

Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma:	103.Kpk.750.388/2022/14.
Az I. rendű kérelmező:	I.r.kérelmező (cím1)
A II. rendű kérelmező:	II.r.kérelmező (cím2)
Az I. és II. rendű kérelmező képviselője: Csóka Velmira ügyvéd	Dr. Csóka Velmira Ügyvédi Iroda - dr. (cím3)
A III. rendű kérelmező:	III.r.kérelmező (cím4)
A III. rendű kérelmező képviselője: ügyvéd	Dr. Sobor Ügyvédi Iroda - dr. Sobor Dávid (cím5)
A kérelmezett: Választási Bizottság	Budapest Főváros IX. kerület Helyi (1093 Budapest, Bakáts tér 14. I. emelet)
A kérelmezett képviselője:	név
A per tárgya:	helyi népszavazás ügyében hozott 5/2022.(X.27.) számú közigazgatási határozat felülvizsgálata

V é g z é s

A Fővárosi Törvényszék a Budapest Főváros IX. Kerület Helyi Választási Bizottság 5/2022. (X. 27.) számú határozatát megváltoztatja, és az „*Egyetért azzal, hogy Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzata a 2021. évi LXXXI. tv. (Fudan tv.) 3. §-ában meghatározott cél megvalósításához az Önkormányzat tulajdonában levő ingatlanokat se tulajdonba, se használatba ne adja át a Magyar Államnak, illetve a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványnak?*” helyi népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését megtagadja.

A 30 000 (harmincezer) forint eljárási illeték a Magyar Állam terhén marad.

A végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A kérelmek alapjául szolgáló tényállás

[1] Magyarország és a Kínai Népköztársaság között megállapodás jött létre a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról. Ezt a Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 2018. évi CIX. törvény (a továbbiakban: Fudan tv.) hirdetett ki. A Fudan tv. szerinti Megállapodás 1. Cikkében a felek vállalják, hogy biztosítják a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének a támogatását, a Megállapodásban foglaltak végrehajtásáért Magyarország nevében az Innovációs és Technológiai Minisztérium (a továbbiakban: Minisztérium), a Kínai Népköztársaság részéről pedig a Fudan Egyetem felel. A Fudan tv. szerinti Megállapodás végrehajtásának következő lépése a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványról, a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány részére történő vagyoni-juttatásról szóló 2021. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Alapítványi tv.), amely a vagyonezkezői alapítvány létrehozásáról, működésének vagyoni-juttatással, támogatással, adománnyal történő segítéséről szól.

[2] Országos népszavazásra javasolt kérdés („Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványról, a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány részére történő vagyoni-juttatásról szóló 2021. évi LXXXI. törvényt?”) hitelesítése kapcsán eljárta Kúria a 2022. május 31-én kelt Knk.I.39.469/2022/2. számú végzésével a kérdés hitelesítését - figyelembe véve az Alkotmánybíróság tárgykörben hozott 10/2022. (VI. 2.) AB határozatában kifejtetteket – megtagadta, mivel az az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tiltott tárgykörbe tartozik. A döntés elvi tartalmában összegzetek szerint a népszavazási kérdéssel hatályon kívül helyezni kért Alapítványi tv. a Fudan tv. szerinti Megállapodás, mint jogszabályban kihirdetett és a magyar jogrendszer részét képező nemzetközi szerződés végrehajtását célozza.

[3] A fenti előzményeket követően év, hónap,-én név1r, név2, név3, név4, név5, név6, név7, név8 név9, név10, név11 és név12 (a továbbiakban: kezdeményezők) az alábbi, helyi népszavazásra javasolt kérdést nyújtották be a kérelmezetthez a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 36. § (5) bekezdése szerinti hitelesítés céljából: *„Egyetért azzal, hogy Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzata a 2021. évi LXXXI. tv. (Fudan tv.) 3. §-ában meghatározott cél megvalósításához az Önkormányzat tulajdonában levő ingatlanokat se tulajdonba, se használatba ne adja át a Magyar Államnak, illetve a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványnak?”* A Budapest Főváros IX. Kerület Helyi Választási Iroda vezetője a fenti kérdést az Nsztv. 40. § (1) bekezdése szerinti vizsgálatot követően a kérelmezett elé terjesztette.

A kérelmezett döntése

[4] A kérelmezett a 2022. október 27-én kelt és 2022. október 28-án közzétett 5/2022. (X. 27.) számú határozatában a fenti, helyi népszavazásra javasolt kérdést hitelesítette. Az Nsztv. 41. § (1) bekezdését, 32. § (1) bekezdését, 39. § (1) bekezdését és az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdését idézte. Megállapította, hogy a népszavazásra javasolt kérdés arra irányul, hogy a Budapest Főváros IX. kerület Ferencváros Önkormányzata tulajdonát képező ingatlanok kerüljenek-e átadásra a Magyar Állam, illetve a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány részére a 2021. évi LXXXI. törvényben meghatározott célra. A kérdést megvizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy az az Nsztv-ben foglalt követelményeknek megfelel, ezért azt az Nsztv. 41. §-ában foglalt hatáskörében eljárva hitelesítette.

Az I. rendű kérelmező felülvizsgálati kérelme

[5] Az I. rendű kérelmező a határozat megváltoztatásával a kérdés hitelesítésének megtagadását kérte. Érintettsége Budapest Főváros IX. kerületének lakosaként áll fenn, utalt a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatra. Az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 4. §-a, 10. § (1)-(2) bekezdései, 13. § (1) bekezdése, az Nsztv. 1. § (1) bekezdése és 40. § (1) bekezdése, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 2. § (1) bekezdés e) pontja, 46. § d), da), db) és dc) alpontjai megsértését állította azzal, hogy az Alaptörvény és a jogrend védelmének célja megelőzi a kérelemhez kötöttség elvét, a bíróságnak elsődlegesen ezt kell vizsgálnia. A határozat nem tartalmazza, hogy milyen közügy érdekében történik a helyi népszavazás, a kérdés nem kapcsolódik a Mötv. 13. § (1) bekezdése és 14. § (1) bekezdése szerinti feladatokhoz, az a Fudan tv. ellen irányul, de helyi népszavazás a törvény célját nem lehetetlenítheti el. Törvénymódosítás helyi népszavazással nem lehetséges, a törvényi szabályozás miatt a Fudan Hungary Egyetem létrehozatala nem lehet népszavazás tárgya. A helyi választási iroda vezetőjének az Nsztv. 40. § (1) bekezdése alapján el kellett volna utasítania a kezdeményezést, mert az a helyi népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével ellentétes. A határozat sérti az Nsztv. 39. § (1) bekezdését és 41. § (1) bekezdését, mert a kérdés a világosság és az egyértelműség követelményének sem felel meg, alaptalanul feltételezi, hogy a választópolgárok ismerik a római számokat, a jogi szaknyelv rövidítéseit, és a Fudan tv. 3. §-a szerinti célját. Hivatkozott a Knk.IV.37.487/2015., Knk.I.40.792/2021/10., Knk.I.40.793/2021/9. számú kúriai döntésekre. A Fudan tv. kérdésben megfogalmazott rendelkezése hozza létre a Fudan Hungary Egyetem felsőoktatási intézmény státuszát, melyről kizárólag az Országgyűlés dönthet. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 4. § (1) bekezdése szerint nincsen olyan helyi közügy, amely alapján az Nftv. szerinti felsőoktatási intézmények alapítása és működtetése az önkormányzat feladat,- és hatáskörébe tartozna. A kérdés félrevezeti a választópolgárokat, mivel a Fudan tv. nem tartalmazza, hogy az önkormányzat tulajdonában levő ingatlanokat tulajdonba vagy használatba kell adni a Magyar Államnak vagy a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványnak. A Fudan tv. 6. §-a szerint a 2. § (1) bekezdésében rögzített célok ellátását szolgáló, az 1. mellékletben felsorolt állami tulajdonban levő ingatlanok ingyenesen az Alapítvány tulajdonába kerülnek. Az 1. mellékletben szereplő négy ingatlan állami tulajdonban van. Az intézményt csak úgy lehet megépíteni, hogy az 1. sz. mellékletben meghatározott ingatlanokon túl további, jelenleg a IX. kerületi önkormányzati tulajdonban levő ingatlanok az Alapítvány tulajdonába/használatába kerülnek. Az eredményes népszavazásból fakadó döntés

megakadályozná az 1. számú mellékletben felsorolt összes alapítványi ingatlan célhoz kötött hasznosítását. A Kúria Knk.I.39.469/2022/2. számú döntése 28-30. pontjait kiemelve azt hangsúlyozta, hogy a Fudan tv. nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség végrehajtási formáját tartalmazza. E cél ellehetetlenítése a nemzetközi szerződés szerinti célok védelmét és az abból fakadó kötelezettségek végrehajtását közvetlenül ellehetetleníti. A kérdésben nem lehet olyan tényeket szerepeltetni, melyeket a választópolgár megfelelő felkészültség nélkül nem tud eldönteni. A kérdés nem lehet manipulatív, valóságtól elrugaszkodott, vagy egy hazai kisebbség ellen szóló. A kérdés nem felel meg a magyar nyelv szabályainak sem. A bővített mondatban használt „se tulajdonba se használatba ne adja át” szövegrész miatt nehezen eldönthető, hogy igennel vagy nemmel kell szavazni, ha a választópolgár nem ért egyet a kérdés tartalmával. Hivatkozott a Knk.I.40.793/2021/9. számú végzés 35. pontjára. A „2021. évi LXXXI. tv. (Fudan tv.) 3. §-ában meghatározott cél megvalósításához” szövegrész többféleképpen értelmezhető. Nem legitim az a népszavazás, amikor a választópolgár nem tudja, hogy miről szavaz (Knk.IV.37.457/2015/3. számú végzés). A kezdeményezőknek is megvan a lehetőségük, hogy a helyi közügyekben döntéseket hozzanak, a népszavazás szükségtelen, és nem rendeltetészerű eljárás. Hivatkozott a Kúria Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjával összefüggésben hozott Kvk.IV.37.359/2014/2. számú döntésére, hozzátéve, hogy a szavazati jogot is sérti a kérdés, ha annak lényegét és jelentőségét a választópolgárok nem látják át. A határozat érdemi indokolás hiányában felülvizsgálatra nem alkalmas, mivel az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Ve. 46. §-ával ellentétben az indokolás annyit rögzít, hogy a kérdés az Nsztv-ben foglaltaknak megfelel. 2022. májusában az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Kúria tárgykörben hozott végzését, e körben utalt a Knk.I.39.469/2022/2. számú végzés 34. pontjára. Az Nsztv. 32. § (2) bekezdése tartalmazza a helyi népszavazás alól kivett tárgyköröket. Ezt úgy kell értelmezni, hogy a helyi népszavazás ezeken kívül nem érintheti az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a)-j) pontjaiban az országos népszavazás tilalmát kimondó tárgyköröket sem. Ellenkező értelmezéssel a nemzetközi szerződésben rögzített kötelezettségről nem lehetne országos népszavazást tartani, helyit viszont igen. Helyi népszavazás képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben tartható, nemzetközi szerződésben rögzített kötelezettségről azért nem lehet helyi népszavazást tartani, mert ilyen hatásköre nincs az önkormányzatnak. Az egyik kezdeményező, név13 korábban bejelentette, hogy helyi népszavazással kívánja megakadályozni a beruházás létrehozását.

A II. rendű kérelmező felülvizsgálati kérelme:

[6] A II. rendű kérelmező a határozat megváltoztatásával a hitelesítés megtagadását kérte. Érintettsége Budapest Főváros IX. kerületének lakosaként állt fenn, utalt a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatra. A Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjának az Nsztv. előírásaival összefüggésben megvalósult sérelmét állította. Az Nsztv. 40. § (1) bekezdésére és 34. § (1) bekezdés a) pontjára hivatkozva kiemelte, hogy a határozatból nem állapítható meg, hogy a kezdeményezők száma a képviselő-testület tagjai számának negyedét meghaladja-e. Az Nsztv. 39. § (1) bekezdése alapján a kérdés hitelesítését meg kellett volna tagadni. Hivatkozott a Kúria Knk.IV.38.143/2015/5. számú, Knk.IV.37.457/3115/3. számú, a Knk.VII.37.997/2016/4. számú döntéseire. A Fudan tv. 3. §-a nem a törvény célját, hanem a preambulumban, az 1. §-ban és a 2. § (1) bekezdésében meghatározott cél megvalósítási módját tartalmazza. A kérdésfeltevés megtévesztő, nem is elvárható a választópolgártól, hogy ismerje és átlássa a törvényt szöveget és annak összefüggéseit. Az egyértelműség elve sérül, mert a kezdeményezők azt a látszatot keltik, hogy az ingatlanátadás elmaradásával a Fudan tv. 3. §-a szerinti intézmény

megvalósulása megakadályozható. A jogforrási hierarchiában a törvény az önkormányzati rendelet felett áll, utóbbi megalkotására az előbbi ad felhatalmazást. A kérdés látszólag a törvényi cél ellehetetlenítésére irányul, de a népszavazásnak nem lehet valódi eredménye. Az Nsztv. 32. § (1) bekezdése és az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése sérelme kapcsán kiemelte, hogy a Fudan tv. 1., 2., és 6. §-ainak célja, hogy kizárólag az 1. sz. melléklet szerinti ingatlanokon valósuljon meg az intézmény. A vegyes tulajdonú ingatlanokon csak úgy lehet megépíteni az intézményt, ha az 1. számú mellékletben felsorolt ingatlanokon túl további, jelenleg az Önkormányzat tulajdonában levő ingatlanok az Alapítvány tulajdonába kerülnek. A csatolt, tulajdoni viszonyokat bemutató térképen zöld színnel jelölt ingatlanok vannak az Önkormányzat tulajdonában, köztük számos út besorolású ingatlan is az intézmény területén található. Ezekre vonatkozna érvényes népszavazás esetén az átadási tilalom. Az I. számú mellékletben feltüntetett 38086/49 és 38086/13. hrsz-ú ingatlanok hasznosítása lehetetlen az önkormányzati tulajdonú utak átadása nélkül, így a beépítési funkciók nem tudnak megvalósulni. Eredményes és érvényes népszavazással a képviselő-testületnek olyan döntést kellene hoznia, ami ellehetetlenítené az intézmény megépülését, az összes alapítványi ingatlan célhoz kötött hasznosítását megakadályozná. Hivatkozott a Kúria Knk.I.39.469/2022/2. számú végzése 28-30. pontjaira, kiemelve, hogy a Fudan tv. céljai ellehetetlenítését célzó népszavazási kezdeményezések jogellenesek. A népszavazásból fakadó önkormányzati rendelet így az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésébe ütközne. A kérdés nem tartozik a képviselő-testület hatáskörébe, ezért az az Nsztv. 32. §-ába ütközik.

A III. rendű kérelmező felülvizsgálati kérelme

[7] A III. rendű kérelmező a határozat megváltoztatását és a kérdés hitelesítésének megtagadását kérte. Érintettsége Budapest Főváros IX. kerületének lakosaként áll fenn (lásd: 28/2015. (IX. 24.) AB határozat). Az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdésére, XV. cikk (1) bekezdésére, az Nsztv. 32. § (1) bekezdésére, 39. § (1) bekezdésére, 40. § (1) bekezdésére és 41. § (1) bekezdésére hivatkozott. A kérdés több tekintetben sem egyértelmű, az egyetlen biztos pont az, hogy egy törvényi célt akar a népszavazás megghiúsítani. A kérdésben megjelölt jogszabályi hivatkozás ellentmondásos, mert egymás mellett szerepel a 2021. évi LXXXI. tv. és a Fudan tv. kifejezés, utóbbi azonban a 2018. évi CIX. törvény rövidítése. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 6. § (1) bekezdésére és (2) bekezdés a) pontja alapján Magyarország területére és lakosságára kiterjedő törvényi cél megghiúsítása túllép a helyi közügy keretein, ez nem a helyi önkormányzat feladat,- és hatáskörébe tartozó kérdés. A Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye sérül. A kezdeményezés a helyi népszavazás alkotmányos céljával és rendeltetésével ellentétes, az Nsztv. 40. § (1) bekezdése és 41. § (1) bekezdése alapján meg kellett volna tagadni a kérdés hitelesítését. Az Nftv. 2. § (2) bekezdése szerint a felsőoktatás működtetése az állam, a felsőoktatási intézmény működtetése a fenntartó feladata. A Budapesti Diákváros megvalósításával összefüggő intézkedésekről szóló 1226/2021. (V.4.) Korm. határozat szerint a Déli Városkapu Fejlesztési Program, a Budapesti Diákváros és a Fudan Hungary Egyetem megvalósításához szükséges fejlesztési területek lehatárolása úgy történik, hogy az állami vagyoni körön kívüli területek bevonását ne igényelje. A felsőoktatási intézmény létrehozása állami feladat, önkormányzati vagyon bevonását nem igénylő projektről van szó, ezért nem tartozik önkormányzati hatáskörbe. A Mötv. 10. § (2) bekezdése szerinti fakultatív feladatvállalás sem vezethet az Alaptörvény és az Nsztv. által felállított korlátok megkerüléséhez (Pécs Megyei Jogú Város HVB 3/2015. (05.26.) számú, és Budapest Főváros

XIV. kerület Zugló HVI vezetője 1/2015. számú határozata, és Fővárosi Törvényszék 3.Kpkf.670.338/2014/4. számú végzése). Állami feladatot érintő, nemzetközi szerződésből eredő beruházás nem lehet helyi népszavazás tárgya, ez a helyi közügy kereteit meghaladja. A kérdés nem irányulhat alaptörvényellenes célra, nem eredményezhet alaptörvényellenes normaalkotási kötelezettséget (61/1992. (XI.20.) AB határozat). Az igen válaszok többségével a képviselő-testületnek a Magyar Állam vagy az Alapítvány közterület használatát is meg kellene tiltania, ha az a kérdésben megjelölt célt szolgálná. Ez az Alaptörvény XV. cikkét sértené (49/2009. (IV. 24.) AB határozat). Az Nsztv. 39. § (1) bekezdése szerinti egyértelműség követelménye sérült. Nem egyértelmű, hogy a referendum következtében felmerül-e rendeletalkotási kötelezettség és az milyen irányú. A döntés ekkor sem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel és helyi közügyre kell vonatkoznia (lásd: Knk.VII.37.391/2017/3., Knk.II.39.058/2022/8. és Knk.VII.37.427/2017/3. számú döntések). A törvényi hivatkozásra utaló megtévesztő fordulat az átlagosan tájékozott választópolgár számára sem egyértelmű. A tárgykört érintő országos népszavazás hitelesítésével kapcsolatos kúriai és alkotmánybírói döntésekben eltérő megnevezéssel szerepelt a Fudan tv. (2018. évi CIX. tv.) és az Alapítványi tv. (2021. évi LXXXI. tv.). A Fudan tv. 3. §-a nem a törvény célját, hanem a Magyarország és a Kínai Népköztársaság között megkötött megállapodás hiteles magyar és angol nyelvű szövegét tartalmazza. Az Alapítványi tv. 3. §-a (a kérdés szerinti Fudan tv.) sem célt rögzít, hanem az intézmények magyarországi székhelyéről és államilag elismert felsőoktatási intézményi státuszáról rendelkezik. Ezek az önkormányzati ingatlanoktól függetlenül megvalósulnak. Az Alapítványi tv. célját a 2. § rögzíti, ahogy arra a 10/2022. (VI. 2.) AB határozat 53. pontja is utal. Az intézmény létrehozásának és működésének akadályozására irányuló, vélelmezhető szándék a választók számára nem felismerhető. A Knk.VII.37.868/2018/2., Knk.VII.37.411/2017/3., Knk.VII.37.520/2017/2. számú döntésekre hivatkozott. A több tagmondatból álló kérdés „illetve” fordulata jelenthet „és” akár „vagy” kapcsolatot is. Kétséges, hogy az „igen” szavazatok többségével a képviselő-testületnek kell-e rendeletet alkotni, módosítani, vagy a vagyongazdálkodás körébe tartozó döntést hozni. Az érintett ingatlanok köre tisztázatlan, az átadás célszerűségi szempontú megítélése is további magyarázatot igényelne (Knk.IV.37.132/2016/4., Knk.IV.37.133/2016/4., Knk.VII.37.366/2017/3., Knk.37.997/2016/4., Knk.VII.38.391/2018/2. számú döntések, és a 3091/2016. (V. 12.) és 52/2001. (XI. 29.) AB határozatok). A választópolgárok arra juthatnak, hogy „igen” válasszal megakadályozzák az ingatlanok átadását, de ez jogilag lehetetlen. A dologi jogi jogosult rendelkezési joga nem korlátlan [3311/2019. (XI.21.) AB határozat]. Az önkormányzati ingatlanokra az államot a többi jogosultat megelőző elővásárlási jog illeti meg, azok kisajátítása is lehetséges. A kérdésben használt „átad” kifejezés tartalma sem egyértelmű, annak jogcímére, feltételeire (pl. ingyenes vagy ellenértékhez kötött) nem ad információt. A kérelmezett a kúriai gyakorlatot nem vette figyelembe, határozatából az értékelt szempontok köre nem is állapítható meg (Knk.IV.38.143/2015/5., Knk.IV.37.457/3115/3., a Knk.VII.37.997/2016/4. számú döntések).

A bíróság döntése és annak jogi indokai

[8] A bíróság az eljárásra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket az alábbiakban azonosította:

A helyi népszavazás szabályait az Nsztv. III. Fejezete tartalmazza. Ennek 57. § (1) bekezdés első mondata úgy rendelkezik, hogy a helyi választási bizottságnak a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni felülvizsgálati kérelmet - a törvényszékhez címezve - úgy kell

benyújtani, hogy az a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül megérkezzen a helyi választási bizottsághoz. Az Nsztv. 1. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az e törvény hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) Általános részét - az e törvényben foglalt eltérésekkel - alkalmazni kell. Ehhez kapcsolódóan a Ve. 228. § (2) bekezdés második mondata alapján a bírósági eljárásban a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó rendelkezéseit kell - az e törvényben foglalt eltérésekkel - megfelelően alkalmazni. A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 630. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ahol jogszabály a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó szabályainak alkalmazását rendeli, ott a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény szabályait kell alkalmazni. Mindezek alapján a bíróság a kérelmezők felülvizsgálati kérelmeit az Nsztv. rendelkezései, valamint – a Kúria a választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában létrehozott joggyakorlat-elemző csoportja véleményének E) pont 3. alpontjában foglaltakra figyelemmel – a Kp. 151. §-a és 124-125. §-ai megfelelő alkalmazásával nemperes eljárásban bírálta el.

[9] A bíróság a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő kérelmezők érintettsége körében a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatban foglaltakra volt tekintettel, és azt értékelte, hogy mindhárom kérelmező Budapest Főváros IX. kerületének lakosa. Mivel az AB határozat alapján nem szükséges a kérelmező saját jogaira, kötelezettségeire kihatás, a Törvényszék elfogadta érintettségnek azt, hogy a kérelmezők Budapest IX. kerületének lakosai.

[10] A Fővárosi Törvényszék a kérelmezők felülvizsgálati kérelmeit arra tekintettel értékelte, hogy az országos népszavazásokkal kapcsolatos következetes joggyakorlat szerint az Alaptörvény és jogrend védelmének célja megelőzi a felülvizsgálati eljárásra jellemző kérelemhez kötöttség elvét, ez az alapvetés pedig a Kúriának a Knk.IV.38.142/2015/7. és Knk.IV.38.142/2015/7. számú végzéseiben kifejtett álláspontja szerint a helyi népszavazás esetében is irányadónak tekintendő, mivel a bíróságnak különös felelőssége van abban a kérdésben, hogy csak olyan kérdés kerüljön az aláírásgyűjtés fázisába, mely tárgyban az Alaptörvény és a vonatkozó jogszabályok alapján valóban lehet népszavazást tartani.

[11] Az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani. Ehhez kapcsolódóan az Nsztv. 32. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete helyi népszavazást rendelhet el a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben. A (2) bekezdés szerint nem lehet helyi népszavazást tartani a) a költségvetésről és a zárszámadásról, b) a helyi adókról, c) a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről, d) a képviselő-testület feloszlásának a kimondásáról. Az Nsztv. 39. § (1) bekezdése szerint a helyi népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a helyi népszavazás eredménye alapján a képviselő-testület el tudja dönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles.

[12] A bíróság helyi népszavazásra javasolt kérdés hitelesítéséről rendelkező határozat jogszerűségéről döntött. A bíróság elsőként az I. és II. rendű kérelmezőnek a határozat tartalmi hiányosságait sérelmező érveit vizsgálta.

[13] A határozat tartalmi hiányosságait illetően a II. rendű kérelmező azt kifogásolta, hogy az Nsztv. 34. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltak vizsgálata eredményének határozatbeli rögzítése elmaradt, emiatt a határozat sérti az Nsztv. 40. § (1) bekezdését. A helyi választási iroda vezetőjének a kérdés elutasításáról kellett volna az Nsztv. 40. § (1) bekezdése alapján határozatot hoznia. Ebben az esetben a kérdést nem kell a helyi választási bizottság elé terjesztenie. A jelen esetben a helyi választási iroda vezetője a kérdés hitelesítését a kérelmezett elé terjesztette. Az Nsztv. 40. § (1) bekezdése a helyi választási iroda vezetőjének az elutasító határozatára, illetve annak tartalmára vonatkozó előírásokat tartalmaz. Ebből következően a II. rendű kérelmező alaptalanul hivatkozott az Nsztv. 40. § (1) bekezdésében foglaltak kérelmezett általi megsértésére, mivel a hivatkozott előírás nem a kérelmezettet terhelte.

[14] A bíróság csak részben osztotta az I. rendű kérelmező azon álláspontját, mely szerint a határozat a Ve. 46. §-ában rögzített tartalmi elemek hiányában érdemi felülvizsgálatra alkalmatlan. A határozat indokolásában a releváns jogszabályok hivatkozása mellett a kérelmezett a népszavazásra javasolt kérdést egy mondat terjedelemben korlátozódoan ugyan, de értelmezte, emellett pedig azt állapította meg, hogy a kérdés az Nsztv-ben rögzített követelményeknek megfelel. Ezen túl a határozat további indokolást kétségtelenül nem tartalmaz, azonban a kérelmezett az indokolási kötelezettsége részbeni teljesítéseként a kérdés irányultságát annak értelmezésével meghatározta, ezáltal a határozat érdemben felülvizsgálható volt amellett is, hogy az a Ve. 46. §-ában felsorolt tartalmi követelményeknek – ahogy azt az I. rendű kérelmező is alappal sérelmezte – nem felelt meg teljeskörűen.

[15] A bíróság a továbbiakban ezért a határozatban rögzített kérdés helyi népszavazásra bocsáthatóságát vizsgálta mégpedig annak szem előtt tartásával, hogy a helyi népszavazás kérdése azon együttes követelmények fennállása esetében hitelesíthető, ha az egyrészt a kérdéssel érintett ügy az Alaptörvény 13. cikk (2) bekezdésének és az ezzel azonos tartalmú Nsztv. 32. § (1) bekezdésének megfelelően a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, másrészt pedig maga a kérdés az egyértelműség és világosság feltételét teljesíti.

[16] A jelen ügyben a bíróság a hitelesíteni kért kérdés értelmezhetőségének és egyértelműségének kérdése – vagyis az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglaltak teljesülésének vizsgálata - szorosan összefüggött annak vizsgálatával, hogy maga a kérdés olyan tartalomra irányul-e, melyben a helyi népszavazásnak egyáltalán helye lehet. Az egyértelműségi tesztnek ugyanis két iránya van: egyrészt a választópolgári, másrészt pedig a jogalkotói egyértelműség vizsgálata. A Kúria a Kvk.37.300/2012/2. számú ügyben azt hangsúlyozta, hogy az egyértelműség követelménye a választói és a jogalkotói egyértelműség együttes fennállta esetén teljesül. A Kúria számos, a kérelmezők által is hivatkozott eseti döntésében megjelenő, következetes joggyakorlata szerint a népszavazásra bocsátandó kérdésekkel szembeni alapvető követelmény az, hogy az egyféleképpen értelmezhető és világos, a magyar nyelvtan szabályainak megfelelő legyen, azt pedig az átlagosan tájékozott választópolgárok jól megértsek,

átlássák annak jelentőségét, lényegét és következményeit, ezáltal tudatosan és átgondoltan tudják jogaikat a szavazataik leadása útján gyakorolni (Knk.IV.37.132/2016/4., Knk.IV.37.458/2015/3., Kvk.37.300/2012/2., Knk.IV.37.356/2015/2., KDG2017.181.). Az egyértelműség követelményét sérti az, ha a választópolgároknak a kérdés alapján a döntésük valamennyi, érdemi következményét nem láthatják át (Knk.IV.37.132/2016/4., a Knk.IV.37.133/2016/4. és a Knk.VII.37.997/2016/4. számú döntések). Ez a jogalkotói oldalon pedig azt jelenti, hogy a jogalkotó számára is egyértelműnek kell lennie egyrészt a jogalkotási kötelezettség fennállása, másrészt pedig annak iránya, mibenléte is.

[17] A kérdésegyértelműség mércéje az átlagosan tájékozott választópolgár értelmezése, azzal, hogy az egyértelműség, világosság és egyféleképpeni értelmezhetőség követelményének érvényesülését alapvetően kizárja az, hogy ha a kérdés az ahhoz fűzött, annak tartalmát egyértelműen megvilágító magyarázat nélkül többféle jelentéstartalmat is magában hordoz. A III. rendű kérelmezettnek a jogszabályi hivatkozások ellentmondásosságát állító érvelésével a bíróság egyetértett. A tárgykörben hozott kúriai döntések, és a 10/2022. (VI. 2.) AB határozat is a 2018. évi CIX. törvényre hivatkoztak Fudan tv-ként, a 2021. évi LXXXI. törvényre pedig Alapítványi tv-ként. Ehhez képest a hitelesíteni kért kérdésben a 2021. évi LXXXI. törvény mellett, vélelmezhetően azzal azonosítva szerepel a Fudan tv. megnevezés. Mindemellett az I. és II. rendű kérelmezett is a 2021. LXXXI. törvényként hivatkozik a Fudan tv-re, a felülvizsgálati kérelmeket a bíróság a kérelmezők által előterjesztettek szerinti tartalommal és törvényi rövidítések alkalmazásával ismertetett.

[18] A kérdésfeltevésbeli jogszabályi hivatkozások megjelölése alapvetően felveti annak kérdését, hogy az ilyen módon történő megfogalmazás az átlag választópolgár számára a kérdés értelmezését, annak jelentőségét, illetve a népszavazáson adott válasz lehetséges következményeit – legyenek azok jogi, gazdasági, társadalmi vagy bármely már tartalmú következmények – átlássák. A jelen eljárásban nemcsak maga a jogszabályi hivatkozás kérdésbeli szerepeltetése okozta az értelmezésbeli nehézséget, hanem annak következetlen és ellentmondásos, más joganyagokkal összhangban nem álló alkalmazása egyben azt is tükrözte, hogy az értelmezés még a speciális jogi szakismerettel rendelkezők számára sem egyhangú. Ebből a bíróság azt állapította meg, hogy az átlagosan tájékozott választópolgártól nem elvárható az, hogy a szavazás előtt a kérdésben megjelölt jogszabályok egyértelmű azonosítását elvégezzék, tehát maguk állapítsák meg azt, hogy az Alapítványi tv., vagy a Fudan tv. 3. §-ában meghatározott cél megvalósításával kapcsolatban adják-e le a szavazatukat. A kérdéshez kapcsolt bármilyen magyarázattól függetlenül sem elvárható a kérdésbeli hivatkozások esetleges ellentmondásainak felismerése, különös tekintettel arra, hogy a kérdésre adható „igen” és „nem” válaszokkal a felismert ellentmondás feloldására a választópolgároknak nincs is lehetősége. A jogszabályi hivatkozások ellentmondásos megjelölése (Alapítványi tv. és Fudan tv.) még a választópolgárok szűk körét jelentő, speciális szakismerettel rendelkező, jogban járatos választópolgárok számára sem ad egyértelműen meghatározható jelentéstartalmat.

[19] Fenti ellentmondástól függetlenül a kérdésfeltevés lényegének jogszabályhelyre utalással történő meghatározása szintén nem egyeztethető össze az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében fogalt követelményekkel. A kérdés „(...) 2021. évi LXXXI. tv. (Fudan tv.) 3. §-ában meghatározott cél megvalósításához (...)” fordulatának értelmezése és a konkrét

jogszabályi cél meghatározása -függetlenül attól, hogy ez az az Alapítványi tv. vagy a Fudan tv. előírásaira vonatkozik-e sem várható el az átlagosan tájékozott választópolgártól.

[20] A kérdés „(...) *se tulajdonba, se használatba ne adja át a Magyar Államnak, illetve a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványnak*” fordulata sem teljesíti az egyértelműség követelményét, ugyanis ennek jelentéstartalma nem ad információt az átadás módjára vonatkozóan, így további, értelmezést segítő magyarázat hiányában nem állapítható meg, hogy ez ingyenes, vagy bármilyen formájú ellenérték fejében történő átadást jelen, e jelentős tartalombeli eltérés ismerete a választói értékítélet kialakítását alapvetően meghatározhatja. Éppúgy többértelmű az „*illetve*” fordulat használata is, mely a magyar nyelv általánosan ismert és használt jelentéstartalma szerint pontosítást, kiegészítést; a feltételek egymásmellettségét kifejező „és” kapcsolatot; esetleg a tagmondatok vagylagos kapcsolatát is kifejezheti.

[21] A kérelmezők alappal hivatkoztak arra is, hogy az eredményes és érvényes népszavazás következményei sem egyértelműek, így nem lehet megállapítani azt sem, hogy ennek következményeként az Önkormányzat milyen intézkedések, lépések megtételére lenne köteles, ennek eredményeként pedig mely módon érné el a kérdésben meghatározott célt, ezáltal a helyi jogalkotó cselekvési iránya, illetve annak lehetséges tartalma sem azonosítható.

[22] Fentiek összegzéseként a bíróság azt állapította meg, hogy az átlagos tájékozottságú választópolgár a kérdés alapos szövegértelmezésével sem juthat egyértelmű következtetésre sem annak tartalmát, sem pedig az általa adott válasz lehetséges következményeit illetően sem. Ez az Nsztv. 39. § (1) bekezdése sérelmét jelenti, melyre a kérelmezők alappal hivatkoztak.

[23] A kérdésegyértelműség követelményének önmagában is a határozat megváltoztatásával a hitelesítés megtagadását okozó sérelme egyúttal azt is jelentette, hogy a kérdés tartalma nem volt pontosan és egyértelműen megállapítható a bíróság számára sem. Emiatt annak vélelmezhető jelentéstartalmából az egyébként mindhárom kérelmező által nagyrészt azonos tartalommal hivatkozott, a kérdés alapjául szolgáló tárgykör kizártságával kapcsolatos következtetéseket sem tudott levonni függetlenül attól, hogy a Fudan tv. és az Alapítványi tv. nemzetközi szerződési minőségével kapcsolatban a tárgykört érintő országos népszavazást érintően a Kúria Knk.I.39.469/2022/2. számú végzése és az ennek háttéréül szolgáló 10/2022. (VI. 2.) AB határozat is releváns okfejtéskét állapítja meg azt, hogy az Alapítványi tv. a Fudan tv. szerinti Megállapodás, mint jogszabályban kihirdetett és a magyar jogrendszer részét képező nemzetközi szerződés végrehajtását célozza.

[24] Annak megítéléséhez ugyanis, hogy a kérdésfeltevés az Alaptörvény és az Nsztv. ezzel összhangban levő előírásaival ellentétben a képviselő-testület feladat,- és hatáskörén kívül esik, ezáltal a helyi közügy fogalmi kereteit meghaladja, egyértelműen azonosítani kellett volna a kérdés tartalmát.

[25] Fentiek alapján a Fővárosi Törvényszék a Budapest Főváros IX. kerület Helyi Választási Bizottság 5/2022. (X. 27.) sz. határozatát az Nsztv. 57. § (3) bekezdése alapján megváltoztatta, és a kérdés hitelesítését az Nsztv. 41. § (1) bekezdése alapján megtagadta.

[26] A kérelmezők eljárási költségeik megtérítését nem kérték, ezért erről a bíróságnak nem kellett rendelkeznie.

[27] Az I-III. rendű kérelmezők bírósági felülvizsgálati kérelmeinek a Fővárosi Törvényszék helyt adott, ezért az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 45/A § (5) bekezdése alapján kérelmezőnként megállapított 10 000 forint (összesen 30 000 forint) eljárási illeték a Magyar Állam terhén marad.

[28] Az Nsztv. 57. § (3) bekezdése alapján a Fővárosi Törvényszék döntése ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

Záró rész

Budapest, 2022. december 19.

dr. Sára Katalin s.k.
a tanács elnöke

dr. Orbán Fanni Irén s.k.
előadó bíró

dr. Szilágyi-Horváth Eszter s.k.
bíró