

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 16/2023. (VII. 25.) AB HATÁROZATA

a Győri Törvényszék 103.Kpk.750.066/2023/11. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Márki Zoltán* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Schanda Balázs* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Győri Törvényszék 103.Kpk.750.066/2023/11. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] A Győri Nemzetközi Ipari Park Kft. indítványozó jogi képviselője (dr. Mester László ügyvéd) útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése, valamint a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 57. § (4) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz a Győri Törvényszék 103.Kpk.750.066/2023/11. számú végzésével szemben, s kérte a bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [3] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy tényállása szerint Győr Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottsága 2/2023. (III. 17.) számú határozatával (a továbbiakban: HVB határozat) megtagadta egy magánszemély mint szervező által benyújtott, helyi népszavazásra javasolt kérdés – „Egyetért-e Ön azzal, hogy Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata ne kezdeményezzen kisajátítási eljárást a 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelettel kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánított Győri Ipari Park bővítése céljából?” – hitelesítését.
- [4] A HVB határozat megállapította, hogy az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése szerint helyi népszavazás tárgya a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügy lehet. Az Nsztv. 32. § (1) bekezdése a hatáskörre vonatkozó korlátozást tovább pontosítja azzal, hogy a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyekben lehet helyi népszavazást kiírni. A helyi népszavazásra feltett kérdés arra irányul, hogy Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata ne kezdeményezzen kisajátítási eljárást a 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelettel kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánított Győri Ipari Park bővítése céljából.
- [5] Az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 6/ZS. §-a a 2. melléklet 85. pontja táblázatában felsorolt Győr Megyei Jogú Város külterületi ingatlanjait nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásnak nyilvánította és a kiemelt jelentőségű ügyekben koordinációs feladatokat ellátó főispánnak a Kormányhivatalt vezető főispánt jelölte ki. A felsorolt ingatlanok vonatkozásában a Korm. rendelet a helyi építési szabályzat előírásait megváltoztatta, a megjelölt területet jelentős mértékű zavaró hatású ipari területté nyilvánította, és sajátos beépítési és építési szabályokat határozott meg a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ngtv.) 1. § d) pontja alapján.
- [6] A HVB határozat megállapította, hogy a Korm. rendelet szerint nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás a Korm. rendelet hatálya alá tartozik, az nem minősülhet helyi közügynek, továbbá a kérdés népszavazásra bocsátása alaptörvényi kollíziót eredményezne, ezért a kérdés nem bocsátható helyi népszavazásra, az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésére figyelemmel. A Választási Bizottság megállapította, hogy a népszavazásra javasolt kérdés nem felel meg az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, ezért az Nsztv. 41. §-ában foglalt hatáskörében eljárva a kérdés hitelesítésének megtagadásáról döntött. Utalt arra, hogy vala-

mely kezdeményezés nem lehet ellentétes a helyi népszavazás alkotmányos céljával és rendeltetésével; nem lehet népszavazást tartani olyan kérdésben, amely kapcsán a népszavazás valamely eredménye törvényi vagy alaptörvényi kollíziót eredményezne. A HVB határozat utalt arra is, hogy a Győri Ipari Park bővítésének támogatásáról szóló 1042/2022. (II. 4.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat) „a Győr Megyei Jogú Város közigazgatási területén működő Győri Ipari Park bővítése keretében kialakításra kerülő ipari fejlesztési területek (a továbbiakban: fejlesztési területek) kialakításával összefüggésben a Korm. határozat 3. pontja szerint a belügyminiszter a fejlesztési területeken ipari park kialakítása – a terület tulajdoni helyzetének rendezése, a művelési ág alóli kivonás, a telekalakítási eljárások lefolytatása, egyéb tervezési és előkészítési feladatok megvalósítása – érdekében külön pályázat és kérelem benyújtása nélkül vissza nem térítendő egyedi támogatást nyújt Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata részére támogatási előlegként.”

- [7] A HVB határozata ellen a szervező bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet terjesztett elő, melyben kérte a bíróságot, hogy a HVB határozatot változtassa meg, és a helyi népszavazásra javasolt kérdést hitelesítse. A Győri Törvényszék 103.Kpk.750.066/2023/11. számú végzésével a HVB határozatot megváltoztatta, és a helyi népszavazásra javasolt kérdést hitelesítette. A végzés indokolása szerint sem az Ngtv., sem a Korm. rendelet, sem más jogszabály nem írja elő, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházással kapcsolatban lefolytatott közigazgatási eljárást az önkormányzat köteles lenne megindítani. A bíróság szerint a kérelmezett az Ngtv. célját félreértelmezi. Valamely ügy nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásnak való nyilvánítása ugyanis nem eredményezi a beruházás kötelező megvalósítását. Az Ngtv. kizárólagos célja az, hogy a beruházás megvalósításához szükséges hatósági eljárások a beruházás mielőbbi megvalósulása érdekében gyorsabban kerüljenek lefolytatásra. Az állam ugyanakkor nem veszi el az önkormányzat döntési lehetőségét ezen hatósági eljárások megindítása körében.
- [8] A hivatkozott Korm. határozat vonatkozásában a bíróság rögzítette, hogy a Korm. határozatban nyújtott támogatás a helyi önkormányzatot nem köti. A támogatás igénybevétele a helyi önkormányzatnak lehetősége van a beruházás megvalósításához, azonban egy támogatás nyújtása nem eredményezheti azt, hogy a választópolgárok ne gyakorolhassák helyben a közvetlen demokrácia intézményét. A határozatból egyebekben az sem következik, hogy a helyi önkormányzatnak kötelessége lenne a támogatás összegét felhasználni és ennek érdekében a beruházási célt megvalósítani.
- [9] A bíróság továbbá megállapította, hogy a helyi népszavazásra javasolt kérdésre egyértelmű igen vagy nem válasz adható. A feltett kérdés az Nsztv. 39. § (1) bekezdésének második fordulata szempontjából annyiban speciális, hogy bármilyen eredménnyel zárul a népszavazás, az önkormányzatot döntéshozatali kötelezettség nem terheli. Ha ugyanis a választópolgárok több mint fele a kérdésre igennel válaszol, akkor az önkormányzatot döntéshozatali kötelezettség azért nem terheli, mert nem kezdeményezhet kisajátítási eljárást az Ipari Park bővítése céljából. A kötelezettség tehát pontosan a kisajátítási eljárást kezdeményező határozathozattal való tartózkodás. Azaz, a kérelmezetti érveléssel ellentétben sem rendeletalkotási, sem határozathozatali kötelezettség nem terheli, így a normakollízió lehetősége ezen okból sem áll fenn. A meg nem alkotott rendelet vagy határozat értelemszerűen nem ütközhet magasabb szintű jogszabályba. Amennyiben a választópolgárok több mint a fele a kérdésre nemmel válaszol, akkor lehetősége van az önkormányzatnak az Ipari Park bővítése céljából kisajátítási eljárást kezdeményezni, ennek érdekében határozatot hozni, ugyanakkor a népszavazás eredménye ebben az esetben csak a lehetőséget teremti meg az önkormányzat számára, döntéshozatali kötelezettség nem fogja terhelni.
- [10] A Győri Törvényszék végzése szerint a kérelmezett semmilyen formában sem indokolta, hogy a helyi népszavazásra javasolt kérdés milyen okból nem felel meg az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének, ezért a határozat indokolása hiányos. A hiányos indokolás a jogorvoslathoz való alkotmányos jog sérelmét okozza, mert a határozat indokolásából nem ismerhető meg a hitelesítés megtagadásának oka. Rámutatott ugyanakkor a bíróság arra, hogy a kérdésből egyértelműen kiderül a választópolgár számára, hogy abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy lehetősége legyen-e az önkormányzatnak az Ipari Park bővítése céljából kisajátítási eljárásokat kezdeményezni. A kérdés megfogalmazása kellően pontos, értelmezési aggályokat nem vet fel.
- [11] Az indítványozó ezt követően terjesztette elő az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszát, melyben a Törvényszék végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy a Győri Ipari Park bővítését, illetve a bővítéssel érintett külterületi ingatlanokat a Korm. rendelet nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásnak nyilvánította, ennél fogva a „kiemelt, nemzetgazdasági jelentőségű beruházás nem helyi, hanem országos közügy”. Álláspontja szerint a bíróság döntése alaptörvény-ellenes, sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdését, illetve a rendeltetésszerű joggyakorlásnak a jogállamiság érvényesülését szolgáló alapelvét, mert nem helyi közügynek minősülő, nem a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó ügyben hitelesítette a kérdést helyi népszavazási kérdésként.

E kifogásolt jogértelmezés kapcsán az indítványozó azt is állította, hogy „a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályok figyelmen kívül hagyásával járt el, és megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot.” Az indítványozó kifogásolta továbbá a bírói döntést az egyértelműség követelményének megfelelő érdemi indokolás hiánya miatt, ami szerinte az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése által mindenki számára biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot sérti. Az indítványozó szerint a támadott bírói döntés sérti továbbá az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése által garantált tulajdonhoz való jogát, mert eredményes népszavazás, vagyis a kisajátítási eljárások megakadályozása esetén az indítványozó működése ellehetetlenülne, nem tudna eleget tenni az alapító okiratban és a jogszabályokban foglalt feladatának, s így a vissza nem térítendő egyedi támogatás sem illelné meg.

[12] Az alkotmányjogi panasz kapcsán a szervező *amicus curiae* beadványt terjesztett elő az Alkotmánybírósághoz.

II.

[13] Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. [...]”

„XXIII. cikk (7) Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

„31. cikk (1) Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.

(2) A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.”

„32. cikk (1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

- a) rendeletet alkot;
 - b) határozatot hoz;
 - c) önállóan igazgat;
 - d) meghatározza szervezeti és működési rendjét;
 - e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
 - f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
 - g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
 - h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
 - i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat;
 - j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
 - k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselői szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
 - l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.
- (2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”

III.

- [14] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [15] Az Alkotmánybíróság a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzésében áttekintette a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos bírói döntés alkotmánybírósági felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos eljárási, jogértelmezési, hatásköri szabályokat. E végzésében az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „a népszavazással összefüggő eljárásoknak az Alkotmánybíróság egyes, az Alaptörvényben és az Abtv.-ben rögzített hatáskörei gyakorlása szempontjából három szakasza lehet: a népszavazási kezdeményezés (választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása, hitelesítése, az aláírásgyűjtés, az aláírások ellenőrzése), a népszavazás elrendelése és a köztársasági elnöki kitzetés utáni szakasz.” (Indokolás [20]) Megállapította továbbá, hogy a népszavazási kérdés hitelesítése körében hozott bírói döntés az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján támadható meg alkotmányjogi panasszal {3195/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [21]; megerősítette: 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [18]; 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [13]; 3107/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [8]; 3108/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [11]; 3109/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [9]}. Az Alkotmánybíróság ezeket a megállapításokat irányadónak tekinti a helyi népszavazás egyes elemeire is, mert az eljárási, jogértelmezési kérdések nagymértékben azonosan merülnek fel, továbbá mindkét esetben az Alkotmánybíróság bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz hatáskörben jár el a kérdés hitelesítésével kapcsolatban.
- [16] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjában foglalt kritériumoknak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány e feltételeknek megfelel. Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó egyértelmű hivatkozást tartalmaz, megjelöli az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit, illetve a sérelmezett bírói döntést, amelynek megsemmisítését kifejezetten kéri, megindokolva annak Alaptörvénybe ütközését.
- [17] Az Alkotmánybíróság ezt követően az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen az Abtv. 26–27. §-a szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. §-a szerinti feltételeket vizsgálta meg.
- [18] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panaszos jogosultnak és érintettnek tekinthető. Az Alkotmánybíróság az érintettség vizsgálatánál figyelembe vette azt, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős végzés helyi népszavazásra irányuló kérdést hitelesített, amely hitelesítő döntés a panaszos indítványban felhívott, Alaptörvényben foglalt jogainak a gyakorlására is kihat. A népszavazási kérdés a Győri Ipari Park bővítésére vonatkozik, amely a Győri Nemzetközi Ipari Park Kft. jogait közvetlenül, jelenvaló módon, aktuálisan érinti. A konkrét esetben az Alkotmánybíróság a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatban kidolgozott érintettségi vizsgálat szempontjainak figyelembevételével megállapította, hogy az indítványozó – minthogy a hitelesített kérdés, illetve annak alapján az indítványozó állított tulajdoni várományának elvonása az Alaptörvényben foglalt jogaira kihatással lenne – érintettnek minősül. A népszavazási kérdés kifejezetten nevesíti a Győri Ipari Parkot. Az ipari park bővítése a kérdés hitelesítésre benyújtása előtt megindult. Az indítványozó az ipari parkhoz tartozó és a jövőben az ipari park részét alkotó ingatlanok üzemeltetője.
- [19] A támadott bírói döntés 2023. május 4-én került közzétételre. Az Nsztv. 57. § (3) bekezdése értelmében a bíróság támadott végzésével szemben további jogorvoslat nem volt igénybe vehető. Az alkotmányjogi panaszt 2023. május 12-én nyújtották be elektronikusan a bírósághoz, az Nsztv. 57. § (4) bekezdése által előírt 8 napon belül. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát határidőben nyújtotta be.
- [20] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be.
- [21] Az alkotmányjogi panasszal támadott döntésében a Győri Törvényszék megállapította, hogy a helyi népszavazásra javasolt kérdéssel érintett ügyben, „a kisajátítási eljárás kezdeményezéséről a Kstv. [a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény] 1. § (2) bekezdése alapján az önkormányzat maga dönthet”, vagyis a döntés a helyi önkormányzat képviselő-testület hatáskörébe tartozik [az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdésére és az Nsztv. 32. § (1) bekezdésére figyelemmel]. Megállapította továbbá az eljáró bíróság, hogy a kérdés megfelel a választópolgári egyértelműség követelményének [Nsztv. 39. § (1) bekezdés], a kérdés megfogalmazása „értelmezési aggályokat nem vet fel”.
- [22] A vizsgált esetben az alkotmányjogi panaszban foglalt érvek szerint a Győri Törvényszék a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveibe [Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja] ütköző módon nem helyi közügynek minősülő,

nem a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó ügyben hitelesítette a kérdést helyi népszavazási kérdésként. Népszavazási kérdés hitelesítése során az országos vagy helyi közügy azonosításának döntő szerepe van. A panasz szerint „a támadott bírói döntés tehát nem ismerte fel azt, hogy a tárgyi kérdés nem helyi közügyre irányul, azaz sérti a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét. Az alapelvi sérelem azonosításának elmulasztása egyszersmind az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz való alapjogséreelmet okozott, az ezzel ellentétes törvényszéki jogértelmezés pedig *contra legem* jellegén túl *contra constitutionem*, amellyel a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályok figyelmen kívül hagyásával járt el, és megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot.” Az alkotmányjogi panasz szerint az egyértelműség követelményének megfelelő érdemi indokolás hiánya miatt a támadott bírói döntés az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését sérti.

- [23] Sérti továbbá az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése által garantált tulajdonhoz való jogát, mert a bíróság nem vette figyelembe, hogy a kisajátítási eljárások megakadályozására irányuló eredményes népszavazás gátolná az indítványozó bővítését, további működését. Mindezt figyelembe véve a bírói döntést érdemben befolyásoló, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés az, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján *contra constitutionem* jogértelmezés valósult-e meg az indítványozó hátrányára – aki a népszavazási kérdésben szereplő ipari park tulajdonlásában, működésében, működtetésében és bővítésében közvetlenül érintett – akkor, amikor a bíróság a helyi közügy alaptörvényi fogalmát a vonatkozó jogszabályok közbejöttével az országos közügyektől elhatárolta. Érdemi vizsgálatot igénylő kérdés az is, hogy az indítványozó mint az ipari park hasznosítója, az ingatlanok tulajdonosa milyen közjogi korlátozásokat köteles eltérni jövőbeni tevékenységével kapcsolatban, a meglévő tulajdonát illetően; az ipari park bővítésének a tilalma összevethető-e más, de az alaptörvényi tulajdonvédelmet érintő építési korlátozások alkotmányjogi megítélésével. Vizsgálandó, hogy az a jogértelmezés, amely csak a kisajátításról való döntéshozatalra koncentrált, de nem veszi figyelembe azt, hogy a kisajátításról szóló döntéshozatal valamely nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás „bővítése céljából” történik, s enélkül dönt a népszavazásra javasolt kérdés megengedhetőségéről, egyértelműségéről, megfelel-e a tisztességes bírósági eljárásból eredő, a bírói döntés indokolásával szemben támasztott követelményeknek.
- [24] Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság főtitkára felhívására 2022. június 30-án kiegészített alkotmányjogi panaszt a tartalma szerint, az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alkalmazásával, a befogadási eljárás mellőzésével érdemben bírálta el.

IV.

- [25] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.
- [26] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatában, majd ezt követően számos határozatában vizsgálta részletesen azt a kérdést, hogy mely esetekben eredményezheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét az eljáró bíróság Alaptörvény biztosította értelmezési tartományon túlnyúló, és ezáltal önkényessé váló döntése.
- [27] Az Alkotmánybíróság 3130/2022. (IV. 1.) AB határozatában az alábbiak szerint foglalta össze vonatkozó gyakorlatát.
- [28] „Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság követelményével összefüggésben leszögezte, hogy egy szabályozás felülírása, kitágítása a bíróságok részéről már nem jogértelmezési, hanem *contra legem* jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelent, ami felveti a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a »jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás.« [3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27]] [...] Az Alaptörvény 28. cikke alapján a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. [...] A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az egyéni jogvédelem mellett és azt erősítőleg az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény is. Ilyen

panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmának érvényre juttatása mellett azt is, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság a jogszabály célját az alkotmányosan szükséges mértékben figyelembe vette-e [23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [24]]. Az Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek [23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [26]]. [...]

Az Alkotmánybíróság szerint »[a]z önkényes bírói jogértelmezés sértheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot. [...] Az Alkotmánybíróság azonban csak kivételesen, szigorú feltételek fennállása esetén állapítja meg a jogalkalmazói önkény fennállása miatt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét. A jogértelmezési hiba *contra constitutionem* akkor válik önkényessé, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyja.« [23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [28]]” (Indokolás [25]–[28]).

- [29] 2. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Ennek keretében megállapítja, hogy a bírói döntésben alkalmazott jogértelmezés megfelel-e az Alaptörvény 28. cikkében foglaltaknak, vagyis hogy az eljáró bíróság a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte-e, abból a feltételezésből kiindulva, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.) pedig egyértelmű követelménnyé tette, hogy „A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumbát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.”
- [30] 3. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a bírósági felülvizsgálati eljárásnak mint az Nsztv.-ben rögzített jogorvoslati eljárásnak a tárgya egyrészt annak vizsgálata volt, hogy a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítése normakollíziót eredményezne-e [Alaptörvény 31. cikk (1)–(2) bekezdése], másrészt a hitelesíteni kért kérdés törvényességének [Nsztv. 39. § (1) bekezdés szerinti egyértelműség követelménye] a vizsgálata volt. A kérelmező és a törvényszék az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti, az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezés körébe bevonta az Alaptörvénynek a helyi közügyeket említő szabályait.
- [31] Az Alaptörvény a helyi közügy fogalmát nem határozza meg szövegszerűen, de támpontokat ad ahhoz, hogy annak milyen tartalom tulajdonítható. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy összehasonlítható ügyben a 3060/2015. (III. 31.) AB végzésben a bíróság a helyi közügy kereteit meghaladó kérdésnek tekintette a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűnek minősített emlékmű-létesítést, és egyebek között emiatt tagadta meg a kérdés hitelesítését. A 3060/2015. (III. 31.) AB végzés szerint a bíróság az 565/2013. (XII. 31.) Korm. rendelet 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 (Indokolás [46]). A 3060/2015. (III. 31.) AB végzésben az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy 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 (Indokolás [47]).
- [32] A vizsgált esetben az alkotmányjogi panaszban foglalt érvek alapján az indítványozó alapjogi igényét mindennek előtt arra alapozza, hogy a Győri Törvényszék az Alaptörvény rendelkezéseiből fakadó kötelezettségének megfelelően nem tisztázta megfelelően a bírósági eljárásban azt, hogy az adott népszavazásra javasolt kérdés összességében helyi vagy országos közügyet érint-e. Állította, hogy országos közügynek minősül a népszavazási kérdés tárgya, az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése alapján nem önkormányzati hatáskörbe tartozik az adott kérdés, amely ugyanezen cikk (2) bekezdése értelmében így nem lehet helyi népszavazás tárgya. Ezáltal pedig a konkrét népszavazásra javasolt kérdés hitelesítésével, az indítványozó beruházás bővítését érintő, egyik előzetes hatósági eljárás megindításának helyi népszavazásra bocsátásával az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe, illetve XIII. cikk (1) bekezdésébe ütköző módon keletkezne az indítványozóra vonatkozó, jogát korlátozó helyi önkormányzati döntéshozatali (jogalkotási) kötelezettség.

- [33] A Győri Törvényszék támadott végzésében vizsgálta, hogy az Ngvtv. akadálya lehet-e a jelen esetben a helyi népszavazásra javasolt kérdés hitelesíthetőségének. A bíróság úgy foglalt állást, hogy az „Ngvtv. 12. § (5) bekezdés a) pontja alapján felhatalmazást kapott a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyek körét. Ez alapján a felhatalmazás alapján került megalkotásra a Korm. rendelet, melynek 1. számú melléklete tartalmazza a beruházások megvalósításával összefüggő, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánított közigazgatási hatósági ügyeket, míg 2. számú melléklete tartalmazza a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokat, valamint a kiemelt jelentőségű ügyekben koordinációs feladatokat ellátó főispánok megnevezését.” A bíróság rámutatott, hogy a „Korm. rendelet 2. számú mellékletének 85. pontja felsorolja mindazokat az ingatlanokat, amelyeket Győr külterületén ipari park kialakítására, valamint az ipari park területén megvalósítandó beruházásokra jelöltek ki.” Majd a bíróság megállapította, hogy a „nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósítása sok esetben csak a beruházással érintett ingatlanok kisajátításával lehetséges. Az Ngvtv. 1. § (1a) bekezdésében azonban a jogalkotó maga rögzítette, hogy a kisajátítási eljárás nem minősíthető kiemelt jelentőségű ügyé. Ebből következően a kisajátítási eljárás, illetve annak kezdeményezése nem tartozik az Ngvtv. hatálya alá. Az Ngvtv. 1. § (1a) bekezdésében foglalt tilalom okán kisajátítási eljárás a Korm. rendelet 1. számú mellékletében sem volt kiemelt jelentőségű ügyé minősíthető.”
- [34] Ennek kapcsán az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása során azt kellett vizsgálnia, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján *contra constitutionem* jogértelmezés valósult-e meg az indítványozó hátrányára – aki a népszavazási kérdésben szereplő ipari park működésében közvetlenül érintett – akkor, amikor a bíróság a helyi közügy alaptörvényi fogalmát (Alaptörvény 31. cikk) a vonatkozó törvényi és Korm. rendeletbe foglalt jogszabályok közbejöttével az országos közügyektől elhatárolta. Érdemi vizsgálatot igénylő kérdés továbbá az is a panasz érvelése alapján, hogy az indítványozó mint az ipari park jelenlegi hasznosítója, az ingatlanok tulajdonosa milyen, az ipari parkot érintő közjogi korlátozásokat – ezek között helyi népszavazás őt érintő közvetlen hatását – köteles eltérni tervezett, jövőbeni, megvalósulás előtt álló tevékenységével kapcsolatban.
- [35] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat két módon alkothat rendeletet: az egyik esetben törvény felhatalmazása alapján, míg a másik esetben valamely helyi közügy szabályozására. Ez azt is jelenti, hogy az olyan ügyekben, amelyeket törvény szabályoz, az önkormányzat nem rendelkezik eleve jogalkotási (vagy más döntési) jogkörrel, hanem csak a törvényi felhatalmazás alapján, annak keretei között.
- [36] Arra tekintettel, hogy a népszavazás kiegészítő jellegű jogintézmény, népszavazási kezdeményezéssel nem lehet törvényben szabályozott, helyi közügynek nem minősülő ügyeket, ideértve a nemzetgazdasági, kiemelten közérdekű ügyeket, a helyi közügy fogalma alá vonni, az Alaptörvény sérelme nélkül, mert ez nemcsak a jogszabályok *contra legem*, hanem *contra constitutionem* értelmezését és alkalmazást is jelenti.
- [37] A HVB határozat részletesen indokolta, hogy az ipari parkhoz kapcsolódó területek kisajátításáról szóló döntés miért nem esik a helyi közügy fogalma alá. Ezekről az ingatlanokról az Ngvtv. és a Korm. rendelet szól. A Korm. rendelet 6/ZS. §-a a 2. melléklet 85. pontja táblázatában felsorolt Győr Megyei Jogú Város külterületi ingatlanjait a Korm. rendelet nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásnak nyilvánította és ezzel az ezekről szóló döntést a helyi ügyek alól kivette. Ha a jogalkotó szándéka az lett volna, hogy kifejezetten helyi közügyként tartsa meg a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásokat arra való tekintettel, hogy egy vagy több önkormányzat közigazgatási területén valósulnak meg, akkor érdemi beleszólást engedett volna az önkormányzatoknak is a kiemeltté minősítés tekintetében. A bíróságnak az a jogértelmezése, amely jelentős mértékben csak a kisajátításról való elszigetelt döntéshozatalra fókuszál, de nem veszi figyelembe a kisajátításról szóló döntéshozatal beágyazottságát nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásba, és ezt a körülményt mellőzve dönt a kérdés hitelesítéséről, *contra constitutionem* jogalkalmazást valósít meg. A támadott bírói döntés által hitelesített kérdés tehát csak látszólagosan irányul helyi közügyre, s ennek az eljáró bíróság nem tulajdonított jelentőséget, figyelmen kívül hagyta a kiemelt beruházássá nyilvánítására vonatkozó jogszabályok célját. Ezáltal az Alaptörvény szabályait megkerülő kérdést hitelesített, s a *contra constitutionem* jogértelmezés a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét valósította meg.
- [38] Az Alkotmánybíróság rámutat továbbá arra, hogy a közvetett, a helyi népszavazásra nem bocsátható kérdés megkerülését célzó népszavazási kérdés hitelesítése és népszavazásra bocsátása esetén a választópolgár valójában nem arról a kérdésről dönt, amely a szavazólapon szerepel, hanem adott esetben a teljes beruházásról, melyről egyébként helyi népszavazás formájában nem dönthetne. A helyi népszavazás alkotmányos funkciójának védelme is megköveteli, hogy az ilyen, a hitelesítési szabályok kijátszására irányuló kérdés ne lehessen népszavazás tárgya. Az Alkotmánybíróság csak *contra constitutionem*, önkényes jogértelmezés, azaz az Alaptör-

vény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályok kifejezett figyelmen kívül hagyása esetén vizsgálhatja, hogy a népszavazási kérdés ezt figyelembe nem vevő hitelesítése során az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt, a helyi népszavazási kérdés egyértelműségére vonatkozó törvényi szabály értelmezésére az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó kötelezettséggel ellentétesen kerül-e sor {vö. 3133/2023. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [16]–[17]}. Ez nem jelenti a bíróság törvényértelmezésének a felülbírálatát, hanem arra vonatkozik, hogy milyen alaptörvényi szempontokat kell figyelembe venni akkor, amikor a HVB vagy a bíróság arról dönt, hogy valamely kérdés egyáltalán helyi népszavazási tárgykörbe tartozik-e.

[39] A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálata eredményeként megállapította, hogy a Győri Törvényszék 103.Kpk.750.066/2023/11. számú végzésével a helyi népszavazásra bocsátott kérdést az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütköző módon hitelesítette. Ezért az Alkotmánybíróság a Győri Törvényszék 103.Kpk.750.066/2023/11. számú végzését megsemmisítette.

[40] 4. Alkotmányjogi panaszában az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése és XXIII. cikk (7) bekezdése sérelmére is. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a Győri Törvényszék támadott végzését az az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmére tekintettel megsemmisítette, állandó alkotmánybíróági gyakorlata alapján a megjelölt további alaptörvényi cikkeket illetően érdemi vizsgálatot nem folytatott, ezeknek az indítványban állított sérelmét már nem vizsgálta.

V.

[41] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2023. július 11.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[42] 1. A döntést támogattam. Ugyanakkor indokoltnak látom párhuzamosan megemlíteni, hogy – álláspontom szerint – a helyi népszavazásra javasolt kérdés nem felel meg az egyértelműség iránti követelménynek [Abtv. 66. § (3) bekezdés].

[43] 2. A népszavazás alkotmányos jogintézmény, eredményes és érvényes megtörténtének parancsoló joghatása van az alkotmányos működésre. Ehhez képest – álláspontom szerint – alapvető jelentősége van a feltenni javasolt kérdés népszavazásra alkalmasságának, s ekként az egyértelműség követelménye sem csupán szakjogi kérdés, hanem végeredményben alkotmányossági megfelelés, illetve annak vizsgálatának kérdése.

[44] Ez azt jelenti, hogy minden jogkövetkeztetésnek, így határozati, ítéleti rendelkezésnek alaposnak és helyesnek kell lennie. Értelemszerű, hogy jogi következtetés tényből vonható (a jogkövetkeztetés ténybeli alapjának lennie kell). A jogi következtetés éppen valamely jogtétel igazolása, a ténybeli alapra vonatkozó megfeleltetés, ekként jogi értékelés (s már nem mérlegelés, nem bizonyíték mérlegelése). Ehhez képest, illetve ezért alapvető elvárás, hogy a jogi következtetés alapja rögzítve legyen, s ne legyen önmagában kétértelmű. Ha ugyanis nincs rögzítve, avagy két-, illetve többértelmű, akkor az nem csupán eljárási, indokolási hiba, hanem az alkalmazott anyagi jog elvi sérelmével jár. A jogkövetkeztetésnek nincs anyagi jogi alapja.

- [45] Alapvetően szakjogi vizsgálat tárgya és szakjogi kérdés annak – adott esetben mérlegeléssel – eldöntése, hogy egy feltenni szándékolt kérdésre adható-e egyértelmű válasz. Népszavazás esetében az egyértelműség tárgyában való döntés azonban (hasnolón a fizikai, vagy matematikai törvényszerűségek esetéhez) – értelemszerűen – nem feltétlen kiszolgáltatott a szakjogi (bármely szakjogi fórum által hozott) mérlegelésnek (valójában jogi értékelésnek), s ekként végső sorban alkotmányos megfelelés tárgyát is képezi.
- [46] 3. Az egyértelműség követelménye kétirányú. Egyrészt azt szolgálja, hogy a szavazópolgár a feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, ami azt jelenti, hogy a kérdés világos és csak egyféleképpen értelmezhető. Másrészt azt célozza, hogy a népszavazás eredménye alapján a megcélzott döntéshozó „el tudja-e dönteni, hogy terheli-e” jogalkotási kötelezettség, és ha igen, akkor milyen. [vö.: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392., 396., 11/2009. (II. 13.) AB határozat].
- [47] Kétségtelen, hogy amennyiben a feltett kérdés arra vonatkozó, hogy a megcélzott döntéshozó valamit tegyen, akkor az ilyen kérdés esetében, az egyetértés tárgyában való döntés kapcsán – önmagában a kérdés megfogalmazása folytán – eleve kisebb a szavazópolgár számára a félreérthetőség esélye, akár az igen, akár a nem szavazatot választja.
- [48] Ha azonban a feltett kérdés arra vonatkozó, hogy a megcélzott döntéshozó valamit ne tegyen (azaz maradjon veszteg), akkor körültekintő vizsgálat indokolt a tekintetben, hogy az igen vagy a nem szavazattal mi válik egyértelműen eldöntötté, illetve egyértelműen eldöntötté válik-e, hogy mit kell tennie a megcélzott döntéshozónak. Ez pedig egyben azt is jelenti, hogy ilyenkor – nyilvánvalóan – felvetődik, hogy a szavazó számára előrelátható volt-e, hogy mire adta voksát.
- [49] 4. Jelen esetben – álláspontom szerint – a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdés nem egyértelmű, az többféleképpen is értelmezhető. Indokaim a következők.
- [50] A feltett kérdés: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata ne kezdeményezzen kisajátítási eljárást a 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelettel kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánított Győri Ipari Park bővítése céljából?”
- [51] Ehhez képest aki igennel válaszol, annak akarata arra vonatkozó, hogy „egyetért azzal, hogy az önkormányzat ne kezdeményezzen”. Ez pedig azt jelenti, hogy az önkormányzat a jövőben (bármikor) az adott körben nem kezdeményezhet kisajátítási eljárást.
- [52] Ehhez képest kérdés, hogy mit kell tennie az önkormányzatnak, hoznia kell egy negatív testületi álláspontot, az erre vonatkozó felvetést nem szabad tárgysorozatba tenni (stb.). Azaz kérdés, hogy mit kell tennie, erről milyen döntést kell hoznia.
- [53] Aki a feltett kérdésre nemmel válaszol, annak akarata arra vonatkozó, miszerint „nem ért egyet azzal, hogy az önkormányzat ne kezdeményezzen”. Ez pedig nyilvánvalóan magában foglalva azt jelenti, hogy azzal ért egyet, hogy az önkormányzat kezdeményezzen kisajátítási eljárást.
- [54] Ehhez képest ez azt jelenti-e, hogy azzal ért egyet, hogy az önkormányzat kezdeményezhessen kisajátítási eljárást, vagyis döntsön belátása (testületi döntése) alapján, illetve maradjon meg az ilyen döntésének belátása szerinti joga. Avagy azzal ért-e egyet, hogy az önkormányzatnak kezdeményeznie kelljen kisajátítási eljárást.
- [55] Megemlítem, hogy álláspontom szerint népszavazási kérdés esetében az egyetértés tárgyában való mindkét lehetséges döntés (igen/nem) szempontjából nézve egyaránt elvárás az egyértelműség iránti követelmény.
- [56] 5. Álláspontom szerint tehát a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdés az egyértelműség követelményének sem felel meg.
- [57] Ugyanakkor hangsúlyozom, hogy a vizsgált esetben – függetlenül attól, hogy a kérdés álláspontom szerint az többféleképpen, illetve félre is értelmezhető – a megtámadott bírósági határozatnak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközés miatt helyénvaló a megsemmisítése.

Budapest, 2023. július 11.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

- [58] A határozatot nem támogattam.
- [59] 1. A határozat azért tartja alaptörvény-ellenesnek a győri törvényszék ítéletét, mivel az a határozat szerint *contra constitutionem* jogértelmezést folytatott le a kérdésnek a helyi közügyhöz tartozása tekintetében. Ezt a jogértelmezést pedig a határozat az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének minősítette.
- [60] Fontos kiemelni, hogy az indítványozó nem volt részese a népszavazási eljárásnak, sem a HVB, sem pedig a törvényszék előtti eljárásban. Erre tekintettel álláspontom szerint vele kapcsolatban a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme nem értelmezhető. A határozat tehát a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot elvontan értelmezi, anélkül, hogy az az indítványozót közvetlenül érintené.
- [61] Erre tekintettel álláspontom szerint az esetlegesen fennálló *contra constitutionem* jogértelmezés – tekintettel arra, hogy az eljárásban az indítványozó tisztességes eljáráshoz való joga nem tudott sérülni – nem állapítható meg.
- [62] 2. A határozat tartalmi érvelésével sem értek egyet a helyi közügy kérdésének *contra constitutionem* jogértelmezése tekintetében. A határozat szerint ugyanis a beruházás kiemelt nemzetgazdasági jelentőségűvé nyilvánítására vonatkozó eljárás miatt a népszavazási kérdés tárgya nem minősülhet helyi közügynek.
- [63] A feltett népszavazási kérdés az alábbi volt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata ne kezdeményezzen kisajátítási eljárást a 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelettel kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánított Győri Ipari Park bővítése céljából?” A kérdés tehát csak és kizárólag az önkormányzatnak tiltaná meg a kisajátítási eljárás kezdeményezését, az államnak azonban – értelemszerűen – nem. A kérdés tehát egyértelműen az önkormányzatra vonatkozóan állapítana meg kötelezettséget. Erre tekintettel álláspontom szerint a *contra constitutionem* jogértelmezés sem állapítható meg, vagyis a kérdés egyértelműen helyi közügyre vonatkozik.
- [64] 3. A határozat a népszavazási kérdés egyértelműségéről nem szól, ennek ellenére szükségesnek tartom kiemelni az alábbiakat.
- [65] A 3311/2023. (VI. 21.) AB végzéshez fűzött különvéleményemben kifejtett álláspontomat fenntartva fontosnak tartom kiemelni, hogy amennyiben egy népszavazási kérdés egyértelműségéről szóló vita egy alkotmányos jog gyakorlását ellehetetleníti, onnantól alkotmányossági kérdésnek tekinthető, tehát az az Alkotmánybíróság előtti eljárásban érdemben vizsgálható.
- [66] Jelen ügyben azonban álláspontom szerint ezen feltétel nem áll fenn, ezért jelen indítvány esetében ezen vizsgálat sem alapozná meg a törvényszéki ítélet megsemmisítését.

Budapest, 2023. július 11.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1115/2023.
Megjelent a Magyar Közlöny 2023. évi 110. számában.

• • •