

Budapest Környéki Törvényszék
21.Pk.50.092/2017/3.

1

A törvényszék a dr. Lovász Ügyvédi Iroda (1054 Budapest, Bank. u. 6. III/11. szám, ügyintéző: dr. Lovász Ernő ügyvéd) által képviselt *Kangyal Balázs* (

I. rendű, *Lukács Ferenc* (.....) II. rendű és a *Vörösvár Invest Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság* (1033 Budapest, Miklós utca 8. szám alatti székhelyű) III. rendű kérelmezők által a Tóth Balázs elnök által képviselt *Nagykovácsi Helyi Választási Bizottság* kérelmezett által (2094 Nagykovácsi, Kossuth Lajos u. 61. szám) *helyi népszavazási kezdeményezés tárgyában meghozott 1/2017. (V. 2.) számú határozatának bírósági felülvizsgálata* iránt indított nem peres eljárásban meghozta az alábbi

V É G Z É S T :

A törvényszék a Nagykovácsi Helyi Választási Bizottság 1/2017. (V. 2.) számú határozatát megváltoztatja és a Balatoni Ágnes által helyi népszavazási kezdeményezés tárgyában benyújtott „Egyetért-e ön azzal, hogy a helyi építési szabályzat (HÉSZ) úgy módosuljon, hogy Nagykovácsiban, lakó és vegyes terület felhasználású építési övezeteiben 400 négyzetméternél nagyobb bruttó alapterületű kereskedelmi egység ne épülhessen” kérdés hitelesítését megtagadja.

Kötelezi a III. rendű kérelmezőt, hogy 1000.- Ft (Egyezer forint) le nem rótt eljárási illetéket fizessen meg az államnak a Nemzeti Adó-és Vámhivatal felhívására az abban megjelölt időben és módon.

Megállapítja, hogy további 9.000.- Ft (Kilencezer forint) le nem rótt eljárási illetéket a kérelmezett helyett az állam viseli.

A végzés ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

I N D O K O L Á S :

Balatoni Ágnes Nagykovácsi lakos 2017. április 7. napján Nagykovácsi jegyzőjénél az alábbi kérdés népszavazásra bocsátását kérelmezte : „Egyetért-e ön azzal, hogy a helyi építési szabályzat (HÉSZ) úgy módosuljon, hogy Nagykovácsiban, lakó és vegyes terület felhasználású építési övezeteiben 400 négyzetméternél nagyobb bruttó alapterületű kereskedelmi egység ne épülhessen?”

Nagykovácsi Helyi Választási Bizottsága 2017. május 2. napján meghozott 1/2017. (IV. 2.) számú határozatával a feltett kérdés hitelesítését elrendelte. Határozata indokolásában kifejtette, hogy Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 13. § (1) bekezdés e) pontja alapján a helyi közügy, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladat, különösen a településfejlesztés és településrendezés. Ezen feladata keretében a helyi önkormányzat a településfejlesztési koncepcióról az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (X. 8.) Kormányrendelet 6. §-a alapján középtávra szóló integrált településfejlesztési stratégiát, a 9. § alapján hosszú távra szóló településszerkezeti tervet, valamint a 11. §-ban foglaltak szerint helyi építési szabályzatot készít,

melyet rendelettel fogad el. Utalt arra is, hogy a 253/1997. (XII. 20.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Oték.) 7. § (1) bekezdése és 6. § (3) bekezdése alapján területfelhasználási egységek területeit közterületre és egyéb területekre kell tagolni. A beépítésre szánt területeket építési övezetekbe, míg az arra nem szánt területeket övezetekbe kell sorolni.

Álláspontja szerint a beadványozó kérdésével érintett lakó és vegyes területekre vonatkozó szabályokat Nagykovácsi Önkormányzata 19/2009. (IX. 1.) rendelete (a továbbiakban: HÉSZ) 10-18. §-a szabályozza, a helyi népszavazáson feltenni kívánt kérdés esetleges elfogadása pedig arra kötelezné a rendeletalkotó önkormányzatot, hogy a HÉSZ jelenleg hatályos szövegét a beépítésre szánt területek általános előírásai alcím 10. §-ában új bekezdésbe iktatásával lakóterületre, valamint központi vegyes és településközpont vegyes területre vonatkozóan korlátozza a bruttó 400 négyzetméterben a kereskedelmi egység létesítését. Rámutatott továbbá arra is, hogy a feltenni kívánt kérdés nem tartozik a népszavazás kezdeményezéséről az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 36. §-a (a továbbiakban: Nsztv.) 32. § (2) bekezdésében meghatározott tiltott tárgykörök közé. Megjegyezte ugyanakkor, hogy az ott felsorolt esetek közül esetlegesen az a) pont szerinti költségvetésről és zárszámadásról szóló helyi népszavazás tilalma jöhet szóba, mellyel kapcsolatos indokait a helyi választási bizottság az általa korábbiakban meghozott 5/2015. (XI. 3.) számú határozat indokolására való visszautalással megerősítette.

A Helyi Választási Bizottság határozatával szemben törvényes határidőn belül jogi képviselőjük útján Kangyal Balázs, Lukács Ferenc és a Vörösvár Invest Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő, melyben kérték, hogy a törvényszék a Nagykovácsi Helyi Választási Bizottság 1/2017. (V. 2.) számú határozatát változtassa meg és a kérdés hitelesítését tagadja meg.

A felülvizsgálati kérelem indokolásában utaltak arra, hogy az épített környezet védelméről szóló 1997. évi LXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 30. §-a (1)-(3) bekezdései és (6) bekezdése alapján amennyiben a feltett kérdés eredményeként a népszavazás során támogatás alakulna ki, úgy Nagykovácsi Önkormányzatának kártalanítási kötelezettsége merülhetne fel. Kiemelték, hogy Nagykovácsi Önkormányzatának képviselő testülete 2012. januárjában a HÉSZ-t akként módosította, hogy a Vk-1. övezet esetében a beépítés 37,5 %-ra, a szintterület 0,75-ra emelkedett, míg a zöldfelület mértéke 31, 5 %-ra csökkent. A HÉSZ ezen módosításával az úgynevezett Vk-1. övezet telektulajdonosai nagyobb beépíthetőségre szereztek építési jogot. Abban az esetben, ha a népszavazásra feltett kérdés támogatást kapna, a telektulajdonosok a nagyobb területi beépíthetőségüket nem tudnák kihasználni, mert legfeljebb bruttó 400 négyzetméter alapterületű kiskereskedelmi egység lenne építhető, így építési jogukat a HÉSZ módosítása korlátozná. Fentiek tehát azt eredményezik, hogy az Étv. szerinti önkormányzatot terhelő kártalanítási kötelezettség miatt a népszavazási kérdés költségvetésileg érintett.

Előadták továbbá, hogy Nagykovácsi képviselő testületének integrált településfejlesztési stratégiája (a továbbiakban ITS) meghatározza az ófalu településrész fejlesztésének stratégiai céljait is, mely településrész jelentős területe a Vk-1. jelű övezetben van. A fejlesztési célok között kiemelt jelentőséggel bír a kereskedelmi és szolgáltató egységek fejlesztése, vagyis az ezen településrészen tulajdonnal rendelkező lakók alappal számíthatnak arra több évtizedre visszamenően, hogy itt kereskedelmi fejlesztés fog megvalósulni, de központosulnak a települést szolgáló intézményi és szolgáltató funkciók is.

Állították, hogy a Vörösvár Invest Kft. III. rendű kérelmező 2011. február 16. napján kelt adásvételi szerződéssel két darab egyenként 5152 négyzetméter területű ingatlant vásárolt. Ezen cég és az önkormányzat közös akarata többek között kereskedelmi célú beruházás megvalósítása ebben az övezetben. Mindezek következtében a beruházó társaság akár kártérítési igénnyel is élhet az önkormányzattal szemben a tervezett beruházás megghiúsulása miatt. Abban az esetben, ha az önkormányzatnak kártalanítási, avagy kártérítési kötelezettsége keletkezne mindezen kifizetések pótlása kétségtelenül aránytalan terhet fog róni az önkormányzat lakosaira, hiszen a hiányukat pótolni kell például helyi adókkal. Így az Nsztv. 32. § (2) bekezdés a) és b) pontja alapján a kérdés hitelesítését meg kell tagadni.

Fentiekén túlmenően hivatkoztak arra is, hogy a népszavazásra feltett kérdés esetleges eredményessége olyan helyzetet idézne elő, hogy Nagykovácsi Önkormányzat képviselő testületének a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak követelményeit a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. (továbbiakban: Nvt.) törvénnyel ellentétes rendeletet kellene alkotnia, mely az Alaptörvény 32. Cikk. (3) bekezdésébe is ütközik, hiszen önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Így a benyújtott kérdés hitelesítése ez okból is megtagadandó.

Kitértek arra is, hogy támogató eredményű népszavazás esetén a HÉSZ, illetve a szabályozási terv is ellentétes lenne az ITS-ben meghatározott elvekkel és célokkal. A beadványozó által benyújtott kérdés ugyanis arra irányul, hogy nemcsak a Vk-1-es övezetben, hanem valamennyi lakó és vegyes terület felhasználású övezetben ne épülhessen bruttó 400 négyzetméternél nagyobb alapterületű kereskedelmi célú építmény, melyből egy kiemelendő rész csupán a Vk-1.-es övezet, melyben két magántulajdonú ingatlanon kívül valamennyi önkormányzati tulajdonban van. Az önkormányzat itt faluközpont kialakítását tervezi, mellyel összhangban áll a HÉSZ 16. § (1) bekezdése is. A faluközpontban már megvalósult az óvoda, a bölcsőde és a templom, de a tervekben védőnői szolgálat, sportcsarnok, piac, szolgáltató központ és polgármesteri hivatal is szerepel. Ha a növekvő lakosságszámhoz igazodó kereskedelmi létesítmény elhelyezésére nem lesz lehetőség, akkor a vagyon érték csökken, és az önkormányzat nem, vagy csak korlátozottan tudja megvalósítani a növekvő helyi lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása kötelezettségét.

Végül álláspontjuk szerint a beadványozó által hitelesíteni kért kérdés egyéni érdekeket takar, így az is aggályos, hogy lehet-e szó helyi közügyről, ezért a feltett kérdés Alaptörvénnyel való ellentétessége okán a kérdés hitelesítése ez okból is megtagadandó az Alaptörvény 31. Cikk (1) és (2) bekezdése sérelme miatt.

Az I. és II. r. kérelmező felülvizsgálati kérelme az alábbiak szerint alapos, a III. r. kérelmező felülvizsgálati kérelme alaptalan.

Az Nsztv. 1. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. Törvény (a továbbiakban Ve.) 222. § (1) bekezdése szerint a választási bizottság másodfokú határozata, továbbá a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújthat be. Az értelemszerű alkalmazás a helyi népszavazás esetében azt jelenti, hogy a HVB határozata elleni bírósági felülvizsgálati kérelemre is alkalmazni kell ezt a jogszabályhelyet.

Az Alkotmánybíróság a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában a népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatban érintettek körét és magát az érintettséget is tágan értelmezte, a népszavazáshoz való

alapjogra és más, az Alaptörvényben foglalt jog érvényesülésére tekintettel. A Kúria ezért – az AB határozatban kifejtett érvek mellett – maga is olyan gyakorlatot alakított ki, amely szerint nem kívánja meg, hogy a kérelmező saját jogaira és kötelezettségeire is közvetlenül kihasson a kezdeményezés. (Knk.IV.38.142/2015/7.)

A törvényszék megállapította, hogy az I. és a II. rendű kérelmezők helyi lakosok, így érintettségük fennáll. Ugyanakkor a törvényszék – az egységes joggyakorlatot alakító Kúria iránymutatása szerint – vizsgálta a III. r. kérelmező érintettségét. A hivatkozott felsőbbbíróági gyakorlat szerint nem szükséges, hogy a kérelmező saját jogaira és kötelezettségeire is közvetlenül kihasson a kezdeményezés, azonban az Alkotmánybíróági döntés sem ment el odáig, hogy az érintettséget nem szükséges valószínűsíteni vagy alátámasztani.

A III. r. kérelmező jogi személy, székhelye Budapesten van. Arról, hogy Nagykovácsi község helyi népszavazása vonatkozásában bármiféle érintettsége, érdeke fennállna, kérelmében tett nyilatkozatot, állítva, hogy két ingatlant vásárolt az önkormányzattól. Azonban az előadását nem támasztotta alá egyéb dokumentummal. Az érintettség valószínűsítésének módja – a törvényszék álláspontja szerint – nem tartozik a kérelem pótolandó és pótoltatandó hiányainak körébe. A törvényszéknek kizárólag olyan vonatkozásban áll hiánypótlásra való felhívási kötelezettsége, amely hiányosság a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását eredményezné, mint például a jogi képviselő hiánya, vagy a jogi szakvizsga igazolása.

Az érintettség valószínűsítésének elmaradása okán a III. rendű kérelmező vonatkozásában a törvényszék a legitimáció hiányát állapította meg, és a kérelmet a fent hivatkozott jogszabályhelyekben megfogalmazott feltételek hiányában utasította el.

Az I. és II. r. kérelmező felülvizsgálati kérelmét a törvényszék az alábbiak szerint vizsgálta meg.

A törvényszék - reflektálva a felülvizsgálati kérelemben foglaltakra - az érdemi vizsgálatot megelőzően kiemeli, hogy a Nagykovácsi Helyi Választási Bizottság hasonló tárgyban hozott 5/2015 (XI.3.) számú HVB határozatának bírósági felülvizsgálata során a Budapest Környéki Törvényszék 11. Pk. 50.131/2015/2 számon meghozott végzése a jelen eljárásban nem tekintendő irányadónak, az a jelen bíróságot ebben a nemperes eljárásban nem köti. Önmagában abból a körülményből, hogy azonos közigazgatási terület részben azonos övezeti besorolású ingatlanaira vonatkozik a feltenni kívánt kérdés, nem következik, hogy azonos feltételeket kell a jelen bíróságnak vizsgálnia.

A bíróságoknak, így a jelen törvényszéknek is, a kérelmeket tartalmuk alapján kell elbírálni. Kiemelendő ugyanakkor, hogy a Kúria Knk.IV.38.143/2015/6. számú döntésében azt fejtette ki, hogy a felülvizsgálat terjedelmét illetően figyelembe kell venni az Alaptörvényen alapuló jogrend védelmét. Ebből következően a választási bizottságnak a kérdés elutasításakor, vagy a hitelesítés indokainak megfogalmazásakor, illetve a döntést felülvizsgáló bíróságnak különös felelőssége van abban a tekintetben, hogy csak olyan kérdés kerüljön az aláírásgyűjtés fázisába, amely tárgyában az Alaptörvény és a vonatkozó jogszabályok alapján valóban lehet népszavazást tartani.

A jogrend védelmében a törvényszék csak olyan határozatot hagyhat helyben, amely a törvényi előírásoknak megfelel. A Kúria - a korábban már hivatkozott - döntésében kiemelte, hogy helyi népszavazás esetén is irányadónak tekinti azon korábbi - az országos népszavazással kapcsolatos gyakorlatát - hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés vizsgálata körében az Alaptörvény és a

jogrend védelmének célja megelőzi a felülvizsgálati eljárásra jellemző kérelemhez kötöttség elvét. A törvényszék erre az elvre tekintettel hozta meg döntését, és a felülvizsgálati kérelemben foglalt hivatkozásoktól eltérő indokkal állapította meg a határozat törvénysértő voltát.

A népszavazásra feltenni szándékozott kérdéssel szembeni egyértelműség követelményét, a választópolgári és jogalkotói, döntéshozói egyértelműségnek való megfelelést az Alkotmánybíróság dolgozta ki, amely később a törvénybe is bekerült. Az Nsztv. 39.§ (1) bekezdése értelmében a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján a képviselő-testület el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség és ha igen, milyen jogalkotásra köteles.

A választópolgárok számára való egyértelműség tekintetében a Kúria számos szempontot fogalmazott meg. A kérdéssel szemben követelmény, hogy az világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, feleljen meg a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, a választópolgárok jól értsék, lássák át a kérdés lényegét, jelentőségét, hogy tudatosan és átgondoltan tudják leadott szavazataikkal a jogaikat gyakorolni. Amennyiben a népszavazási kérdés pontosan nem értelmezhető, akkor a népszavazáshoz való jog tudatos döntés hiányában csak formálisan érvényesülhet (A Kúria Knk.IV.37.458/2015/3., Kvk.37.300/2012/2., Knk.IV.37.356/2015/2 és Knk.IV.37.132/2016/4. számú határozatai).

A választópolgári egyértelműség szempontjából külön csoportot képeznek azok az esetek, amikor a kérdés megtévesztő, mert abból nem derül ki a választópolgár számára, hogy valójában miről is szól a referendum, miről nyilváníthat véleményt. A választópolgári egyértelműség lényegét a Knk.IV.37.457/2015/3. számú határozat úgy foglalta össze, hogy □nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz.

A törvényszék megítélése szerint a jelen ügyben vizsgált kérdés megválaszolásával nem egyértelmű, hogy a választópolgár pontosan mire szavaz. A választópolgár nem tudja ugyanis megítélni, hogy a 400 négyzetméternél kisebb bruttó alapterületű, kereskedelmi célú épületek megépítése Nagykovácsi község egyes övezeteinek tényleges beépítési paramétereikhez miként viszonyul, azokat miként befolyásolja. A választópolgár nem képes átlátni a számszerűen meghatározott korlátozás tényleges hatását, így azt sem, hogy az a választópolgári szándékkal egyezik-e vagy sem.

Ebben a körben a törvényszék hivatkozik a Kúriának a Knk.IV.37.132/2016/4., a Knk.IV.37.133/2016/4. és a Knk.VII.37.997/2016/4. számú határozataiban tett korábbi megállapításaira és egyben töretlen gyakorlatára, amelyek szerint bizonyosan sérti a kérdésgyértelműség követelményét, ha a választópolgárnak a feltett kérdés alapján nincs lehetősége átlátni döntésének valamennyi érdemi következményét. Így az 1/2017. (V.2.) HVB határozat által elbírált kérdéssel kapcsolatban az Nsztv. 39. § (1) bekezdésbe foglalt választópolgári egyértelműség követelményének való meg nem felelés áll fenn. Így a törvény a helyi választási bizottság határozatát megváltoztatta és a kérdés hitelesítését megtagadta.

A felülvizsgálati kérelem egyéb hivatkozásainak vizsgálatát a törvényszék arra tekintettel mellőzte, hogy a népszavazásra feltett kérdés a választópolgári és jogalkotói egyértelműség próbáját nem állta ki, így a Helyi Választási Bizottság határozatát már önmagában ezen okból meg kellett változtatni, figyelemmel az Nsztv. 57.§ (3) bekezdésére. E körben irányadónak tekintette a Kúria Knk.IV.38.143/2015/6. számú eseti döntésében kifejtetteket is.

A felülvizsgálati kérelemmel támadott határozatban a HVB úgy foglalt állást, hogy a kérelem illetékmentes. A kérelmezők az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban Itv.) 33. §. (2) bekezdésének 1) pontjára hivatkoztak, mely azonban nem helytálló, és téves a HVB jogorvoslati tájékoztatása is. A jelen esetben ugyanis nem közigazgatási hatósági eljárásról van szó, hanem bírósági felülvizsgálatról, mely bírósági nemperes eljárás arra irányul, hogy a HVB által meghozott határozat jogszerűségét vizsgálja meg a törvényszék. Az ilyen eljárásokra vonatkozó szabályok az Itv. VI. fejezetében nyertek elhelyezést.

Az Itv. 62. § (1) bekezdés s) pontja értelmében a feleket jövedelmi és vagyoni viszonyaikra tekintet nélkül illetékfeljegyzési jog illeti meg a választási bizottság határozatának felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásban. Ehhez kapcsolódóan az Itv. 43. §. (7) bekezdése azt mondja ki, hogy a közigazgatási nemperes eljárások illetéke 10.000 Ft.

Az Nsztv. 1. §-án keresztül érvényesülő Ve. 228. § (2) bekezdése szerint a bírósági felülvizsgálati eljárásokban a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. (Pp.) közigazgatási perekre vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. A jelen eljárás – az utaló szabály folytán - ezen speciális rendelkezések hatálya alá tartozik, és az eljárási illetéket is ennek figyelembe vételével kell meghatározni.

Az I. és II. r. kérelmezők felülvizsgálati kérelmének a törvényszék helyt adott, így a velük szemben vesztesnek tekintendő, és az Itv. 5. § (1) bekezdésének b) pontja szerint személyes illetékmentességben részesülő kérelmezett helyett az állam előlegezte és viseli az eljárással felmerült illetéket.

A III. r. kérelmező felülvizsgálati kérelmét a bíróság mint annak előterjesztésére jogosulatlantól származó kérelmet érdemi vizsgálat nélkül utasította el. Ebből következően a feljegyzett illetékből annak 10 %-át, figyelemmel az Itv. 57 § (1) bekezdés a) pontjára is, az eredménytelenül eljárást indító félre terhelte a törvényszék, melyet a 6/1986(VI.26.) IM rendelet 13. §. (2) bekezdése alapján köteles megfizetni az államnak.

Összegezve tehát a III. r. kérelmező 1.000 Ft feljegyzett illeték megtérítésére köteles, míg a fent maradó 9.000 Ft eljárási illeték az állam terhén marad.

A jogorvoslatot az Nsztv. 57. § (3) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2017. június 12. napján.

dr. Szigeti Krisztina *s. b.*
törvényszéki bíró, a tanács elnöke

dr. Kiss Márta *s. b.*
törvényszéki tanácselnök

dr. Kovács András *s. b.*
törvényszéki tanácselnök