

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3118/2018. (IV. 9.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

#### v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kpkf.IV.37.347/2017/3. számú végzése, illetve a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 58. § (3) bekezdése és 61. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozók jogi képviselővel eljárva alkotmányjogi panaszt nyújtottak be a Kúriánál az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján.
- [2] Az indítványozók a Kúria Kpkf.IV.37.347/2017/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték, mert álláspontjuk szerint a támadott döntés sérti az Alaptörvényben biztosított több alapjogukat.
- [3] Az Alkotmánybíróság főtítkárnak hiánypótlási felhívására indítványukat kiegészítettek, továbbá az Abtv. 26. § (1) bekezdésére hivatkozva kérték a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 58. § (3) bekezdése és 61. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is.
- [4] 2. Az alkotmányjogi panasz előzményeként a Fővárosi Választási Bizottság (a továbbiakban: FVB) a 3/2016. (XII. 7.) FVB számú határozatával hitelesítette a területi népszavazási kezdeményezés szervezője által 2016. december 2-án személyesen benyújtott azon aláírásgyűjtő ívet, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Budapest Főváros Önkormányzata vonja vissza a 2024. évi nyári olimpiai és paralimpiai játékok megrendezésére irányuló pályázatát?”
- [5] Az aláírásgyűjtés befejezését követően az 1093/2017. (II. 22.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat) 3. pontja akként rendelkezett, hogy a Kormány felkéri a Fővárosi Közgyűlést és a Magyar Olimpiai Bizottság elnökét, hogy az Olimpia megrendezésére vonatkozó pályázatot vonja vissza.
- [6] 2017. március 1-jén Budapest Főváros Közgyűlése a 212/2017. (III. 1.) Főv. Kgy. határozatával úgy döntött, hogy a 2024. évi nyári olimpiai és paralimpiai játékok megrendezésének jogára való pályázásról szóló 774/2015. (VI. 23.) Főv. Kgy. határozatát hatályon kívül helyezi és a Magyar Olimpiai Bizottsággal közösen visszavonja pályázatát.
- [7] Ezt követően az FVB a 6/2017. (III. 7.) FVB számú határozatával megállapította, hogy a 3/2016. (XII. 7.) FVB számú határozatával hitelesített kérdés fővárosi szintű helyi népszavazási kezdeményezés támogatására gyűjtött, az FVB által ellenőrzött érvényes aláírások száma: 151 239.
- [8] A Kúria a Kvk.V.37.244/2017/3. számú végzésével – részben eltérő indokolással – helybenhagyta a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 3/2017. (III. 17.) számú határozatát, amely megállapította, hogy a kérdés fővárosi szintű helyi népszavazási kezdeményezés támogatására gyűjtött érvényes aláírások száma legalább 139 196, vagyis a népszavazás elrendeléséhez szükséges aláírások összegyűltek.
- [9] Mindezen előzmények után Budapest Főváros Közgyűlése a 235/2017. (IV. 5.) Főv. Kgy. határozatával úgy döntött, hogy az „Egyetért-e Ön azzal, hogy Budapest Főváros Önkormányzata vonja vissza a 2024. évi nyári olimpiai és paralimpiai játékok megrendezésére irányuló pályázatát?” kérdésről szóló fővárosi szintű helyi népszavazást – tekintettel arra, hogy a népszavazással elérni kívánt cél már teljes mértékben megvalósult – nem rendeli el.

- [10] Egy magánszemély kérelmező az Nsztv. 58. § (1) bekezdése alapján felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a 235/2017. (IV. 5.) Főv. Kgy. határozattal szemben, amelyben elsődlegesen annak megsemmisítését, másodlagosan eltérő indokok alapján történő helybenhagyását kezdeményezte.
- [11] A Kúria Kpkf.IV.37.347/2017/3. számú végzésével helybenhagyta a 235/2017. (IV. 5.) Főv. Kgy. határozatot. A végzés indokolásában a Kúria a következőkre mutatott rá.
- [12] Az Nsztv. 58. § (1) bekezdése nemcsak a képviselő-testületnek a népszavazást elrendelő, hanem – szöveg szerint is – a kötelezően elrendelendő helyi népszavazás elrendelését elutasító határozata ellen is lehetővé teszi a bírósághoz fordulást. Mivel a szükséges számú aláírásokkal rendelkező választópolgári kezdeményezés kötelezően elrendelendő helyi népszavazás (a fakultatív kezdeményezésekhez képest), ezért az Nsztv. 58. § (1) bekezdése feltételezi, hogy van olyan esetkör, amikor a képviselő-testület mégis csak mérlegelhet a kötelezően elrendelendő népszavazás körében is. Nyilvánvaló azonban, hogy a mérlegelési tartomány csak a törvény által pontosan behatárolt szűk területre szorítkozhat. Az Nsztv. 58. § (3) bekezdése az (1) bekezdésben meghatározott eljárásról szól, így a képviselő-testület a körülmények lényeges megváltozását figyelembe veheti a népszavazás elrendeléséhez kapcsolódó döntése meghozatala során – de csak ezt. Ez az a szűk terület, amit törvény meghatározott. A kötelezően elrendelendő helyi népszavazási kezdeményezés elrendelését elutasító képviselő-testületi döntés bírósági felülvizsgálata során az esetlegesen helytelen képviselő-testületi mérlegelés korrigálható, azaz van eljárási garancia a választópolgári akarat – a kötelező jelleg – érvényesülésére.
- [13] A Kúria azt is kiemelte, hogy az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A józan észnek ellentmond az a jogszabály-értelmezés, amely szerint hiába vonta vissza az olimpiai pályázatát a főváros, a népszavazást arról, hogy a főváros vonja vissza az olimpiai pályázatát mégis el kell rendelni.
- [14] 3. Az indítványozók – mint a Fővárosi Önkormányzat területén lakó választópolgárok – a Fővárosi Közgyűlés 235/2017. (IV. 5.) számú határozata és a Kúria Kpkf.IV.37.347/2017/3. számú végzése ellen nyújtottak be alkotmányjogi panaszt.
- [15] Álláspontjuk szerint sérült az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében biztosított népszavazáson való részvételhez való joguk, mert a támadott döntés következtében nem lesz helyi népszavazás, ez pedig közvetlen érintettségüket is megalapozza.
- [16] Állításuk szerint Budapest Főváros Közgyűlésnek mérlegelés nélkül el kellett volna rendelnie a helyi népszavazást, ezért visszavonó döntés rendeltetésellenes joggyakorlásnak tekintendő, joggal való visszaélést valósít meg, ezáltal sérti az indítványozóknak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát.
- [17] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való joguk sérelmét azért állították, mert a Kúria döntéséről nem lehetett hitelt érdemlően információt szerezni, továbbá a Kúria döntése ellen az Nsztv. kizárta a további jogorvoslatot.
- [18] 4. Az indítványozók az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján kérték az Nsztv. 58. § (3) bekezdése és 61. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is.
- [19] Álláspontjuk szerint az Nsztv. 58. § (3) bekezdése sérti az Alaptörvény B) cikk (1), valamint (3)–(4) bekezdéseit, mert szükségtelenül korlátozza a polgároknak a helyi népszavazáshoz való jogát; ezen kívül sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését is.
- [20] További állításuk szerint az Nsztv. 61. § (3) bekezdése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított érdemi jogorvoslathoz való jogot, mert így nem érvényesül a kétfokú bírósági eljárás.
- [21] Az indítványozók mindezek mellett a Kúriának a Nsztv.-t értelmező szakjogi megállapításait cáfoló eszmefuttatást adtak elő alkotmányjogi panaszukban.
- [22] 5. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt. Amennyiben az Alkotmánybíróság a befogadhatóság törvényben előírt feltételeinek vizsgálata során megállapítja, hogy az indítvány valamely törvényben előírt – formai vagy tartalmi – feltételnek nem felel meg, akkor a további törvényi feltételek vizsgálatának a mellőzésével rövidített indokolással ellátott végzésével visszautasítja az indítványt.
- [23] Az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadhatósága formai feltételeit [Abtv. 30. § (1) bekezdés, valamint 52. § (1b) bekezdés a)–f) pont] vizsgálta meg.

- [24] Az indítványozók a Kúria végzése és az Nsztv. támadott rendelkezései ellen az Abtv. 27. §-a és 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt 2017. augusztus 7-én nyújtották be a Kúriához. A Kúria támadott végzését 2017. május 23-án hozta. A Kúria a végzését nem kézbesítette az indítványozóknak tekintettel arra, hogy az eljárásban sem kérelmezők, sem kérelmezettek nem voltak, továbbá a jogorvoslati eljárás során hozott döntés közvetlenül rájuk vonatkozó rendelkezést nem tartalmazott. Az indítványozók állításuk szerint 2017. június 24-ét követően letek rá a Kúria honlapján a támadott végzésre. Az Abtv. 30. § (2) bekezdése értelmében a döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomás-szerzéstől számított hatvan nap. A fentiek alapján – elfogadva az indítványozók állítását – az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt határidőben érkezettnek tekintette.
- [25] Az indítványozók kérelme az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt feltételeknek eleget tesz. Az indítványozók megjelölték azokat az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezéseket, amelyek megállapítják az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozók jogosultságát megalapozza. Az indítványozók a fentiek szerint kifejtették az eljárás megindításának indokait, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének lényegét, megjelölték az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést és jogszabályi rendelkezéseket. Az indítványozók kifejtették, hogy az Alaptörvény mely rendelkezéseit érte sérelem, és arra vonatkozó indokolást is előadtak, hogy a sérelmezett bírói döntés és jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Végül az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz a bírói döntés és a támadott jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére.
- [26] 6. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26-27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29-31. § szerinti feltételeket vizsgálta meg.
- [27] 6.1. Az indítványozók érintettségüket arra alapozzák, hogy Budapest Főváros közigazgatási területén állandó lakcímmel rendelkező cselekvőképes magyar állampolgárként a Kúria végzése következtében nem vehetnek részt a népszavazáson, nem élhetnek az Alaptörvény XXIII. cikkének (7) bekezdésében biztosított népszavazáshoz való alapjogukkal. A Kúriai támadott végzése tehát rájuk nézve is kötelező rendelkezést tartalmaz.
- [28] Az Alkotmánybíróság az indítványozók érintettségének vizsgálata során a 3150/2016. (VII. 22.) AB végzésben (a továbbiakban: Abv.) tett megállapításaiból indult ki, miszerint „önmagában az a körülmény, hogy az indítványozó Magyarországon állandó lakcímmel rendelkező, cselekvőképes magyar állampolgár, nem jelenti feltétlenül azt, hogy a Kúria NVB határozatot helybenhagyó végzése tekintetében érintett. Az érintettség ilyen tág értelmezése arra a helytelen következtetésre vezetne, hogy a Kúria NVB határozatot helybenhagyó végzését lényegében bármely cselekvőképes magyar állampolgár megtámadhatná. Az érintettség megállapíthatóságához az ilyen ügyekben legalábbis az szükséges, hogy a hitelesített kérdés, illetve az alapján megalkotandó jogszabály az indítványozó Alaptörvényben foglalt jogaira valamely, a pusztán cselekvőképességen és állampolgárságon túlmutató, különös tulajdonsága következtében legyen kihatással. [...] Az indítványozó által értelmezett érintettség túl széles, *popularis actio*-vá tágítaná az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt, ami ellentétes annak alkotmányos rendeltetésével.” (Indokolás [20])
- [29] A jelen ügy indítványozói által a népszavazáshoz való joguk sérelmével összefüggésben hivatkozott különös tulajdonság: a főváros közigazgatási területén lakcímmel rendelkező választópolgári státusz, és az erre alapított érintettség szintén olyan tág érintettséget jelent, ami ellentétes az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz alkotmányos rendeltetésével.
- [30] A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog és a jogorvoslatihoz való jog alkotmányos védelmi köre és a Kúria támadott végzésének a tartalma (az abban foglalt jogértelmezés) között pedig nincs az indítványozó által kifejtett érvek alapján olyan közvetlen tartalmi (oksági) kapcsolat, ami az állított alapjogi sérelmekre vezetne, hiszen az indítványozók nem szerepeltek félként a Kúria előtti eljárásban, és a támadott bírói döntés közvetlenül rájuk vonatkozó rendelkezést nem tartalmazott.
- [31] Az Abtv. 27. §-ában előírt, az egyedi ügyben való közvetlen érintettség törvényi feltételének ezért az indítvány a fent kifejtettek értelmében nem felel meg.

- [32] 6.2. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti részéről – annak okán, hogy az indítványozók nem szerepeltek félként a Kúria előtti eljárásban – ugyanígy azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy az egyedi ügyben való közvetlen érintettség törvényi feltételének az indítvány nem felel meg.
- [33] 7. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2018. március 27.

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [34] Nem értek egyet azzal, hogy a többségi indokolás az indítványozók érintettségének vizsgálata során az Abv.-ben tett megállapításaiból vont le döntő következtetést.
- [35] Ennek – amellet, hogy már az Abv. hivatkozott érvelésével sem értettem egyet – az az oka, hogy az Abv. és a jelen ügy részbeni hasonlóságai ellenére a két ügy között van egy lényeges különbség is. Az Abv. alapjául szolgáló ügyben az NVB határozatával hitelesítette a népszavazási kérdést, a Kúria pedig az NVB határozatát helyben hagyta, tehát sor kerülhetett a népszavazásra. Ezért az indítványozó ott nyilvánvalóan nem hivatkozhatott a népszavazáson való részvételhez való, az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogának sérelmével összefüggésben érintettségre, hiszen a népszavazáson való részvételi lehetőségét az említett határozatok nem korlátozták. Ezzel szemben a jelen ügyben a Fővárosi Közgyűlés határozata és a Kúria ezt helyben hagyó végzése következtében a népszavazásra nem került sor, így az indítványozók népszavazáson való részvételi lehetősége ténylegesen megghiúsult. A két ügy alapja nem analóg, önmagában az Abv.-ből kiindulva tehát nem állítható megalapozottan, hogy a jelen ügyben az indítványozók ne lehetnének akár érintettek is.
- [36] Az érintettségük kellően megfontolt megítéléséhez álláspontom szerint mindenképp arra kellett volna rámutatnunk, hogy a (helyi) népszavazáson való részvételhez való jog nem jelenti bármely tetszőleges népszavazás megtartásához való jogot, azaz ha egy más választópolgárok által kezdeményezett helyi népszavazás végül valamilyen okból nem kerül elrendelésre, akkor az a meg sem tartott helyi népszavazás vonatkozásában nem korlátozza másoknak a részvételhez való jogát. Az indítványozók ebben az összefüggésben részletes alkotmányjogi érvelést nem is adtak elő, hanem a Kúria törvényértelmezését vitatták. A visszautasítást erre a körülményre kellett volna alapozni.

Budapest, 2018. március 27.

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1657/2017.

