

Alkotmánybíróság

1535 Budapest, Pf. 773

E-mail: hianyplotlas@mkab.hu

Ügyszám: IV/1115-1/2023.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: IV/ 0 1 1 1 5 - 5 / 2023		
Érkezett: 2023 JÚN 30.		
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☒ @	EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet: 2	Kezelőiroda: <i>Jul</i>

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Győri Nemzetközi Ipari Park Kft. ([REDACTED])

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

[REDACTED] útján alapján az alábbi

hiánypótlást

terjeszti elő - a 2023. május 24. napján kelt és 2023. május 31. napján átvett - IV/1115-1/2023. ügyszámú hiánypótlási felhívásra hivatkozással.

Az alkotmányjogi panasz indokolását fenntartjuk, az alábbi kiegészítések mellett.

I. A panasz indokolásának népszavazáshoz és tisztességes bírósági eljáráshoz való jogra vonatkozó részét az alábbiakkal kívánjuk kiegészíteni.

a) Országos közügyre irányuló kérdés hitelesítése

Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése az indítványban is bemutatott módon mind országos, mind helyi népszavazás esetén biztosítja a népszavazáshoz való jogot az aktív választójoggal rendelkező választópolgárok számára.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint e jog érvényesülésének egyik feltétele, hogy csak olyan kérdések kerülhessenek népszavazáson a választópolgárok elé, amelyek ténylegesen alkalmasak arra, hogy abban a szavazók ne csak akaratot nyilváníthassanak, de ezen akaratuk érvényesülhessen is:

„Az országos népszavazás intézménye az Alaptörvénynek megfelelő funkcióját akkor tölti be, amennyiben az olyan kérdés feltételére szolgál, amely alkalmas arra, hogy elérje a népszavazás célját: a választópolgárok közvetlen hatalomgyakorlását a népszavazás tárgyában. Azaz olyan népszavazási kérdés, amelyből nem következik egyértelmű törvényalkotási kötelezettség vagy meghatározott tartalmú jogalkotástól való tartózkodás; vagy az az országos népszavazási kérdés, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében foglalt tilalomba ütközik, az Alaptörvénnyel eleve ellentétes, és a népszavazás jogintézményével alkotmányosan nem összeegyeztethető, vagy a népszavazás rendeltetésellenes alkalmazására irányul. Az Alaptörvénynek csak olyan népszavazási eljárás felel meg, amely ezeket a követelményeket biztosítani tudja annak érdekében, hogy a

választópolgárok közvetlenül tudják gyakorolni hatalmukat.” {3/2022. (III. 18.) AB határozat, Indokolás [25]}.

Az Alkotmánybíróság ugyanezen határozatában azt is kifejtette, hogy „a népszavazási kérdések hitelesítése olyan alkotmányos garancia, melynek a kezdeményezőtől és az országos népszavazási eljárás fajtájától függetlenül alkalmasnak kell lennie arra, hogy csak olyan népszavazási kérdés feltételére biztosítson lehetőséget, amellyel a választópolgárok a népszavazáshoz való jogukat gyakorolni tudják. (...) Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésével csak olyan jogintézmény és jogértelmezés áll összhangban, amely biztosítja azt, hogy az országos népszavazás elrendelése csak olyan kérdésben történhessen meg, amely alkalmas a népszavazás céljának elérésére. Annak, hogy egy népszavazási kérdés ilyennek minősül-e, szükségképpen az elrendelés előtti jogi mechanizmus során kell kiderülnie, ellenkező esetben sérülhet a választópolgárok Alaptörvényben biztosított népszavazáshoz való joga.” {3/2022. (III. 18.) AB határozat, Indokolás [26]}

„Amennyiben a jogalkotói egyértelműség vizsgálata a jogi láncolatból (valamely eljáró fórum elől) kikerül, akkor sérülhet a választópolgárok Alaptörvényben biztosított népszavazáshoz való joga.” (uo. [27]).

A panaszban leírtak fenntartása mellett fontosnak tartjuk ismételten rámutatni, hogy a hatósági eljárásoktól függetlenül kiemelt beruházásnak minősül a Győri Ipari Park fejlesztése. Erre tekintettel az a körülmény, hogy a kisajátítási eljárás gyorsítása nem következik a kiemelt beruházássá nyilvánításból, önmagában nincs hatással a beruházás egészének minősítésére. Az Ngtv. sem tartalmaz olyan rendelkezést, amely összekötné a hatósági eljárások minősítésének kérdését a beruházásnak kiemelt minősítésével. Sőt, éppen a kisajátítási eljárásokat kizáró rendelkezés mutatja, hogy a jogalkotó el akarta különíteni egymástól az egyes eljárások minősítését és a beruházás kiemelt jelentőségű mivoltát.

Álláspontunk szerint egy kiemelt, nemzetgazdasági jelentőségű beruházás nem helyi, hanem országos közügy. Ezt támasztja alá a nemzetgazdasági szempont, mint a kiemelt beruházássá nyilvánítás fő indoka, valamint az a tény is, hogy a Kormány hatáskörébe tartozik e minősítés megadása. 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.

Ez tehát – figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkében előírt, a jogszabály célját alapvető értelmezési szempontként történő alkalmazásának kötelezettségére – azt is jelenti, hogy kizárólag az a jogértelmezés felel meg az Alaptörvénynek, amely a kiemelt beruházásokat országos közügynek tekinti, és ezzel a helyi közügyek – az önkormányzat hatásköre – alól kiveszi.

Egy helyi népszavazási kérdés hitelesítéséről döntő választási szervnek és bírói fórumnak elsődleges feladata és az Alaptörvény rendelkezéseiből fakadó kötelezettsége tisztázni, hogy az előtte fekvő kérdés helyi vagy országos közügyet érint-e. Amennyiben országos közügynek minősül egy népszavazási kérdés tárgya, az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése alapján nem önkormányzati hatáskörbe tartozik az adott kérdés, amely ugyanezen cikk (2) bekezdése értelmében így helyi népszavazás tárgya sem lehet.

A Törvényszék jelen ügyben kifejezetten figyelmen kívül hagyta a jogszabály célja szerinti értelmezésére vonatkozó alaptörvényi követelményt, amely az Alaptörvény közvetlen megsértéséhez vezetett, ezzel pedig a rá is vonatkozó rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét is sértette. Hiszen azt a kérdést kell megítélni, hogy az országos közügynek minősülő beruházás, mely, mint ilyen, helyi népszavazás tárgyát nem képezheti, megakadályozható-e közvetett módon helyi népszavazással, az egyik előzetes hatósági eljárás megindításának népszavazásra bocsátásával. Az Alkotmánybíróság a panaszban és jelen indítványkiegészítés más pontjaiban is idézett gyakorlata szerint a népszavazáshoz való jog gyakorlásának lényegi előfeltétele, hogy olyan kérdést lehessen csak hitelesíteni, amelyben a választópolgárok akaratnyilvánítása valódi, az akarat érvényesülése pedig tényleges lehet. Az ilyen közvetett, a helyi népszavazásra nem bocsátható kérdés megkerülését célzó népszavazási kérdés hitelesítése e követelménynek nem felelhet meg, hiszen ezzel a választópolgár valójában nem arról a kérdéstről dönt, amely a szavazólapon szerepel, hanem 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.

E körben ismét utalni szeretnénk a panaszban idézett bírósági gyakorlatra, mely szerint egy beruházás nemzetgazdaságilag kiemelt jellege országos közüggé emeli azt, amely jelleg a kapcsolódó hatósági eljárásokra is hatással van (Fővárosi Törvényszék 3.Kpfk.670.338/2014/2.). Az Alkotmánybíróság pedig megállapította, hogy „[m]ivel 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 kiemelve 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.” {3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [61]}

Mindezek alapján megállapítható, hogy sérti a népszavazáshoz való jogot az a bírói döntés, amely - a szervezők által sem titkoltan - egy országos közügynek minősülő beruházás megakadályozását, ellehetetlenítését célozza. A támadott bírói döntés által hitelesített kérdés tehát csak látszólagosan irányul helyi közügyre, amely körülményt az eljáró bíróság nem ismert fel, ezáltal az Alaptörvény szabályait megkerülő kérdést hitelesít. Ez a *contra constitutionem* jogértelmezés egyszersmind a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét is megvalósítja, mert a Törvényszék kifejezetten figyelmen kívül hagyta a kiemelt beruházássá nyilvánítására vonatkozó jogszabályok célját, s ezen önkényes jogértelmezéssel helyi közügynek minősített egy országos közügyet.

b) Rendeltetésszerű joggyakorlás

A fent ismertetett alkotmánybírósági gyakorlat a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvével is összefüggésbe hozható, amelyet a 18/2008. (III. 12.) határozatában az Alkotmánybíróság részletesen kifejtett:

„Az országos népszavazás intézményében megnyilvánuló közvetlen hatalomgyakorlás tehát - amint arra az Nsztv. preambuluma is rámutat - a választópolgároknak „az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg a képviseleti döntések befolyásolásában vagy megváltoztatásában” való részvételével valósul meg.” {18/2008. (III. 12.) AB határozat, Indokolás [III.2. pont 2. bek.]}

„A választási eljárási alapelvekben megfogalmazott követelmények, így a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének érvényesítése a népszavazási eljárás kezdeményezése során következik magából az Alkotmányból is.

Ez az alapelv szoros összefüggésben van a választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak az alkotmányos rendszerben betöltött kiemelkedő szerepével, alkotmányos rendeltetésével és a hitelesítési eljárásnak a népszavazási eljárásban betöltött szerepével. Amint arra az Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott a választópolgárok által kezdeményezett ügydöntő országos népszavazás a közvetlen hatalomgyakorlás intézménye, azzal az alkotmányos céllal, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb, s egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben a nép, mint a hatalom birtokosa közvetlenül hozzon döntést. A hitelesítési eljárás során kiemelten fontos annak vizsgálata, hogy a benyújtott kezdeményezés a népszavazás alkotmányos rendeltetésével összhangban van-e. Ezt az Alkotmánybíróság is megfogalmazta 26/2007. (IV. 25.) AB határozatában: „(...) csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével. (ABK 2007. április, 332, 334.)

A választási alapelvek, köztük a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének érvényesítése következik az állam intézményvédelmi funkciójából is. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette, hogy az államot az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén és 70. § (1) bekezdésén alapuló, a népszavazás kezdeményezéséhez és támogatásához fűződő jog megfelelő érvényesülése érdekében intézményvédelmi kötelezettség terheli. „Az intézményvédelem alkotmányos követelménye (mérceje) nem a szükségesség és az arányosság, hanem a mindenkorai intézmény alkotmányos feladatai megvalósításához igazodik.” (ABH 1997, 331, 344.). Mivel a választópolgárok kezdeményezésére indult ügydöntő népszavazás kezdeményezése 200 ezer választópolgár joga, valójában kollektív jog, az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítése során biztosítani kell, hogy a kérdést támogató választópolgárok jogai ne csorbuljanak. Az intézményvédelmi kötelezettség mellett a választási eljárási alapelvek érvényesítése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság érvényesülését is szolgálja. Az Alkotmánybíróság a 32/2001. (VII. 11.) AB határozatában a jogbiztonság garanciájaként értelmezte a választási alapelveket. (ABH 2001, 287, 295.)” (uo. [III.2. pont 6-8. bek.]}

„A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét alapelveként meghatározó törvények sorába illeszkedik a Ve. is, amikor úgy rendelkezik, hogy a választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk a 3. §-ban szabályozott alapelveket, köztük a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét. A rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye a Ve. rendszerében a választási eljárás alapelve. Tekintettel arra, hogy a Ve. hatálya a 2. §-ban foglaltaknak megfelelően kiterjed az országos népszavazási eljárásra is, a választási eljárás alapelvei az országos népszavazásra irányuló eljárásban is alkalmazandóak. A választási eljárás alapelvei, köztük a rendeltetésszerű

joggyakorlás követelménye kiterjed a választási eljárások minden szakaszára és az eljárások minden résztvevőjére. Így irányadó az országos népszavazási eljárás minden szakaszára az aláírásgyűjtő ív hitelesítésre való benyújtásától a népszavazás eredményének megállapításáig, és az eljárás minden résztvevőjének az eljárására. Az eljárás kezdeményezői, a népszavazási kezdeményezést aláírásukkal támogatók, a népszavazási eljárásban jogorvoslattal élők, a népszavazásban részt vevő választópolgárok, a választási szervek és a jogorvoslatok elbírálására jogosult más szervek egyaránt a jogban meghatározott rendeltetésüknek megfelelő célból jogosultak jogaik gyakorlására.” (uo. [III.3. pont 12. bek.])

„4. Az Alkotmánybíróságnak az Abh.-ban kifejtett álláspontja szerint az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján a népszavazáshoz való jog olyan politikai alapjog, amely kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételt. (ABH 1997, 331, 343-344.) Az Alkotmánybíróság értelmezése alapján tehát népszavazási eljárás, az aláírásgyűjtés kezdeményezése a népszavazáshoz való jog gyakorlásának részjogosítványa, amely önmagában is alanyi jog. A választópolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárás az aláírásgyűjtő ív hitelesítésre való benyújtásával indul. A népszavazási eljárás kezdeményezése, az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés - amint arra az Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott - a választópolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárásnak döntő eleme. A választópolgárokat a hitelesítési eljárás, az aláírásgyűjtés kezdeményezése tekintetében megillető alanyi jogosultság célja, rendeltetése a népszavazási eljárás elindítása. E jog gyakorlása akkor tekinthető rendeltetésszerűnek, ha a kezdeményezés összhangban áll az országos népszavazás intézményének az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében meghatározott rendeltetésével. A rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye a hitelesítési eljárás kezdeményezése során azt jelenti, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezőjének az országos népszavazás alkotmányos rendeltetésére, a közvetlen hatalomgyakorlás kivételességére, az állam életében betöltött szerepére és súlyára tekintettel kell eljárnia. Felelősségteljesen, annak tudatában kell benyújtania kezdeményezését, hogy az általa „újtára indított” népszavazási eljárás állásfoglalásra készíti az ország valamennyi választópolgárát, és annak eredményeként az Országgyűlést kötelező döntés születik, amely országgyűlési döntéssé, törvénnyé válva hosszabb távon meghatározza a polgárok jogait, kötelezettségeit, befolyásolja a társadalom életét.

A kezdeményezés rendeltetésszerűségét, mindenek előtt az Alkotmánynak a népszavazási tárgykörökre vonatkozó rendelkezései, illetőleg a hitelesítési eljárás jogszabályban rögzített szabályai hivatottak biztosítani. Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése, 28/C. § (5) bekezdése, az Nsztv. 10., 12-13. §-ai és a Ve. 118. §-a tételesen meghatározza az aláírásgyűjtő ívvel és a kérdéssel szemben támasztott azon követelményeket, amelyek a népszavazási eljárás kezdeményezésére irányuló jogosultság gyakorlásának korlátait meghatározzák. A népszavazási eljárás kezdeményezéséhez való jogosultság gyakorlása, ha a népszavazási eljárás szándékával benyújtott aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés megfelel az Alkotmány és a vonatkozó törvényi előírásoknak, általában jogszerűnek és egyben rendeltetésszerűnek tekinthető. Azonban a jog formális előírásainak megfelelő kezdeményezés is jogellenessé válik akkor, ha az OVB a konkrét tényállások vizsgálata során [pl. a benyújtott kezdeményezés (kezdeményezések) elemzése, a kezdeményező eljárása, nyilatkozatai, a kérdés megfogalmazása alapján] olyan körülményeket tár fel, amelyek azt bizonyítják, hogy a hitelesítési eljárás kezdeményezője nem a népszavazás alkotmányos rendeltetésének megfelelően élt jogával.” [26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABK 2007.

április, 332, 335.; 99/2007. (XII. 6.) AB határozat, ABK 2007. december, 1212, 1214.] (uo. [III.4. pont 1-6. bek.]).

A Ve. - ellentétben a fent idézett törvényi rendelkezésekkel - nem tartalmaz szabályozást arra nézve, hogy mely esetekben sérül a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye, nem ad még példálózó eligazítást sem a tekintetben, hogy a jognak a rendeltetésével ellentétes célra irányuló gyakorlása mikor valósít meg joggal való visszaélést, illetőleg mely esetekben tekinthető rendeltetésellenes joggyakorlásnak. A Ve. a jogalkalmazóra bízta ennek megítélését. A rendeltetésellenes joggyakorlás kritériumai minden esetre általánosan alkalmazható jelleggel nem meghatározhatók.

A választási szervek, a jogorvoslati fórumként eljáró bíróságok és az Alkotmánybíróság esetről esetre, a konkrét ügy összes körülményeinek vizsgálata alapján állapíthatja meg azokat a választópolgári magatartásokat, amelyek a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével ellentétesek.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában is volt arra példa, hogy OVB határozat felülvizsgálata során a választási eljárás alapelveinek, köztük a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelmére is alapítottan hozta meg döntését. [ld. 32/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 287, 295.]

A rendeltetésszerű joggyakorlás vizsgálatának szükségességére utaltak az Alkotmánybíróság népszavazási ügyekben hozott határozataihoz fűzött párhuzamos indokolások is. [26/2007. (IV. 25. AB határozat, ABK 2007. április, 332, 335.; 99/2007. (XII. 6.) AB határozat, ABK 2007. december, 1212, 1214.] (uo. [III.4. pont 1-6. bek.]).

A Kúria friss, 2023. június 27-én kelt Kvk.VII.39.034/2023/6. számú – országos népszavazási ügyben született – végzése (tanácselnök: Varga Zs. András) a döntés elvi tartalmaként leszögezte, hogy „[a] Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában írt rendeltetésszerűség alapelvéből következően országos népszavazási kezdeményezés csak az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntését célozhatja. (Indokolás [26])” A Kúria álláspontja is megerősíti tehát, hogy egy népszavazási kérdéshitelesítés során az országos vagy helyi közügy azonosításának döntő szerepe van, amelynek megítélése a Ve. alapelvvel áll összefüggésben.

Álláspontunk 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 alapjogsérelemet 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.

c) Az indokolás elégtelensége

Álláspontunk szerint az a) pont kezdetén hosszan idézett alkotmánybírósági gyakorlat azt a követelményt is támasztja a népszavazásra javasolt kérdések hitelesítését felülvizsgáló bíróság számára, hogy minden, a hitelesítés során az Alaptörvény és az Nsztv. rendelkezései szerint figyelembe veendő körülményt kellő alapossággal és érdemben vizsgáljon, és minden olyan kérdés hitelesítését megtagadja, amely a vonatkozó alaptörvényi és törvényi rendelkezéseknek

nem felel meg. Sérti tehát a népszavazáshoz való jogot az a bírói döntés, amely az egyértelműség követelményét nem vizsgálja meg kellő alaposággal, döntése során mérlegelt szempontjairól indokolásában nem ad számot, és ezzel az egyértelműséget sértő kérdésben teszi lehetővé népszavazás tartását.

Jelen ügyben a Törvényszék önkényes jogértelmezése – nevezetesen az egyértelműség, mint törvényi követelmény hiányos, nem érdemi vizsgálata – az Alaptörvény 28. cikkében meghatározott követelményeket sérti. Az AB gyakorlata szerint a jogértelmezés akkor válik önkényessé, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében lefektetett követelményeket kifejezetten figyelmen kívül hagyja {lásd pl. 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [28]}. Idézi: 10/2022. (VI. 2.) AB határozat Indokolás [28]}. Az Alaptörvény 28. cikke a bíróság számára kötelezettséget ír elő arra nézve, hogy a jogszabályok értelmezése során figyelembe vegye azok célját.

Az Nsztv. hitelesítésre és egyértelműségre vonatkozó rendelkezéseinek célja az volt, hogy csak olyan kérdés kerüljön népszavazásra, amely a választópolgárok valódi döntését lehetővé teszi. A választópolgárok valódi döntése lehetetlen olyan kérdésben, amely a hitelesítés feltételeinek nem felel meg. Az AB fent hivatkozott gyakorlata szerint maga a hitelesítési eljárás is ennek biztosítója, így alapvető fontosságú, hogy kellő alaposággal, az Alaptörvény és az Nsztv. feltételeinek megfelelően kerüljön lefolytatásra. A választópolgárok valódi döntési lehetősége, mint elvárás tehát mind az Alaptörvényből, mind az Alkotmánybíróság gyakorlatából következő módon köti a népszavazási kérdés felülvizsgálata során eljáró bíróságot, és e szempont figyelmen kívül hagyása az Alaptörvény 28. cikkével ellentétes. Ha tehát a hitelesítést felülvizsgáló bíróság nem indokolja meg kellőképpen, hogy az általa vizsgált kérdés hogyan és mennyiben felel meg az egyértelműség követelményének, akkor figyelmen kívül hagyja a jogalkotói célt, azaz önkényes jogértelmezést folytat. Jelen ügyben a helyi választási bizottság részben az egyértelműség hiányára alapozta a kérdés hitelesítését megtagadó határozatát, amelyet a Törvényszék érdemi indokolás nélkül megváltoztatott. Mind a népszavazáshoz való jog, mind a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérült azáltal, hogy a támadott bírói döntés indokolásából nem derül ki, hogy miként jutott a bíróság a választási bizottság álláspontjától eltérő következtetésre a kérdésgyértelműség tekintetében.

A támadott bírói döntés tehát önkényes, az egyértelműség melletti érvelés teljes mellőzésével a Törvényszék egy a döntés érdemére kiható szempont indokolását mulasztotta el. E szempont vizsgálatának hiánya nem csupán a Törvényszék szakjogi mérlegelése körébe tartozó körülmény, hanem az Nsztv. 39. § (1) bekezdésének, illetve a 41. § (1) bekezdésének megsértése által – az ügy érdemére is kiható törvénysértés. Nem felelhet meg az Alaptörvény-konform jogértelmezés követelményének egy olyan, törvénysértő jogértelmezésen alapuló bírói döntés, amely két alapvető jogot – a népszavazáshoz való jogot és a tisztességes bírói eljáráshoz való jogot is – sérti.

Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy a Törvényszék jelen panaszban támadott döntése az Alaptörvény 28. cikkében előírt jogértelmezési követelmények megsértésén alapul, azaz a Törvényszék önkényes jogértelmezést folytatott, mely a fentiek szerint sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz való jogot, illetve az alábbiak szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés szerinti tisztességes eljáráshoz való jogot.

A fentiek szerint a támadott bírói döntés az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz való jog sérelmét okozta azáltal, hogy a kellően alapos hitelesítési vizsgálat hiányával olyan kérdésben tette lehetővé a népszavazás megtartását, melyben a választópolgárok akarata nem érvényesülhet ténylegesen.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése mindenki számára biztosítja a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot. A népszavazáshoz való jog sérelme kapcsán bemutatott – az Alaptörvény 28. cikkébe ütköző – önkényes jogértelmezés az AB vonatkozó gyakorlata szerint sérti e jog érvényesülését. „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.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}

A Törvényszék jelen ügyben a 23/2018. (XII. 28.) AB határozat Indokolásának [28] bekezdése megfogalmazása szerint „kilépett abból a jogértelmezési keretből, amelyet számára az Alaptörvény előírt.” Ezt mutatja, hogy bár a végzésben az egyértelműségre vonatkozó is hiányos indokolásra hivatkozik a helyi választási bizottság határozatát illetően, maga sem indokolja meg az egyértelműség fennállását. A választópolgárok számára ugyanakkor számos kétség merülhet fel a kérdésben tartott népszavazás hatásait, következményeit illetően, mely kétségeket a panasz is pontosan bemutatja. Alkotmányjogi szempontból ennek annyi jelentősége van, hogy a Törvényszéknek az Alaptörvény 28. cikke, a XXVIII. cikk (1) bekezdése, továbbá az Nsztv. 39. § (1) bekezdése, a 41. § (1) bekezdése, illetve az 57. § (3) bekezdése alapján az egyértelműséget kellő alapossággal meg kellett volna vizsgálnia, és e vizsgálatáról végzésének indokolásában számot kellett volna adnia. Ennek elmaradása érdemben befolyásolta az ügy megítélését, egyben önkényes bírói döntést eredményezett, mely a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozta.

Érdemes kiemelni a fentekkel kapcsolatban még az Alkotmánybíróság 26/2007. (IV. 25.) határozatát, mely szerint:

„Az Alkotmánybíróság ez idáig már több határozatában foglalkozott az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt a népszavazásra feltenni kívánt kérdésekkel szemben támasztott egyértelműség követelményével [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABK 2006. június, 429, 430.]. Az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlat az egyértelműség követelményét a népszavazáshoz való jog érvényesülésének alkotmányos garanciájaként értelmezi. A népszavazásra bocsátott kérdésnek egyrészt a választópolgár, másrészt a jogalkotó számára egyértelműnek kell lennie. A választópolgári egyértelműség követelménye szerint a népszavazásra feltett kérdésnek egyértelműen eldönthetőnek kell lennie, arra a választópolgárnak „igen”-nel vagy „nem”-mel kell tudnia válaszolni. Mindez feltételezi a feltett kérdés tényleges egyértelműségét, érthetőségét. A fent leírtakból következik, hogy a túl bonyolult, érthetetlen vagy félreérthető kérdés sem tekinthető egyértelműnek.

A jogalkotói egyértelműség megkívánja, hogy a népszavazásra bocsátott kérdésben született eredmény alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, milyen tartalmú jogalkotási kötelezettség terheli a népszavazás eredményeként, mivel az Nsztv. 8. § (1) bekezdése értelmében „[a]z eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre kötelező”. Az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés egyértelműségének megítélésénél egyébként sem az aláírás gyűjtését kezdeményezők szándéka, sem pedig a népszavazás általuk remélt eredménye nem bír jelentőséggel [76/2006. (XII. 20.) AB határozat, ABK 2007. február, 1088, 1091.]” {26/2007. (IV. 25.) AB határozat, Indokolás [III. 2. pont 2-3. bek.]}

„A jogalkotói egyértelműséggel szorosan összefüggő választópolgári egyértelműség követelményének része, hogy a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák. Következésképpen az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a választópolgárokat félrevezető, félreérthető kérdések nem felelnek meg az egyértelműség követelményének. A választópolgároknak jelen esetben a kérdés alapján úgy kellene döntésüket meghozni, hogy nem lenne egyértelmű számukra: a kezdeményezés sikere esetén kinek kellene megtérítenie a vendéglátó üzletekben a vendégek által ingyenesen elfogyasztott sör ellenértékét, továbbá azt sem tudhatnák, a sört nem fogyasztókat terhelné-e többletkötelezettség a vendéglátó üzletek vendégei által elfogyasztott sör ellenértékének fedezésével kapcsolatban. A választópolgárok tehát döntésük meghozatalakor a kérdés alapján nem lehetnének tisztában azzal, miről döntenek.” (uo. [III. 2. pont 6. bek.]}

„Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai elleni kifogások elbírálásakor - ahogyan azt már az Alkotmánybíróság fentebb is említette - jogorvoslati fórum. Alkotmányvédő szerepét jogorvoslati hatáskörének keretei között gyakorolja. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban az Alkotmányból - a taxatív módon felsorolt tiltott kérdéskörökön kívül - a népszavazásnak más korlátai is levezethetők.” [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 263.] Ilyen korlát, hogy csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével. A népszavazás alkotmányos funkciójával való összeegyeztethetőséget az Alkotmánybíróság a népszavazási kérdés egyértelműsége részének tekinti és esetenként vizsgálja.” (uo. [III. 3. pont 1. bek.]}

Az idézett alkotmánybíróági döntések fényében a Törvényszék döntése összevetve az Nsztv. 39. § (1) bekezdésével azért is felveti az egyértelműség követelményének kimerítésének kérdését mind a jogalkotói, mind a választópolgári oldalról, mivel egyrészt a választópolgárt megteveszti abból a szempontból, hogy a „igen” szavazatával a nemzetgazdasági beruházás megakadályozását elérheti, ami az eljárás kezdeményezőjének a célja. Tekintettel arra, hogy a tulajdonszerzés módjának ultima ratioja a kisajátítás, így más tulajdonszerzési mód által megvalósulhat, másrészt az Nsztv. 60. § (2) bekezdése szerinti kötőerőből eredően az egy éves moratóriumot jelent, és utána kisajátítás útján is megszerezhetőek a szükséges ingatlanok. Arról nem is szólva, hogy a kisajátítást a kérdéses ingatlanokra más jogszabályra való hivatkozással is le lehet folytatni, mint ami a kérdésben szerepel, így a választópolgár megtevesztése többszörös.

Másrészt a jogalkotó szempontjából sem egyértelmű a kérdés. A Törvényszék döntése szerint: „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 kisajátítástól való tartózkodás. Azaz, a kérelmezetti érveléssel ellentétben sem rendeletalkotási, sem határozathozatali kötelezettség nem terheli, így normakollízió ezen okból nem áll fenn. A meg nem alkotott rendelet vagy határozat értelemszerűen nem ütközhet magasabb szintű jogszabályba. Amennyiben a választópolgárok több mint 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.” {103.Kpk.750.066/2023/11. Indokolás [16] bek.}

A törvényszék összekeveri döntésében az önkormányzatot és a képviselő-testületet. Az Nsztv. 39. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testületnek kell tudnia eldönteni, van-e döntéshozatali kötelezettsége, miközben a Törvényszék az önkormányzatra hivatkozik, melyek nem azonosak. Az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése szerint helyi népszavazást a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó kérdésben lehet tartani, ugyanakkor a kérdésegértelműség szempontjából a képviselő-testületet kell vizsgálni. Az önkormányzatnak ugyanis vannak a képviselő-testületen kívül más szervei is, illetve vannak olyan önkormányzati hatáskörök, melyek gyakorlásához nem szükséges, sőt nem is értelmezhető a képviselő-testület, például a közszolgáltatások nyújtása.

Véleményünk szerint, a következő jogszabályi rendelkezésekre tekintettel a Törvényszék döntésében álló állítással szemben a képviselő-testületnek a passzív magatartással szemben aktív magatartást kell kifejtteni, ha az érvényes és eredményes népszavazáson az „igen” szavazatok kerülnek többségbe.

A polgármester képviseli a képviselő-testületet. [Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 41. § (2) bek.] A képviselő-testület gyakorolja a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit [Alaptörvény 33. cikk (1) bek.] A képviselő-testület hatásköreit átruházhatja többek között a polgármesterre, bizottságára stb. [Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 41. § (4) bek.] Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése több rendeletében és eseti döntésekor határozatában hatásköreit átruházta a képviselő-testület szerveire, melyből kiemelendő Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 30/2012. (XII. 19.) rendelet, mely élve Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 68. § (3) bekezdésében adott lehetőséggel „A polgármester a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett, a 42. §-ban meghatározott ügyek kivételével dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben.” a 4. melléklet 2. pont 2.35. és 2.36. alpontjában a polgármestert felhatalmazta valamennyi döntés meghozatalára és eljárási cselekmény lefolytatására. „[A Közgyűlés a következő hatásköreit ruházta át a polgármesterre döntésre:] 2.35. Önkormányzat nevében kötendő - a Közgyűlés át nem ruházható hatáskörébe nem tartozó - együttműködési vagy bármilyen más megállapodás, szerződés, két- vagy többoldalú nyilatkozat megkötését, aláírását, az Önkormányzat vagy a Közgyűlés nevében - a Közgyűlés át nem ruházható hatáskörébe nem tartozó - bármilyen egyoldalú nyilatkozat megtételét, vélemény, egyetértés, állásfoglalás stb. megadását, döntés

meghozatalát, igazolás kiadását, valamint 2.36. az Önkormányzat vagy a Közgyűlés képviseletében eljárva - a Közgyűlés át nem ruházható hatáskörébe nem tartozó - döntés meghozatalát, valamennyi szükséges eljárási cselekmény elvégzését, intézkedés, nyilatkozat, vélemény, egyetértés és állásfoglalás megtételét.]”

Látható, hogy két jogértelmező (Törvényszék és önkormányzat) eltérően értelmezi azt, hogy van-e döntéshozatali (jogalkotási) kötelezettség egy eredményes népszavazás esetén. Ha van, kérdéses az is, milyen döntés meghozatala szükséges. Az Alkotmánybíróság gyakorlat alapján a milyen jogalkotási (jelen esetben döntéshozatali) kötelezettsége keletkezik a képviselő-testületnek, az az egyértelműség kérdéskörébe tartozik a fent hivatkozott alkotmánybíróági határozatok alapján. Kérdéses, rendeletet kell-e módosítani, határozatot hozni stb. nem eldönthető. Ha ilyen jogalkotási kötelezettség keletkezik, vizsgálendő az is, nem kerül-e normakollízióba az alacsonyabb szintű önkormányzati döntéshozatal a magasabb szintűvel, például törvénnyel vagy kormányrendelettel.

A fentiek alapján a Törvényszék döntése alkalmas arra, hogy csorbítsa mind a választópolgárok, mind a jogalkotó szempontjából az egyértelműség követelményét.

Mindezek kérdéseknek a vizsgálatával és alátámasztásával adós maradt a Törvényszék, amely így sértette az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz való jogot és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése mindenki számára biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot.

II. A panasz indokolásának tulajdonhoz való jogra vonatkozó részét az alábbiakkal kívánjuk kiegészíteni.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint **az önkormányzatok tulajdona is lehet alkotmányos tulajdonvédelem tárgya**, mégpedig a tulajdonhoz való jog Alaptörvényből következő általános szabályainak megfelelően, a XIII. cikk rendelkezései alapján kerülhet sor {ld. 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [130]}. E határozatában például – mint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést – a testület érdemi vizsgálta alá vetette azt, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések sértik-e az indítványozó önkormányzat Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való alapjogát.

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 beavatkozásaival szemben nyújt védelmet. Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz fűződő jog körében kialakított következetes gyakorlata 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 részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkor 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. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint önmagában a gazdasági vagy rendszeres jövedelemszerző tevékenység, a vállalkozási

tevékenység jövőbeni nyereségének reménye nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak, vagyis nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt {3024/2014. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [43]–[44]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a 3209/2015. (XI. 10.) AB határozatban úgy fogalmazott például, hogy a határozott időből hátralévő időre várható munkabér nem hozható kapcsolatba az Alaptörvényben szabályozott tulajdonhoz való joggal, az elmaradt munkabér kompenzációja pedig nem közjogi váromány, és az a foglalkoztatási jogviszonyok egyedi sajátosságai miatt nem vezethető le közvetlenül az Alaptörvényből (Indokolás [74]). Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyancsak nem áll az alkotmányjogi tulajdon védelme alatt a gazdasági tevékenység ellátásához, vagy a vállalkozási tevékenység folytatásához szükséges beruházások piaci értékállósága {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [23]} és nem tekinthető tulajdoni várománynak a gazdasági tevékenységből várható vagy remélt bevétel és nyereség sem. Önmagában a hosszabb vagy határozatlan időre szóló működési engedély alapján végzett gazdasági tevékenység és az abból származó rendszeres jövedelem nem jelenti egyúttal, hogy az adott gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak tekinthető {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [19] és [24]}. Ezt az érvelést erősíti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint sem önmagában gazdasági tevékenység, sem a vállalkozások és a vállalkozók által a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges ráfordítások és eszközök megtérülése, piaci értékállósága nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt {3024/2015 (II. 9.) AB határozat, Indokolás [44]–[45]}.” {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [50]}

Jelen ügyben a népszavazási kérdés az alábbiak szerint vezet az indítványozó tulajdonhoz való alapjogsérelméhez:

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. alapján tehát a 2022. évi költségvetésből 10 milliárd forint az Önkormányzat számára elérhetővé vált, a támogatás kifizetése 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 fentiek szerint azt jelenti, hogy az Önkormányzat és később a Győri Nemzetközi Ipari Park Kft. tulajdonába fog kerülni a megszerzett terület az ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezése, a művelési ág alóli kivonás után, melyre a támogatás szolgál. A telekalakítási eljárások lefolytatása, egyéb tervezési és előkészítési feladatok megvalósítása is az érintett támogatás funkciója, amelynek előkészítésében az Önkormányzat és a Győri Nemzetközi Ipari Park Kft. szorosan együttműködik. **Jelenleg a támogatás az Önkormányzat tulajdonában van, amely pénzüsszegre az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében garantált védelem természetesen kiterjed.**

A célhoz kötöttségből és a támogatási okiratból következik, hogy a pénzt a Korm.hat. szerinti cél megghiúsulása esetén vissza kell utalni a központi költségvetésbe, amely így az Önkormányzat számára tulajdonának elvonását jelentené, amely a Győri Nemzetközi Ipari Park Kft. vonatkozásában az Alkotmánybíróság által tulajdoni szempontból védettnek minősített tulajdoni várományának elvonását jelentené. Tekintettel arra, hogy a vizsgált népszavazási kérdés kifejezetten, közvetlen módon a Korm.hat. szerinti cél megghiúsítására irányul, következésképp annak folyamánként az indítványozónak a teljes összeg visszafizetési kötelezettsége keletkezne a költségvetés irányába, ami megakadályozná a Győri Ipari Park Kft. tulajdonszerzését mind a földterület, mind az esetlegesen még a földterület beruházási előkészítésére felhasználható pénzösszeg vonatkozásában (meg kell jegyezni, az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes a tekintetben, hogy a tulajdont annak megjelenési formájától függetlenül védi). Mivel a népszavazás által elérni szándékozott jogi kényszer – kisajátítástól történő tartózkodás – okán a népszavazási kérdés és a tulajdonelvonás között közvetlen ok-okozati logikai kapcsolat áll fenn, az az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelméhez vezetne.

Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja. A feladatellátást a helyi önkormányzatok Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 41. § (6) bekezdése alapján több fajta módon, például gazdasági társaságuk útján is elláthatják. A Győri Nemzetközi Ipari Park Kft. ilyen gazdasági társaság, hiszen Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság 100%-os tulajdonú gazdasági társasága, amelyen keresztül az önkormányzat részben ellátja például az Mötv. 13. § (1) bekezdés 13. pontjában előírt gazdaságszervezési kötelező önkormányzati feladatát. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében pedig az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, mely nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja (egyebek között) a közérdek szolgálata. A helyi önkormányzatok gazdasági társaságokban lévő közvetlen vagy közvetett tulajdonosi részesedése is nemzeti vagyonnak minősül a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 1. § (2) bekezdés c) pontja és 3. § (1) bekezdés 8. pontja alapján. Mindebből következik, hogy a népszavazási kérdés által okozható alapjogsérelem egyben közérdeksérelemmel is járna. Amint az indítványban kifejtésre került, a kérdés szándéka szerint is arra irányul, hogy egy nemzetgazdasági, országos léptékű és stratégiai jelentőségű beruházást ellehetetlenítsen, amely nyilvánvaló közérdeksérelmet okozna.

E mellett meg kell jegyezni, hogy a már hivatkozott Mötv. 13. § (1) bekezdés 13. pontja szerinti gazdaságszervezés mint kötelező önkormányzati feladat, amely ellátásához az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése alapján arányban álló költségvetési és más vagyoni támogatásra jogosult a helyi önkormányzat, így közvetetten az ezen feladatot az Mötv. 41. § (6) bekezdés alapján ellátó szerv is. Ezen támogatások az önkormányzati tulajdon részévé válnak. Amennyiben a tulajdon elvonásra kerül a visszatérítés során, az önkormányzat kötelező feladatellátásához szükséges forrás sérül, így sérül a feladatot ténylegesen ellátó szerv tulajdonjoga, illetve tulajdoni várománya.

A tulajdonjog korlátozás-elvonás kapcsán az Alkotmánybíróság a szükségesség-arányossági teszt alkalmazása helyett a közérdekűségi tesztet alkalmazza. A már többször kifejtett alkotmánybírósági gyakorlat alapján az alkotmányos tulajdonvédelem kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy az más, mint a polgári jogi tulajdonvédelem. A tulajdonhoz való jog,

melyet az Alkotmánybíróság 18/2013. (VII. 3.) határozatában önkormányzati alapjogoknak minősít az Alaptörvény 32. cikkének értelmezése kapcsán kifejtett többségi álláspontjában, védelemben részesül hasonlóan más tulajdonjogához. Ezen tesztet kellett volna a Törvényszéknek alkalmaznia a döntése meghozatala során, melyet elmulasztott.

Az Alkotmánybíróság a 9/2023. (VI. 20.) határozatában kifejtette a korábbi álláspontját:

„Kétségtelen, hogy az Alaptörvény XIII. cikkéből fakadó alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem feltétlen, nem szükségszerűen 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 tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni, és az nem a tényleges tulajdonszerzést, a tulajdonhoz jutás jogát, a tulajdon értékcsökkentéstől mentes és végleges megtartását garantálja, hanem az állam számára ír elő kétirányú kötelezettséget.

Az állam egyfelől – az alkotmányos kivételek lehetőségétől eltekintve – köteles tartózkodni a magán- vagy jogi személyek tulajdonosi szférájába való behatolástól, másfelől köteles megteremteni azt a jogi környezetet, azt az intézményi garanciát, amely a tulajdonhoz való jogot diszkrimináció nélkül működőképpé teszi. {3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [50]; 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás [97]}.

Jelen ügyben a tulajdonhoz való jog a tulajdonos anyagi jogaként értelmezendő, amely biztosítja – többek között – a már megszerzett tulajdona védelmét és a tulajdonjog korlátozása elleni garanciákat. Ehhez képest az állam intézményvédelmi kötelezettsége megteremteni azon jogszabályi rendelkezéseket, melyek biztosítják ezen alapjog védelmét. [...]

A tulajdonhoz való jog ugyan nem korlátlan alapjog, mivel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott alapjog-korlátozási teszt alapján korlátozható, mely során a tulajdonhoz való jog esetében a szükségesség mércéje a pusztán közérdekűséghez igazodik: amennyiben a tulajdon korlátozása közérdekű célból történik, úgy e korlátozást pusztán ennek okán szükségesnek kell tekinteni, illetve a szükséges tulajdonkorlátozásnak arányosnak kell lennie {23/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [16]–[17]; 5/2021. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [21]}.

Kétségtelen továbbá, hogy a jogszerűtlen, jogalapot nélkülöző, önkényes beavatkozás nem alapozhat meg olyan jogszabályi környezet kialakítása iránti igényt, amely a tulajdonhoz való jog korlátozásához vezetne.” {9/2023. (VI. 20.) AB határozat, Indokolás [70]–[76]}.

A tulajdonvédelem független a tulajdon formájától, és mint önkormányzati alapjog az Alaptörvényből is kiolvasható, amihez a fentiekben kifejtettek szerint kapcsolódik a Győri Nemzetközi Ipari Park Kft. tulajdonjoga mint tulajdoni váromány. A Törvényszék döntése, mely elmulasztotta figyelembe venni ezen szabályozást, nem vizsgálta az Alaptörvény ezen rendelkezésének sérelmét, ez a XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét tovább erősítette mind a mellett, hogy így a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog is sérült.

III.

A jelen hiánypótlásban előadottak indokokra tekintettel kérjük a T. Alkotmánybíróságot, hogy az alkotmányjogi panaszt - az Abtv. 30. § (1) bekezdésére tekintettel - határidőben benyújtottnak tekinteni és az érdemi eljárást megindítani szíveskedjen.

Győr, 2023. 06. 29.


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