

Alkotmánybíróság
A Győri Törvényszék útján

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Győri Nemzetközi Ipari Park Kft.

mellékelten csatolt meghatalmazással
igazolt jogi képviselőnk, **Dr. Mester László** ügyvéd

) útján

magánszemély kérelmezőnek a **Győr Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottság 2/2023. (III.17.) számú határozata** ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelem alapján indult nemperes eljárásban a **Győri Törvényszék 103.Kpk.750.066/2023/11. számú végzésével** szemben az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a, valamint a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 57. § (4) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjeszti elő:

Kérjük, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva alaptörvény-ellenesség miatt az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés b) pontja és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg a Győri Törvényszéknek Győr Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottság 2/2023. (III. 17.) számú határozatát megváltoztató 103.Kpk.750.066/2023/11. számú végzését.

Kérelmünk indokolásaként az alábbiakat adjuk elő:

I. Az indítvány benyújtásának törvényi és formai követelményei

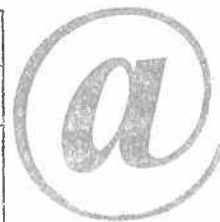
1. Előzmények

(a továbbiakban: Szervező) mint magánszemély 2023. február 16. napján helyi népszavazásra javasolt kérdést nyújtott be Győr Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottsága (a továbbiakban: HVB) részére az Nsztv. 36. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából.

A Győr Megyei Jogú Város Helyi Választási Irodájára (a továbbiakban: HVI) leadott aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés a következő volt: „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?”

Az irat elektronikus úton készült

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám:	IV/ 0 1 1 1 5 - 0 / 2023	
Érkezett:	2023 MÁJ 22.	
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☒ @	EGYÉB:
Példány:	Melléklet:	Kezelőiroda:



Győri Törvényszék
Érkeztetés módja: személyesen kézbesítővel küldve/
postai/e-mailed/faxon érkezett

Érkezett: 2023 MÁJ 12

Az ügyirat száma: 103. K. 750. 066 / 2023

A HVB a 2023. március 17. napján hozott, 2/2023. (III. 17.) számú határozatával (a továbbiakban: Határozat) megtagadta a Szervező által benyújtott kérdés hitelesítését.

A Határozat indokolása szerint az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 6/ZS. §-a a 2. melléklet 85. pontjában felsorolt Győr Megyei Jogú Város külterületi ingatlanjait nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásnak nyilvánította, és a kiemelt jelentőségű ügyekben koordinációs feladatok ellátására a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalt vezető főispánt jelölte ki, ezen felül a helyi építési szabályzat előírásait megváltoztatta, és a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ngvtv.) 1. § d) pontja alapján sajátos építési szabályokat határozott meg.

A HVB értelmezése szerint a magasabb jogszabályban foglalt nemzetgazdasági cél csak akkor valósítható meg, ha a szükséges ingatlanokat Győr Megyei Jogú Város a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Kstv.) alapján kisajátítja. Ezzel ellentétes helyzetet teremtene viszont az esetlegesen érvényes és eredményes népszavazás, miközben az Alaptörvény 32. § (3) bekezdés szerint önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Érvényes és eredményes népszavazás esetén tehát alaptörvényi kollízió állna elő, és a képviselő-testület döntése magasabb szintű jogszabályba ütközne, valamint hivatkozott a Kúria Knt.IV.37.416/2015/2. sz. határozatára.

A népszavazásra javasolt kérdés a Határozat szerint nem felel meg az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, mivel az eredménye alapján a Közgyűlés nem tudja eldönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen.

Szervező a Határozattal szemben a HVB-hez törvényes határidőn belül, 2023. április 2. napján ügyvédi meghatalmazással igazolt jogi képviselője útján, elektronikus úton felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Győri Törvényszékhez, amelyben a Határozat megváltoztatását és a helyi népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését kérte. Kérelmében előadta, hogy a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Kstv.) 1. § (2) bekezdésben foglaltak alapján a kisajátítás kezdeményezéséről a helyi önkormányzat dönt, az Nsztv. 32. § (1) bekezdése alapján pedig az ilyen kérdésről helyi népszavazás tartható. Az Ngvtv. nem korlátozza a kisajátítási ügyekben a helyi önkormányzat döntési autonómiáját, 1. § (1a) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy a Kstv. szerinti kisajátítás nem nyilvánítható kiemelt jelentőségűvé. Mivel pedig az Ngvtv. tárgyi hatálya alá nem tartozik a kisajátítás, az ez alapján megalkotott Korm. rendelet hatálya alá sem, így az önkormányzat döntése nem is lehet vele ellentétes.

A Győri Törvényszék (a továbbiakban: Bíróság) - a jelen panaszban támadott - 103.Kpk.750.066/2023/11. számú 2023. május 3. napján kelt végzésében a Szervező felülvizsgálati kérelmét alaposnak találta és a Határozatot megváltoztatta, továbbá az „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?” helyi népszavazásra javasolt kérdést hitelesítette.

A végzés indokolása szerint az Ngvtv. 1. § (1a) bekezdése kifejezetten kizárja a kisajátítás kiemelt jelentőségűvé nyilvánítását, így az ilyen ügyek nem tartoznak a törvény hatálya alá. A Kstv. 1. § (2) bekezdése alapján a kisajátítás kezdeményezője lehet az állam, illetve helyi önkormányzat, ezek körén pedig az sem változtat, ha nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás megvalósítása érdekében történik. A kisajátítási eljárás megindítása kapcsán egyik hivatkozott jogszabály sem állapít meg kötelezettséget a helyi önkormányzat felé, ennek hiányában az maga dönthet erről. A Bíróság álláspontja szerint egy beruházás kiemeltté nyilvánítása nem jelenti annak kötelező megvalósítását is, a cél az eljárás gyorsítása, de a döntés lehetősége az önkormányzatnál marad.

A Bíróság kifejtette, hogy Korm. rendelet 2. számú mellékletének 85. pontjában felsorolt, Győr közigazgatási területén található ingatlanok vonatkozásában a kisajátítási eljárás megindítása Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának hatáskörébe tartozik, mely helyi közügy. A Kstv. 1. § (2) bekezdésében meghatározott kisajátítást kérők körén nem változtat az, hogy a kisajátítási eljárás egy nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházás megvalósításában érintett ingatlan(ok) vonatkozásában kerül kezdeményezésre. Az Ngvtv. kizárólagos célja - a Bíróság döntése szerint - a beruházás megvalósításához szükséges hatósági eljárások egyszerűsítése és gyorsítása, azonban az állam a hatósági eljárások megindítása vonatkozásában az Önkormányzat döntési lehetőségét nem veszi el.

A fentiekén túl a végzés indokolása kitér arra is, hogy a Határozat - álláspontja szerint - nem indokolta meg megfelelően, hogy a kérdés milyen okból nem felel meg az Nsztv. 39. § (1) bekezdésének; továbbá véleménye szerint a feltett népszavazási kérdés megfogalmazása kellően pontos, értelmezési aggályokat nem vet fel.

2. Az alkotmányjogi panasz indítvány előterjesztésére rendelkezésre álló határidő igazolása

A Győri Törvényszék 103.Kpk.750.066/2023/11. sz. végzése a HVB részéről 2023. május 4. napján került közzétételre a www.gyor.hu honlapon, ahol a HVB dokumentumai megjelennek. Az Nsztv. 57. § (4) bekezdése alapján a Győri Törvényszék döntése elleni alkotmányjogi panaszt a közzétételt követő nyolc napon belül (2023. május 12. napjáig) lehet benyújtani. Így a fenti, nyolc napos törvényi határidőnek a 2023. május 12. napján benyújtott alkotmányjogi panasz megfelel.

3. További jogorvoslat hiánya

A Győri Törvényszék 103.Kpk.750.066/2023/11. számú végzése ellen az Nsztv. 57. § (3) bekezdése a további jogorvoslatot kizárja, így teljesülnek az Abtv. 27. § b) pontjában foglalt feltételek, azaz minden rendelkezésünkre álló rendes jogorvoslati lehetőséget kimerítésre került, így az alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs akadálya.

A Kft. kijelenti továbbá, hogy a fentiek szerint nincs és nem is lehet az ügyben felülvizsgálati eljárás, jogorvoslat a törvényesség érdekében, és nem értelmezhető a perújítás sem.

4. Érintettség bizonyítása

Az Abtv. 27. §-a az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet számára teszi lehetővé alkotmányjogi panasz benyújtását. E szakasz (2) bekezdés c) pontja szerint jogállásától

függetlenül érintettnek minősül az a szervezet, amelynek jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed. A jelen panaszban támadott végzés a Kft. fejlesztéséhez szükséges ingatlanok kisajátítására vonatkozó népszavazási kérdést hitelesített.

Az Alkotmánybíróság a 3091/2016. (V. 12.) AB határozatban rögzítette, hogy „[a]z indítványozói jogosultság tekintetében (...) különbséget kell tenni az állam, a közhatalmat gyakorló állami szervek és az általuk létrehozott jogalanyok között. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis egyértelmű, hogy az állam, vagy annak szervei által létrehozott olyan jogi személyek, amelyek közhatalmat nem gyakorolnak, nem zárhatóak el az alkotmányjogi panasz igénybevételétől.” (Indokolás [23]). Az indítványozó egy az önkormányzat által létrehozott jogalany, mely közhatalmat semmilyen ügyben nem gyakorol, nem is gyakorolhat.

Az Alkotmánybíróság ugyancsak népszavazási ügyben meghozott 11/2022. (VI. 2.) határozatában arra tekintettel állapította meg az álláskeresésben részesülő munkanélküli indítványozó érintettségét, hogy a hitelesített kérdés, illetve az alapján megalkotandó jogszabály az Alaptörvényben foglalt jogaira valamely különös tulajdonsága következtében kihatással van. (Indokolás [10])

A tudományos és innovációs, a technológiai, az ipari és a logisztikai parkokról szóló 161/2023. (IV. 28.) Korm. rendelet szerint ipari park minősítéssel Győrben a Kft. rendelkezik, és működteti a Győri Ipari Parkot. Így a Győri Ipari Park fejlesztése a Kft.-hez kapcsolódik. A Kft. Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának a 100%-os tulajdonában álló GYŐR-SZOL Győri Közszolgáltató és Vagyongazdálkodó Zrt. 100%-os tulajdonú gazdasági társasága. A Győri Ipari Park fejlesztésének támogatására biztosított forrás azért került az Önkormányzathoz, mert a területek mostani besorolása miatt jelenleg a Kft. tulajdont nem szerezhethet, az majd csak azok átminősítését követően kerülhet a tulajdonába. A Kft., mint Magyarország első vidéki ipari parkja az elmúlt közel 30 évben hét fejlesztési ütemen esett át, több száz hektár területet fejlesztett, és jelenleg nincs szabad terület a tulajdonában, miközben a további befektetők (akik jelenlegi területi igénye közel 100 ha) fogadásához területekre van szüksége, amihez elengedhetetlen a Győri Ipari Park fejlesztése. A Győri Ipari Park területén és a kapcsolódó területeken a hazai GDP százalékokban kifejezhető része termelődik évről évre, így a Győri Ipari Park fejlesztése nemzetgazdasági szempontból elengedhetetlen.

A Győri Ipari Park fejlesztése mind a Korm. rendelet 2. mellékletének 85. pontjában („Ipari park kialakítása, valamint az ipari park területén megvalósítandó beruházások Győr külterületén”), mind az 1042/2022. (II. 4.) kormányhatározatban, mind a népszavazási kérdés által nevesítésre került. Így a Kft. érintettsége a fentiek alapján egyértelműen fennáll, hiszen amennyiben az Kft. fejlesztése a kérdésben foglaltak szerint, a kisajátítási eljárások megakadályozása által ellehetetlenülne, a további működése is ellehetetlenülne, nem tudna eleget tenni az alapító okiratában és a jogszabályokban foglaltaknak. Így a kiemelt jelentőségű beruházás jogszabályi jelentéstartama kiüresedne a Kft. tekintetében.

A fenti összefüggések alapján az indítványozói jogosultsága megalapozott és alátámasztható.

5. Annak bemutatása, hogy az állított alapjogsérelem a bírói döntést érdemben befolyásolta, vagy a felmerült kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

Alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy ha egy ügyet, jelen esetben a Győri Ipari Park fejlesztését nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánította a Kormány, akkor annak bármely megvalósítási része lehet-e helyi közügy? Azaz az egész nem foglalja-e magában annak bármely és valamennyi részét is? Hasonlóan ehhez alkotmányos jelentőségű az a kérdés, sérti-e a népszavazáshoz való jogot, ha olyan népszavazási kérdést hagy jóvá a bíróság, amely kérdésről népszavazás az Alaptörvény szabályai szerint nem lenne tartható, mivel nem tartozik a döntéshozó szerv hatáskörébe. Kiterjesztheti-e ebből a szempontból a bíróság az önkormányzatok Alaptörvényben és törvényekben megállapított hatásköreit, illetve szűkítheti-e az ott megfogalmazott népszavazási korlátot eseti döntéssel? Sérti-e a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog alaptörvényi követelményét az, hogy a támadott végzés teljes mértékben és önkényesen mellőzi a kérdésegyértelműség tekintetében tett – a HVB döntésével ellentétes – állításának indokolását?

6. Az érdemi elbírálás feltétele - a befogadás alapja

Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Jelen alkotmányjogi panasz, illetve az általa érintett ügy mindkét feltételnek megfelel. A fentiekben kifejtettek alapján alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés az országos és helyi közügy elhatárolása, és így a hatáskörgyakorlás meghatározása olyan esetekben, amikor egy ügyet a Kormány nemzetgazdasági jelentőségűvé nyilvánított. Egy ilyen kérdésben való állásfoglalás nem lehet eseti döntés kérdése, mivel az jogbizonytalanságot okoz a jogalkalmazók számára, ami ellentétes a demokratikus jogállam elvével. Erre tekintettel szükséges az Alkotmánybíróság döntése és jogértelmezése e téren, mivel nem csak jelen ügyet minősítette a Kormány nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé, hanem sok más, hasonló ügy is van az országban.

A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye jelen ügyben több okból is felmerül, egyrészt országos ügyet minősített helyi közüggé a Bíróság, ezáltal országos közügyben hitelesített népszavazási kezdeményezést, másrészt az egyértelműség követelménye tekintetében hiányzó érdemi indokolás egyenként és összességében is a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmével jártak.

II. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

1. Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése

XIII. cikk

(1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

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.

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.

2. A megsemmisíteni kért bírói döntés alaptörvény-ellenességének indokolása és az Alaptörvényben biztosított jog sérelme

2.1. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában hangsúlyos szereppel jelenik meg a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, mely „olyan minőség, amelynek az eljárás egészét át kell hatnia. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás »méltánytalan« vagy »igazságtalan«, avagy »nem tisztességes.«” [Lásd először: 6/1998. (III. 11.) AB határozat Indokolás 91, 95]. Emellett kiemelt jelentőségű az a megállapítás is, hogy „a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [72]}.

A tisztességes eljáráshoz való jog számos részjogosítványból áll össze, melyek garanciális szabályként is működnek az eljárás tisztességes minőségét illetően. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének értelmezésével nevesíthetők a tisztességes eljáráshoz való jog tartalmát kitöltő ún. részjogosítványok. Ezek különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága, a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és a pártatlanság kívánalma, továbbá az ésszerű határidőn belüli elbírálás követelménye. A szabály de facto nem állapítja meg, de az Alkotmánybíróság értelmezése szerint része a tisztességes eljárásnak az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}.

Az Alkotmánybíróság több népszavazási ügyben, azaz speciális nemperes eljárásban hozott bírói döntést kifejezetten a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelme alapján megsemmisítő döntést. A 11/2022. (VI. 2.) AB határozatban olyan panaszos indítványa alapján állapította meg a 28. cikk és XXVIII. cikk (1) bekezdésének együttes sérelmét az AB, aki maga a népszavazási eljárás során félként nem vett részt (ld. Indokolás [25]).

Megjelenik emellett az AB gyakorlatában az indokolt bírói döntéshez való jog is, amely „a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. Az indokolási kötelezettség alkotmányjogi értelemben vett sérelme az eljárási szabály alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti. A tisztességes eljárásból fakadó elvárás tehát az eljárási szabályok Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása, ami a jogállami keretek között működő bíróságok feladata. Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon.” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}. Ezt a kötelezettséget az Alkotmánybíróság a kereseti kérelem kimerítésére vonatkozó követelmények is nevezi {lásd pl.: 3535/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [34]}.

Jelen ügyben hangsúlyozandó továbbá, hogy bár az Alaptörvény 28. cikke nem tekinthető az alkotmányjogi panasz szempontjából Alaptörvényben biztosított jognak, az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján „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]}.

Amennyiben a bíróság ezen alapvető jogokkal összefüggően a felülvizsgálati kérelemben foglaltak értelmezését az Alaptörvény 28. cikkével szemben, önkényesen végzi el, azzal felveti a bírói döntést érdemben befolyásoló Alaptörvény-ellenesség kételyét. Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése előírásának, továbbá a releváns jogszabálynak [Nsztv. 32. § (1) bekezdés] a célja kétséget kizáróan az volt, hogy kizárólag olyan körben tegye lehetővé a helyi népszavazást, amely ügyek eleve a döntéssel befolyásolni kívánt közjogi szerv (a képviselő-testület) feladatai közé tartoznak. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán országos népszavazási ügyben eljárva leszögezte: „Az országos népszavazás tárgyát tekintve az Alaptörvény két kifejezett korlátot állít. Az egyik korlát az, hogy országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet [8. cikk (2) bekezdés]; ami értelemszerűen összefügg azzal a szabállyal, hogy az országos népszavazás eredménye adott esetben az Országgyűlésre lesz kötelező [8. cikk (1) bekezdés], az Országgyűlés pedig döntésével (akár törvényalkotással, akár határozathozattal) nem vonhatja el más szerv Alaptörvényben biztosított kizárólagos hatáskörét.” {15/2017. VI. 30.) AB határozat, Indokolás [35]}.

Álláspontunk szerint mind az Alaptörvény szabályai, mind a helyi népszavazások szabályozásának logikai felépítése arra engednek következtetni, hogy ugyanez a megállapítás a helyi népszavazásokra vonatkozóan is helytálló. A már idézett rendelkezések alapján ugyanis ebben az esetben is csak az adott közigazgatási egység legfőbb népképviselői szerve (az egész ország esetén az Országgyűlés, egy település esetén a képviselő-testület) hatáskörébe tartozó kérdésekben lehet népszavazást tartani, ahogy az Nsztv. 32. § (2) bekezdése pedig e körben is meghatározza a kizárt tárgyköröket. Megjegyzendő, hogy a kizárt tárgykörök tartalmi értelemben jelentős átfedést mutatnak az országos és a helyi népszavazás tekintetében, és a helyi népszavazásra vonatkozó szabályozásban azon elemek hiányoznak csak, amelyek fogalmilag nem tartozhatnak képviselő-testület hatáskörébe (pl. nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség). S bár jelen ügyben nem merült fel kizárt tárgykör kérdése, az önkormányzat hatáskörébe tartozás alapvető jelentőséggel jelenik meg, ami analógia alkalmazását alapozza meg. Mindez tehát alátámasztja, hogy az Alkotmánybíróság fentebb idézett megállapításai jelen ügyben, helyi népszavazás kapcsán is relevánsak és jelentősek.

Másrészről bár a kérdés egyértelműségére vonatkozó követelmény vizsgálata a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik, a tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványát képező kérelem kimerítése követelményének nem teljesülése elegendő alapot szolgáltat az AB eljárására. A népszavazáshoz való jog és a népszavazás alkotmányos rendeltetésének védelme

a bíróság számára azt a kötelezettséget állapítja meg, hogy önkényes jogértelmezéssel ne tegye lehetővé nem egyértelmű kérdések népszavazásra bocsátását.

Tekintettel arra, hogy a Bíróság a jelen panaszban támadott végzésében nem vette figyelembe azt a jelentős, a HVB Határozatában is hangsúlyozott tény, hogy a kérdés alapvetően nem tartozik az Önkormányzat hatáskörébe, továbbá a kérdés nem felel meg az egyértelműségre vonatkozó követelménynek, közvetlenül az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét okozta. Mindez érdemi és ügydöntő módon befolyásolta a döntést, hiszen ha a Bíróság megállapította volna, hogy a kérdés nem tartozik az önkormányzat hatáskörébe, valamint nem felel meg az egyértelműségre vonatkozó követelménynek, akkor helyben kellett volna hagynia a HVB határozatát. Ezzel pedig egyúttal sérült a népszavazáshoz való alapvető jog is, melyet az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése biztosít. A sérelmet fentiek szerint az alapozza meg, hogy olyan kérdést hitelesített a Bíróság, amely az Alaptörvényben is meghatározott feltételnek - hogy a kérdés az önkormányzat hatáskörébe tartozzon - nem felel meg.

Ugyanezt erősítette meg az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése kapcsán, szintén országos népszavazás ügyében az Alkotmánybíróság a következő ügyben is: „A Kúria a népszavazási kérdés hitelesítésekor a jogalkotásra irányuló kérdést értelmezi, és egyrészt azt vizsgálja, hogy a népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése alapján az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik-e, valamint nem érint-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése szerinti tiltott tárgykört, továbbá eleget tesz-e az Nsztv.-ben foglalt, a népszavazási kérdéssel szemben támasztott törvényi követelményeknek.”¹{33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [31]}. Ez azt jelenti ugyanis, hogy ahogy a Kúria köteles e szempontok mindegyikére kitérni a kérdés hitelesítésére vonatkozó vizsgálata során, úgy a fentebb már hivatkozott analógia alapján helyi népszavazási ügyben a Bíróság (Győri Törvényszék) is ugyanezen szempontokat köteles, illetve lett volna köteles vizsgálni. Jelen ügyben ezért kiemelten fontos, hogy bár a hatáskörre, a kérdés egyértelműségére vonatkozó vizsgálat a rendes bíróságok feladata, ezt a vizsgálatot kellő alapossággal, az Alaptörvény 28. cikke és a vonatkozó törvények szerint kell elvégezni. Ennek hiánya nem csak a tisztességes eljáráshoz való jogot, de a népszavazáshoz való jogot is korlátozza az Alkotmánybíróság itt idézett gyakorlatából is következő módon.

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában felhívta a figyelmet, hogy „az Alkotmánybíróság a Kúria népszavazási ügyben hozott hitelesítő döntése kapcsán preventív alkotmányos kontrollt gyakorol. Az Alaptörvény értelmében tiltott tárgykörben nem lehet népszavazást tartani; ha a Kúria jogértelmezése sérti az alaptörvényi tilalmat, akkor egy alaptörvény-ellenes kúriai döntéssel hitelesített kérdésben indulhat meg az aláírásgyűjtés, és kerülhet sor népszavazásra. Az Alkotmánybíróság alkotmányos kontrolljának dogmatikai alapja valódi panasz hatáskörben, tiltott tárgykör esetén a népszavazás jogintézményének a védelme, annak megakadályozása, hogy tiltott tárgykörben hitelesített kérdésben kerülhessen sor népszavazásra. A népszavazáshoz való alapjog mint kivételes és közvetlen hatalomgyakorlási forma sem eredményezhet/keletkeztethet az Országgyűlés oldalán olyan kötelezettséget, ami alaptörvény-ellenes jogalkotásban ölt testet. {11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [22]}. Ahogy tehát

¹ Tehát AB által is hangoztatott kötelezettség az Nsztv. feltételeinek vizsgálata, azaz az egyértelműségé is. Ha ez elmarad, azzal alkotmányellenes a jogértelmezés.

országos népszavazási ügyben a Kúria, úgy helyi népszavazási ügyben a Törvényszék jogértelmezése nem vezethet arra az eredményre, hogy olyan kérdésben kerül sor népszavazásra, amelyben egyébként az Alaptörvény ezt nem tenné lehetővé. Ez a megállapítás a fenti analógiákkal egyező módon szükségszerűen és logikailag vonatkozik nem csak a kizárt tárgykörökre, de az azt megelőző, ha úgy tetszik, még erősebb előfeltételre: a népképviselői szerv hatáskörébe tartozásra. Ugyanígy vonatkozik ez a feltétel az Nsztv. által meghatározott követelmények érvényesülésére, így a kérdésegértelműsége is. Ebből az is következik, hogy a hitelesítést felülvizsgáló rendes bíróságnak kötelezettsége megtagadni az olyan kérdések hitelesítését, amelyek nem tartoznak a megfelelő – országos népszavazás esetén az Országgyűlés, helyi népszavazás esetén a képviselő-testület – népképviselői szerv hatáskörébe vagy nem teljesítik az egyértelműség követelményét. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság vonatkozó megállapításai szerint sérül a népszavazáshoz való jog, hiszen annak gyakorlása nem eredményezhet Alaptörvény-ellenes jogalkotást. Jelen ügyben azonban a bíróság téves jogértelmezése épp ezen alkotmánybírói gyakorlattal ment szembe (*contra constitutionem* jogértelmezés), ami megalapozza az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét.

Amint azt az Alkotmánybíróság is kimondta, „[a]z 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]}. Ebből következően annak ellenére, hogy az Alaptörvény 28. cikke önmagában nem tartalmaz olyan, Alaptörvényben biztosított jogot, amelyre alkotmányjogi panaszt lehet alapozni, az e cikkben foglalt értelmezési követelmények sérelme (másként fogalmazva az önkényes bírói jogértelmezés) elvezethet a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére.

Az Alkotmánybíróság 3060/2015. (III. 31.) AB végzésében megállapította, 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.” (Indokolás [52]) Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi jogok gyakorlására vonatkozó (alkotmányosan védett) hatásköre korántsem korlátlan, annak alkotmányos kereteit a helyi közügyek vonatkozásában jelöli ki. Következésképpen az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése szerint – a 32. cikk (1) bekezdés e) pontjára is figyelemmel – nem lehetséges olyan kérdésben helyi népszavazáson dönteni, sem olyan kérdést hitelesíteni, amely a helyi közügyek keretein túlmutat (országos közügy).

Az Ngvtv. hatályát értelmezve az Alkotmánybíróság 3441/2022. (X. 28.) határozatában megállapította, hogy az „a kiemelt jelentőségű beruházásokra és azokkal összefüggő bizonyos hatósági eljárásokra terjed ki, amelyekkel kapcsolatosan arról rendelkezik, hogy ezeket együtt nevezi a továbbiakban kiemelt jelentőségű ügynek. Ebből következően a Korm.rendelet általi kiemelt ügyé nyilvánítás mindösszesen annyit takar, hogy kiemelt beruházássá nyilvánítás mellett a hatósági eljárásról szóló eltéréseket is szabályozza. A két cél tehát együttesen jelenik meg (...)” (Indokolás [60]).

A győri Ipari Parkot érintő beruházás jogszabályok alapján illető kiemelt jelentőségű státusza tehát attól függetlenül is kiemelt jelentőségű üggyé minősíti, hogy az Ngvt. – és felhatalmazása szerint a Korm. rendelet 1. számú melléklete – a kisajátítási eljárást a bevonja-e azon hatósági eljárások körébe, amelyek a célra tekintettel a főszabálytól bizonyos eltéréseket tartalmaznak. Azzal, hogy a jogalkotó a Kstv. rendelkezéseit és magát a kisajátítási eljárást nem vonta e körbe, nem azt jelenti, hogy ezen eljárásokat nem kívánta kiemelt, országos jelentőségű ügyként kezelni, mindössze annyit jelent, hogy – az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésére is tekintettel – nem látta indokoltnak a szigorú és zárt rendszer szerint szabályozott kisajátítási eljárásrend lazítását.

Az tehát, hogy az Ngvt. 1. § (1a) bekezdése szerint a kisajátítás nem tartozik e törvény hatálya alá, nem jelenti azt, hogy a Korm. rendelet 2. mellékletében felsoroltak ne tartoznának továbbra is a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások közé. Az Ngvt. 1. § (1a) bekezdéséből mindössze az következik, hogy a kisajátítási eljárás nem illeszthető a 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet 1. melléklet felsorolásába, azaz a Kstv.-ben foglalt kritériumrendszer nem lazítható, a határidők nem rövidíthetők. A fentiekből az következik, hogy a 2. mellékletben felsorolt ingatlanok kisajátítása – vagy a kérdés vonatkozásában épp annak általános tilalma – nem szűnik meg kiemelt jelentőségű beruházásokat érintő kisajátítási eljárásnak vagy tilalomnak lenni pusztán azon okból, hogy az Ngvt. 1. § (1a) bekezdése kiemelte a kisajátítási eljárásokat a törvény hatálya alól.

Ezt támasztja alá az Ngvt. 1. § (1a) bekezdésének Ngvt.-be építési ideje és oka. A 2015. évi VIII. törvény módosította az Ngvt. 1. §-át, törölte az (1) bekezdésből az „engedélyezési” szövegrészt, azaz innentől már nem csak „nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal összefüggő, a Kormány által rendeletben meghatározott közigazgatási hatósági engedélyezési ügyekben (a továbbiakban: kiemelt jelentőségű ügy) indult eljárásokra terjed ki”, hanem valamennyi hatósági ügyre. Ezzel párhuzamosan született meg az (1a) bekezdés, ami a kisajátítási ügyekre, mint hatósági ügyekre kizárta a gyorsabb közigazgatási eljárás lehetőségét, de ezzel nem azt mondta ki, hogy az adott ügy ne lenne ettől a nemzetgazdaság szempontjából kiemelt.

Emellett meg kell jegyezni, hogy a hivatkozott az Ngvt. tárgyi hatályának alapfeltétele, amit a hivatkozott jogszabályhely levezető részének első része - „nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósítására, valamint az azokkal összefüggő ...” - megerősít, hogy az ügynek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűnek kell lennie ahhoz, hogy a Kormány által meghatározott hatósági, és most már törvény által meghatározott egyéb eljárásokra kiterjedjen.

Tehát, ha egy ügy nemzetgazdasági szempontból nem kiemelt jelentőségű, akkor Kormány az Ngvt. 12. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján nem emelhetné ki. Ha egy ügy összességében nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű, akkor az országos ügy, és nem helyi. Ha az egésze vonatkozóan igaz ez az állítás, akkor a rész-egész viszonyából (többől a kevesebbre való következtetéssel) következően ennek az egész ügy bármely részére is fenn kell állnia, ezt támasztja alá egy hasonló ügyben a Fővárosi Törvényszék által a 3.Kpkf.670.338/2014/2. számú végzésben tett indokolás is.

A helyi vagy országos közügy – ezáltal az Önkormányzat hatáskörébe tartozás, mint népszavazásra bocsájthatósági szempont – megítélése tekintetében nem annak van tehát jelentősége, hogy maga a kisajátítási eljárás az Ngvt. hatálya alá tartozik-e, hanem annak, hogy

a szervezők által elérni kívánt cél, azaz a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megakadályozása pusztán helyi vagy országos közügynek minősül-e? A támadott törvényszéki végzés ugyanis maga is elismeri, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósíthatósága sok esetben csak a beruházással érintett ingatlanok kisajátításával lehetséges (Indokolás [10]), amelyből egyenesen következik, hogy kisajátítás népszavazással történő megakadályozása által lehetetlenné válik a teljes, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás megvalósítása.

Álláspontunk szerint jelen ügyben a hitelesítésre bocsátott kérdés nem helyi közügyre, hanem azon túlmutató országos közügyre vonatkozik. A már idézett ABH alapjául szolgáló ügyben a Fővárosi Törvényszék a 3.Kpkf.670.338/2014/2. számú végzésében kiemelte, hogy „[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 üggyé nyilvánította. Maga a beruházás, az emlékmű megvalósítása nem választható el a felállításához elengedhetetlenül szükséges eljárástól. A kettő szorosan összefügg, azaz ha a közigazgatási hatósági ügy nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű, akkor az annak eredményeként megépített emlékmű sem lehet nemzetgazdasági szempontból közömbös, pusztán a Budapest Főváros V. kerületének helyi közügye”. A törvényszék végzésével szembeni alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság elutasította.

A fenti érvelés jelen ügyben is alkalmazható, ugyanis bár a nemzetgazdaságilag kiemelt státusz az ipari park kialakítására, valamint az annak területén megvalósuló beruházásokra vonatkozik, az ehhez szükséges, közvetlenül kapcsolódó eljárás (pl. kisajátítás) sem lehet nemzetgazdaságilag közömbös. Ez azt jelenti, hogy a helyi népszavazási eljárás szempontjából nem tekinthető helyi közügynek. Következésképp helyi népszavazásra sem bocsátható az a népszavazási kérdés, amely – még ha közvetett módon is, de – nemzetgazdaságilag kiemelt beruházásra vonatkozik.

Az Alkotmánybíróság a 3441/2022. (X. 28.) AB határozatában arra a fentiekkel összefüggő tényre is rámutatott, hogy „a kiemelt jelentőségű beruházások esetén a vonatkozó szabályokat a Kormány alkothatja meg. Mivel a helyi önkormányzatok közigazgatási területe egyúttal nem szűnik meg Magyarország területének lenni (úgyszintén nincs olyan területe az államnak, amely ne tartozna valamelyik önkormányzat területéhez), ezért lehetnek olyan beruházások, amelyek jelentősége túlmutat a helyi közügyeken. Ebben az esetben a törvényi rendelkezések szerint a Kormány élhet azzal a jogával, hogy az adott beruházást kiemelje a helyi közügyek közül. Kétségtelen, hogy ez a törvényi szabályozás korlátozza az autonómiát, de az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozza, hogy az önkormányzati autonómia eleve csak törvényi keretek között él, törvények esetén pedig korlátozás helyett az autonómia kiüresítése a mérce.” (Indokolás [61]) Noha jelen ügy tárgya nem az önkormányzati autonómia, sem az önkormányzati területeket kiemelt beruházássá nyilvánító jogszabályok alkotmányosságának megítélése, az alkotmánybírósági gyakorlat is rávilágít arra, hogy a nem abszolutizálható (korlátozható) önkormányzati hatáskörök miként viszonyulhatnak bizonyos – a jelen beruházáshoz hasonlóan törvényben, kormányrendeletben szabályozott – állami, azaz országos közügynek minősülő projektekhez.

Jelen ügy vonatkozásában mindezekből levonható az a következtetés, hogy az a helyi népszavazási kérdés, amely országos közügyet érintő állami-államközi beruházás ellehetetlenítését – közvetett módon, a kisajátítás tiltásával – mind de facto, mind de jure célozza, e célra nem lehet alkalmas, mert a népszavazási kérdés annak országos közügy jellege miatt nem tartozik az Önkormányzat hatáskörébe. Következésképp az ilyen kérdést hitelesítő bírósági döntés közvetlenül az Alaptörvénybe ütközik.

Indokolási kötelezettség hiánya

A HVB a Határozatában, ha szükségesnek is, de megindokolta, hogy egy kérdés akkor felel meg az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, ha arra egyértelműen lehet válaszolni, továbbá a népszavazási eredménye alapján a képviselő-testület el tudja dönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles. A HVB véleménye alapján a kérdés nem egyértelmű.

A Bíróság a jelen panasszal támadott végzésben (Indokolás [16]) kifejtette, hogy a kérdésre egyértelmű igen, vagy nem válasz adható, és a népszavazás eredményétől függetlenül nem terheli döntéshozatali kötelezettség az Önkormányzatot. Kifejtette továbbá azt, hogy a kérelmezett semmilyen formában nem indokolta, hogy milyen okból nem felel meg a kérdés az egyértelműség követelményének (Indokolás [17]).

A Bíróság nem foglalkozott azzal a szemponttal, hogy a kérdésre adott válasz alapján nem lesz egyértelmű az Önkormányzatnak, hogy mi legyen azon kisajátítási eljárások sorsa, amelyek folyamatban vannak a népszavazás eredményének megállapításakor. Meg kell-e szüntetni például a folyamatban lévő eljárásokat, vagy sem? Szintén nem foglalkozott azzal a Bíróság, hogy a már befejezett eljárások eredményeképpen vagy más módon (pl. csere, adás-vétel) már megvalósult tulajdonnal mit kellene kezdenie az Önkormányzatnak, amelyek kapcsán döntési helyzetbe kerül. E szempontok tehát a jogalkotói egyértelműség sérelmét jelentik, melynek vizsgálatának elmaradása az Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét eredményezte a Bíróság eljárásában.

A választópolgári egyértelműség sérelmét sem azonosította a Bíróság. E körben meg kell jegyezni, a kisajátítás egy ultima ratio megoldás a tulajdonszerzésre. A tulajdonszerzés megvalósulhat más módon is, mint például adás-vétel útján, csere útján stb. Egy olyan népszavazási eredmény, amely a kisajátítást, mint tulajdonszerzési módot megakadályozza, van-e hatással az egyéb tulajdonszerzési módokra? Azaz a kérdés csak a kényszer útján történő tulajdonszerzéssel kívánja megakadályozni a nemzetgazdaságilag kiemelt jelentőségű beruházást, vagy a más módon valót is. Ez a jogi szakismeretekkel nem rendelkező választópolgárnak nem egyértelmű. A Kúria következetes gyakorlata szerint sérti a választópolgári egyértelműség követelményét, ha a választópolgárnak azért nincs módjában átlátni döntése érdemi következményeit, mert annak nem ismerheti lényegi összefüggéseit, ugyanis ahhoz olyan speciális jogi, szakmai, információbeli ismeretek kellenének, ami nem várható el (lásd pl. Kvk.VII.37.411/2017/3.). Jelen ügyben a fent említett, szakismereteket igénylő szempontok mellett ez a megállapítás azért is releváns, mert a választópolgár számára a népszavazási kérdésből úgy tűnik, hogy egy beruházáshoz szükséges kisajátításról dönt csupán, miközben az ipari park területének bővítésének megakadályozása számos, a város gazdasági életét potenciálisan nagy mértékben befolyásoló beruházás ellehetetlenítését jelentené. A kérdésből a választópolgárok számára nem derül ki sem ez a hosszú távú gazdasági következmény, sem pedig az a 10 milliárd forintos veszteség, mely az Önkormányzatot a

központi költségvetésből juttatott támogatás visszafizetésére vonatkozó kötelezettség következtében érne. E körben releváns a Kúria azon megállapítása is, mely szerint nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, melyen a választópolgár nem tudja pontosan, miről szavaz (Kvk.IV.37.457/2015/3.). E szempontok bár valóban olyan szakjogi kérdések, melyek a rendes bíróságok hatáskörébe tartoznak, ugyanakkor jelen ügyben a Bíróság Alaptörvénybe ütköző jogértelmezése miatt alapot adnak az Alkotmánybíróság eljárásának, hiszen a népszavazáshoz való jog sérelmét jelenti olyan kérdés hitelesítése, mely az Nsztv.-ben meghatározott feltételeknek nem felel meg. A jogalkotói és a választópolgári egyértelműséget egyaránt sérti, hogy nem egyértelmű az sem, hogy az Önkormányzat intézménye vagy gazdasági társasága, vagy gazdasági társaságának gazdasági társasága (Győri Nemzetközi Ipari Park Kft.) vonatkozásában is kizárt-e a kisajátításos tulajdonszerzés, hiszen a Kstv. értelmében érdekelt harmadik személy is jogosult azt kezdeményezni, így adott esetben a településen egyetlen (kormányrendelet alapján településenként csak egy címadományozás lehetséges) ipari parki minősítéssel rendelkező harmadik személy, a Győri Nemzetközi Ipari Park Kft. vonatkozásában is?

Mindezek alapján kérdésessé válhat az is, hogy az 1042/2022. (II. 4.) kormányhatározattal biztosított 10 milliárd forintos állami támogatás kapcsán milyen intézkedést, döntést kell hoznia az Önkormányzatnak.

A Bíróság nem adott számot arról, hogy miként jutott arra a következtetésre, hogy megfelel az Nsztv. egyértelműségi követelményének a kérdés, miközben látható, hogy az számos olyan értelmezési és döntéshozatali szempontot vet fel, ami miatt nem egyértelmű. Mindez különösen azért aggályos, mert a bíróság a HVB döntését ebben a tekintetben sem hagyta helyben, hanem vele ellentétes megállapításra jutva a döntést megváltoztatta, mindezek érdemi indokolásával viszont adós maradt.

E körben ismételten utalunk a 7/2013. (III. 1.) AB határozatra, amely szerint a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az ügy lényegi részeit kellő alapossággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. (Indokolás [34]). Tekintettel arra, hogy az egyértelműsége vonatkozó követelmény a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítésére vonatkozó eljárásban olyan alapvető feltétel, melynek teljesülése hiányában a döntés az Nsztv. 41. § (1) bekezdésére figyelemmel csak a hitelesítés megtagadása lehet, e szempont hiányos vizsgálata és az indokolás elégtelensége a tisztességes eljárás ezen elemét nem teljesíti, amely az ügy érdemére kiható jellegű alaptörvény-ellenes jogértelmezést eredményezett.

Tekintettel arra, hogy a kérdésegyértelműségi teszt az Nsztv. rendszerén belül nem csupán egy a számos mérlegelendő körülmény közül, hanem a kérdéshitelesítési eljárás egyik sarokköve, a bírói indokolás teljes hiánya az ügy érdemére hat ki, megalapozva ez által a tisztességes bírósági eljáráshoz és a népszavazáshoz való jog sérelmét.

2.2. Az Alaptörvény XIII. cikkének sérelme

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében előírt rendelkezés alapvető jogi oltalomban részesíti tulajdont. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a tulajdon alkotmányjogi oltalma az értékgarancia és a közérdekű korlátozás ismérvei mentén elsősorban az állam közhatalmi beavatkozásaiával szemben nyújt védelmet. Az Alkotmánybíróság emlékeztet az Alaptörvény

XIII. cikk (1) bekezdésében elismert tulajdonhoz fűződő jog körében kialakított következetes gyakorlatára, amely szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványával, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi. {3024/2014. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [43]–[44]}.

Álláspontunk szerint a Bíróság jelen panaszban támadott döntése sérti a Kft. Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz fűződő jogát az alábbiak miatt.

A Kft. feladata az Önkormányzat közigazgatási területén található ipari park üzemeltetése, ennek keretében a Kft. fő tevékenysége a TEÁOR besorolás szerint a 6810'08 számú, saját tulajdonú ingatlan adásvétele. Ebből világosan következik, hogy a Kft. gyakorolja a Győri Ipari Park területén található ingatlanok tulajdonosi jogait és biztosít számos szolgáltatást az oda települt vállalkozásoknak (pl. útfenntartás – a területen közforgalom elől el nem zárt magánutakat tart fenn, zöldterület-gondozás, tárgyalótermek bérbeadása stb.), és mint ilyen, a Győri Ipari Park esetleges bővülése esetén területéhez kapcsolódó új ingatlanok szintén a Kft. tulajdonába kerülnek, alakítja ki a vonalas és vezetékes infrastruktúrát, tartja azokat fenn, illetve fejleszti és értékesíti a beépíthető területeket.

Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Nem vitatható, hogy a tulajdonhoz való jog ez alapján az olyan gazdasági társaságokat is megilleti, mint a Kft.

Magyarország Kormánya az 1042/2022. (II. 4.) kormányhatározatban (a továbbiakban: Korm.hat.) döntött a Győri Ipari Park bővítésének támogatásáról. A Korm.hat. 1. pontja szerint a Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény (a továbbiakban 2022. évi költségvetés) 1. melléklet IX. Helyi önkormányzatok támogatásai fejezet címrendje a 16. Győri Ipari Park bővítése érdekében szükséges előkészítési feladatok támogatása címmel egészült ki. A 2. pont szerint e cím javára a Kormány 10 milliárd forint egyszeri, azonnali átcsoportosítását rendelte el, a 3. pont pedig felhatalmazta a belügyminisztert, hogy ezen előirányzat terhére a fejlesztési területeken ipari park kialakítása érdekében külön pályázat és kérelem benyújtása nélkül vissza nem térítendő egyedi támogatást nyújtson Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata részére támogatási előlegként.

A Korm.hat. rendelkezései tehát egyértelművé tették, hogy a 2022. évi költségvetésből 10 milliárd forint az Önkormányzat számára elérhetővé válik. Tekintettel arra, hogy 2022 már véget ért, a támogatás kifizetése már megtörtént, amelyből több milliárd forint felhasználására is sor került. A meghatározott összeg az Önkormányzat tulajdonába került célhoz kötött módon. E cél a Győri Ipari Park bővítése, mely a fentiekben bemutatottak szerint azt jelenti, hogy az a Kft. tulajdonába fognak kerülni a területek, azok tulajdoni helyzetének rendezése, a művelési ág alóli kivonás után, melyre a támogatás szolgál. A telekalakítási eljárások lefolytatása, egyéb tervezési és előkészítési feladatok megvalósítása az érintett támogatás funkciója, amelynek

előkészítésében az Önkormányzat és a Kft. szorosan együttműködik. Várható, hogy a támogatás egy része is, mint előkészítő tevékenység forrása a Kft. tulajdonába kerül. E feladatok végrehajtása érdekében elkerülhetetlen, hogy a támogatás vagy annak egy része a Kft. tulajdonába kerüljön, így rögzíteni szükséges, hogy a Kormány által a Korm.hat.-ban átcsoportosított pénzösszeg célhoz kötött módon a Kft. tulajdonát is képezi várhatóan.

A célhoz kötöttségből és a támogatási okiratból következik, hogy a pénzt a Korm.hat. szerinti cél meghiúsulása esetén vissza kell utalni a központi költségvetésbe, amely így a Kft. számára tulajdonának elvonását jelentené. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában hangsúlyosan jelenik meg a bíróságok Alaptörvény 28. cikke szerinti jogértelmezési kötelezettsége. A 3/2015. (II. 2.) AB határozat mindezt részletesen fejtette ki az alábbiak szerint.

„[17] 2.1. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék {ld. pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33] és 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]}. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie.[18] A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.”

2.3. Az alaptörvény-ellenesség összegzése

Mindezek alapján álláspontunk szerint megállapítható, hogy a Győri Törvényszék végzése megsértette az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését, XXIII. cikk (7) bekezdését, a XXVIII. cikk (1) bekezdését, valamint a 28. cikket, ellentétben a 31. cikk (2) bekezdésével, emiatt a döntés az Alaptörvénybe ütközik.

Kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy ezen indokokra figyelemmel a döntést megsemmisíteni szíveskedjen.

III. Egyéb nyilatkozatok és melléletek

1. Ügyvédi meghatalmazás
2. Az érintettséget alátámasztó dokumentumok egyszerű másolata
 - Támogatói okirat
 - Győri Nemzetközi Ipari Park Korlátolt Felelősségű Társaság cégkivonata

- Győri Nemzetközi Ipari Park Korlátolt Felelősségű Társaság egységes szerkezetbe foglalt alapító okirata
- GYŐR-SZOL Győri Közszolgáltató és Vagyongazdálkodó Zártkörűen Működő Részvénytársaság cégkivonata

Győr, 2023. május 12.

Győri Nemzetközi Ipari Park Kft.
képv.: Dr. Mester László ügyvéd