

Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma: 105.Kpk.750.122/2024/3.

A kérelmező: ... (...)

A kérelmező képviselője: Litresits Ügyvédi Iroda (1053 Budapest, Veres Pálné utca 14. II/4., eljáró ügyvéd: dr. Litresits András)

A kérelmezett: Budapest Főváros XII. Kerület Hegyvidéki Önkormányzat Helyi Választási Bizottság (1126 Budapest, Böszörményi út 23-25.)

Az eljárás tárgya: helyi népszavazási ügyben hozott 3/2024. (III. 27.) számú határozat felülvizsgálata

V é g z é s

A bíróság a kérelmezett 3/2024. (III. 27.) számú határozatát helybenhagyja.

Kötelezi a kérelmezőt, hogy az állam javára, az állami adó- és vámhatóság felhívásában megjelölt módon és számlára fizessen meg 10.000 (tízezer) forint eljárási illetéket. A fizetendő illeték a végzés jogerőre emelkedését követő 60. napon válik esedékessé.

A végzés ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A kérelmező, mint szervező helyi népszavazásra javasolt kérdést nyújtott be 2024. március 4-én a kérelmezetthez a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (Nsztv.) 36. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából. A népszavazásra javasolt kérdés (a továbbiakban: kérdés) a következő volt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC törvény 83. § (4) bekezdésében foglalt vélemény kialakítása során kizárólag olyan átszervezést támogasson köznevelési intézményben, amelyet ugyanezen jogszabályhely szerinti valamennyi véleményezésre jogosult is támogat?”
- [2] A kérelmezett a 3/2024. (III. 27.) számú határozatával a kérdés hitelesítését megtagadta. Indokolásában az Nsztv. 32. §-ára, 35. § (1) bekezdés a) pontjára, 36. § (1) bekezdésére, 39. §-ára, valamint a 41. § (1) bekezdésére hivatkozott. A kérdéshez kapcsolódó jogszabályi környezet ismertetése mellett rögzítette, hogy a köznevelési intézmények átszervezésével kapcsolatos vélemény kialakítása képviselő-testületi hatáskörbe tartozik, azaz ez esetben a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Köznevelési tv.) 83. § (4) bekezdése alapján Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) vélemény kialakításával kapcsolatos döntés meghozatalára jogosult. A kérdést túl általánosnak minősítette, mert az konkrét köznevelési intézményre irányuló konkrét véleményezendő átszervezést nem tartalmazott. Megjegyezte, amennyiben a kérdés konkrétan a ... fenntartói jogainak átvételére irányuló kezdeményezés (átszervezés), úgy hivatalos tudomása szerint a fenntartói jog átadása iránti eljárás időközben megszüntetésre is került. A kérdés a választópolgári egyértelműség követelményének nem felel meg, mert az „átszervezés” kifejezés az érintett intézmény, és az átszervezési forma megjelölése nélkül olyan általános megfogalmazás, ami nem alkalmas arra, hogy azt a választópolgárok egyféleképpen értsék, ezért a kérdés hitelesítése a választópolgári akarat és a népszavazás eredményeként

meghozott döntés közötti összhang hiányát eredményezné. A kérdés továbbá a jogalkotási egyértelműség követelményének sem felel meg, mert egy érvényes és eredményes népszavazást követően a jogalkotónak nem lenne világos, hogy a jövőben semmiféle átszervezésre irányuló döntést nem támogathatna-e, illetve az sem egyértelmű, hogy milyen tartalmú döntést kell megfogalmaznia abban az esetben, ha a véleményre jogosultak nem mindegyike fogalmazza meg ugyanazt a véleményt. Sérelmesnek tartotta, hogy egy érvényes és eredményes népszavazás következtében a képviselő-testület jogszabályban rögzített joga teljes mértékben kiüresedjen, az iskolák esetében pedig tulajdonosi jogai korlátozódjanak.

A felülvizsgálati kérelem

- [3] A kérelmező a határozat megváltoztatásával a kérdés hitelesítését kérte. A választópolgári egyértelműség kapcsán a kérelmező a Kúria több eseti döntéséből (Knk.II.39.103/2023/2., Knk.II.39.102/2023/2.) levezette, hogy egy jogszabályban használt fogalom megértése egy átlagosan tájékozott választópolgár számára nem jelenthet különösebb nehézséget. Tekintettel arra, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény az „átszervezés” és a „köznevelési intézmény” fogalmait több helyen, következetesen használja, így e kifejezések a választópolgárok számára egyértelműnek tekintendők, ezáltal a döntésük lehetséges következményeit is átláthatják. Megjegyezte, hogy a fenti fogalmak a hétköznapi szóhasználatban is megjelennek és tartalmuk nem tér el a jogszabályi szóhasználatától. A jogalkotói egyértelműséget tekintve előadta, hogy a kérdés egyértelmű, ugyanis egy érvényes és eredményes népszavazást követően a képviselő-testület csak olyan átszervezést támogathatna, amelyet valamennyi véleményező szerv is támogat, ez pedig a képviselő-testületet az Nsztv. 60. § (2) bekezdésében meghatározott ideig kötné. Vitatta, hogy egy érvényes és eredményes népszavazást követően a képviselő-testület jogszabályban rögzített joga kiüresedne; e körben alkotmánybírósági határozatokra (52/1997. (X. 14.) AB határozat, 76/2007. (X. 19.) AB határozat) hivatkozott.
- [4] A kérelmezett az eljárásban nyilatkozott nem tett.

A bíróság döntése és annak jogi indokai

- [5] A felülvizsgálati kérelem nem alapos.
- [6] A bíróság a kérelmezett határozatának jogszerűségét az Nsztv. 57. § (1)-(3) bekezdése alapján, az Nsztv. 1. § (1) bekezdése értelmében alkalmazandó választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) 229. § (2) bekezdése, továbbá – figyelemmel a Kp. 157. § (13) bekezdés a) pontjára – a Ve. 228. § (2) bekezdésének második mondata folytán alkalmazandó Kp. 151. §-a szerint nemperes eljárásban bírálta el. Az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján a Ve. Általános részét az Nsztv.-ben foglalt eltérésekkel kellett alkalmazni.
- [7] 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.
- [8] Az Nsztv. 41. § (1) bekezdése alapján a helyi választási bizottság a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról a benyújtásától számított harminc napon belül dönt. A helyi választási bizottság a kérdést akkor hitelesíti, ha az az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel.

- [9] A helyi népszavazásra javasolt kérdés egyértelműsége két elemet foglal magában. Egyrészt a kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie (választópolgári egyértelműség), amely azt jelenti, hogy a kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy azt a választópolgárok kizárólag egyféleképpen értsék, világosan lássák a kérdés lényegét és jelentőségét. Amennyiben a kérdés nem értelmezhető pontosan, akkor a népszavazáshoz való jog csak formálisan érvényesülhet, ezáltal pedig nem lesz legitim a helyi népszavazás, mert a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz. Másrészt a kérdés alapján a képviselő-testület számára is egyértelműnek kell lennie, hogy a helyi népszavazás eredménye folytán terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen szabály megalkotására köteles (jogalkotói egyértelműség). A jogalkotási kötelezettség tekintetében a helyi népszavazás eredményének konkrétan és határozottnak kell lennie, azaz a jogalkotó számára világossá kell tenni, hogy milyen tartalmú és irányú jogalkotás szükséges annak érdekében, hogy a helyi népszavazási kezdeményezés célba érjen.
- [10] A fentiek figyelembevételével a helyi népszavazásra javasolt kérdés az alábbiak miatt nem felel meg az egyértelműség követelményének.
- [11] A választópolgári egyértelműség vizsgálatánál abból kell kiindulni, hogy az átlagosan tájékozott állampolgár számára érthető-e a kérdés a szavak általánosan elfogadott, köznapi jelentése alapján. A Knk.II.39.058/2022/8. számú határozatában a Kúria rögzítette, hogy a népszavazásra feltett kérdés választópolgári egyértelműségének a megítélésekor elsősorban a szavak általános, nyelvtanilag elfogadott jelentését kell figyelembe venni, mely alapján megállapítható egy elsődleges, hétköznapi jelentés, ahogyan azt egy átlagosan tájékozott, racionális választópolgár érti.
- [12] A bíróság a kérdésben szereplő szavak jelentéseit tekintve megállapította, hogy az „átszervezést” és a „valamennyi” szavaknak a választói és jogalkotói egyértelműség akadályát képező jelentéstartalma van. Az „átszervezés” kifejezés esetén a jogszabályban rögzített jelentéstartalom és a szó köznapi jelentése között kétségtelen átfedések mutatkoznak, azonban a köznapi szóhasználat lényegesen tágabb jelentéstartalmat tulajdonít a kifejezésnek, mint a Köznevelési tv. kérelmező által hivatkozott rendelkezései [77. § (2) k) pontjában, 83. § (1) bekezdésében, 84. § (2a) bekezdésében]. Utóbbiakban az „átszervezés” kifejezéssel egy sorban – felsorolás formájában – a következő kifejezések is megjelennek: „a köznevelési intézmény létesítéséről, nevének megállapításáról, gazdálkodási jogköréről, átszervezéséről, megszüntetéséről, alapfeladatának módosításáról, fenntartói jogának átadásáról”. Míg tehát a jogi norma szövege elkülöníti az intézményi változ(t)ás eseteit, addig a köznapi szóhasználat az idézettek együttesére vonatkoztatja az átszervezést. A választópolgár a jogszabályi fogalom meghatározás helyett a köznapi szóhasználatra asszociál a döntés meghozatalakor, így annak kialakítása során nem azt mérlegeli, és elvárható módon nem is mérlegelheti azt, hogy mi a különbség az átszervezés és pl. a fenntartói jog átadása között. Az „átszervezés” kifejezést illetően az általános és a jogi normatív jelentéstartalom eltérései miatt a kérdés a választói, ezáltal pedig a jogalkotói egyértelműség követelményét nem állja ki.
- [13] Hasonló értelmezési nehézséget okoz a „valamennyi” szó is, mert az egy olyan névmás, ami a szövegkörnyezet függvényében különféle jelentéstartalmat hordoz. Határozatlan melléknévi névmásként jelenthet: „valami kevés, valami kis”; határozatlan főnévi névmásként jelenthet: „Valami kis mennyiség a szóban forgó dologból.; vonatkozó melléknévi névmásként jelenthet: „Ahány (csak), akármennyi, bármennyi.”; vonatkozó főnévi kötőszóként: „Amennyi csak; akármennyi.”; általános melléknévi névmásként: „minden egyes, mindegyik (együttvéve); minden.”; általános főnévi névmásként: „mindegyik; mindenki”; mérték- és fokhatározóként:

„bizonyos fokig; némileg”; általános határozóragos névmásként: „mindnyájan, mindannyian; mind”. A „valamennyi” kifejezés különféle jelentéstartalma miatt pedig a kérdés a választói és a jogalkotói egyértelműség követelményét nem teljesíti.

- [14] A bíróság a kérdés vizsgálatát a pusztán textuális értelmezésen túl kontextuális összefüggésben is elvégezte, és ez alapján is arra a következtetésre jutott, hogy bár a kérdés a magyar nyelvtan szabályainak megfelel, mégis olyan logikai hibában szenved, ami a választópolgári átláthatóságot – a fenti [12]-[13] bekezdésben foglaltaktól függetlenül is – akadályozza. A választópolgárnak ugyanis a kérdés megválaszolásakor a jövőben eshetőlegesen bekövetkező, a választás napján előre nem látható átszervezésekről kellene határozott véleményt formálnia. A jelenlegi szabályozás szerint a Köznevelési tv. 83. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testület csak konkrét fenntartó-váltásról, a megfelelő információk és dokumentációk birtokában nyilváníthat véleményt, így ésszerűtlen lenne, ha a választópolgárok mindenféle konkrét ismeretek hiányában döntenének a jövőben minden előre nem látható átszervezésről. Egy ilyen típusú döntéshozatal a választói akarattal végső soron ellentétes helyzetet is eredményezhet, hiszen a képviselő-testulettől a választópolgárok számára kedvező és kedvezőtlen átszervezések esetén is ugyanolyan tartalmú vélemény kialakítását követelné meg.
- [15] A fentiek szerint a kérdés nem olyan mértékben egyértelmű és világos, hogy annak tartalma felől az átlag választópolgárnak ne támadhatnának alappal kétségei, illetve, hogy arra tudatosan és megfontoltan egyértelmű „igennel” vagy „nemmel” tudjon válaszolni, ezért a bíróság a határozatot az Nsztv. 57. § (3) bekezdése alapján helybenhagyta.
- [16] A sikertelen felülvizsgálati kérelmet előterjesztő kérelmezőt a bíróság az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 45/A. § (5) bekezdése szerinti eljárási illeték megfizetésére kötelezte. A teljesítési határidő a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 358. § (2) bekezdésére figyelemmel az Itv. 78. § (4) bekezdésén alapul. A teljesítés módját a polgári és közigazgatási bírósági eljárás során meg nem fizetett illeték és állam által előlegezett költség megfizetéséről szóló 30/2017. (XII. 27.) IM rendelet 3. § (2) bekezdése, míg a teljesítés elmulasztásának következményeit a 3. § (3) bekezdése határozza meg. Az illetéket az állami adó- és vámhatóság 10032000-01070044-09060018 számú illetékbevételei számlájára kell megfizetni. A megfizetés során közleményként fel kell tüntetni a Fővárosi Törvényszéket, a bírósági ügyszámot, valamint a fizetésre kötelezett adóazonosító számát.
- [17] A végzés ellen a jogorvoslat lehetőségét az Nsztv. 57. § (3) bekezdése zárja ki.

Záró rész

Budapest, 2024. május 16.

dr. Huber Gábor s. k.
a tanács elnöke

dr. Litauszki Tibor s. k.
előadó bíró

dr. Nagy Péter s.k.
bíró