséhez szorosan kapcsolódó,
- h) nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülő műemlékek és műemlékegyüttesek, továbbá a világörökségi területen lévő műemlékek és műemlékegyüttesek fenntartásához, felújításához, fejlesztéséhez szorosan kapcsolódó, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal összefüggő, a Kormány által rendeletben meghatározott közigazgatási hatósági engedélyezési ügyekben (a továbbiakban: kiemelt jelentőségű ügy) indult eljárásokra terjed ki.”

[83] A Magyarország német megszállása 1944. március 19. a megszállás minden áldozatának emlékére létrehozandó emlékmű nem műemlék vagy műemlékegyüttes, és az önkormányzati tulajdonosi eljárás sem közigazgatási hatósági engedélyezési ügy.

[84] Mivel a Kr. nem jelöli meg, hogy megalkotása a Törvény 1. § (1) bekezdése szerinti mely jogcímen alapul, ezért nem állapítható meg az sem, hogy mi

a felhatalmazásának a jogalapja. Egyébként mind a Törvény 1. § (2) bekezdése, mind a Kr.-ben foglaltak csak az eljárási jogot, az eljárási rendet és a fórum-rendszert érintik, azokra vonatkozóan állapítanak meg az általánoshoz (azaz az Étv.-ben foglaltakhoz) képest eltérő eljárási rendet.

- [85] Nézetem szerint tehát a jelen ügyben a vizsgált emlékmű létesítésére vonatkozó, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánítás jogellenesen történt, ennek következtében pedig mind a HVB döntése, mind a bírói döntés jogellenes érveken alapul.
- [86] III. A panaszosnak alapjoga van arra, hogy a feltenni szándékolt kérdésben helyi népszavazásra vonatkozó aláírásokat gyűjtsön.
- [87] Álláspontom szerint a II. részben írt elvi kérdés tisztázása végett önmagában is be kellett volna fogadnia az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszt.
- [88] Emellett az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése második mondata szerinti, a helyi népszavazáshoz való alapjog sérelmét állító részében is be kellett volna fogadni. Az Alkotmánybíróság – Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja kapcsán 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában rögzített szempontokat figyelembe véve – már több határozatában megállapította: az Alaptörvény az alapjog szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírói gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [38]; 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [16]; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [26]}. Mindezek alapján az alkotmányjogi panasz alkotmányossági vizsgálata során figyelembe veendő az Alkotmánybíróság korábban kimunkált, a helyi és az országos népszavazás alapjogára vonatkozó gyakorlata, ezen belül különösen az 52/1997. (X. 14.) AB határozatban rögzítettek: „[a] közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölé áll” (ABH 1997, 331.). „[M]int alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására, (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre” (ABH 1997, 331, 344.). „A népszavazás intézménye a népszavazás kezdeményezését, támogatását és magát a szavazási eljárást foglalja magában. [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 344.]”.
- [89] Ezt erősítette meg – már az Alaptörvény hatálybalépése után – a 31/2013. (X. 28.) AB határozat – az LMP-s „aláírási Marathon” ügy [ABH 2013, 909.], továbbá a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés – a Paks-II. ügy.

- [90] Ez utóbbi ügyben *dr. Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolásában foglalt érv álláspontom szerint a jelen ügyben is alkalmazható lehetett volna. Eszerint: „[h]a a népszavazás kezdeményezéséhez való jog sérelmét az okozza, hogy a választási bizottságnak az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatát helybenhagyó bírósági döntés valamely népszavazásból kizárt tárgykört indokolatlanul kiterjesztően értelmez, és ez az adott kérdésben a népszavazás kezdeményezését megakadályozza, akkor – megfelelő indítvány esetén – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontjában biztosított hatáskörében felülvizsgálhatja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját” (Indokolás [47]).
- [91] Álláspontom szerint a Fővárosi Törvényszék 3.Kpkf.670.338/2014/2. számú végzése azzal, hogy helyben hagyta a HVB 1/2014. (V. 27.) HVB számú határozatát (amely megtagadta a helyi népszavazásra irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát) elzárta a panaszost az aláírásgyűjtéstől a helyi népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdésre nézve. Azaz: a bírói döntés ellehetlenítette a panaszosnak a helyi népszavazáshoz való alapjoga részét képező kezdeményezési jogának gyakorlását, így az indítványnak az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése második mondata szerinti, a helyi népszavazáshoz való alapjog sérelmét állító része felveti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét.
- [92] Összegzésként megállapítható, hogy jelen ügyben két vonatkozásban is felmerül a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre nézve olyan kétely, melyre tekintettel az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz visszautasítása helyett annak befogadása mellett kellett volna döntenie: ezt követően pedig állást kellett volna foglalnia az ügy – jelen különvéleményben is exponált – érdemi kérdéseiben (így többek között a kérdés egyértelműségének kérdésében is).

Budapest, 2015. március 17.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1583/2014.

