



Székesfehérvári Törvényszék
2.Pk.50.079/2018/15. szám

A Székesfehérvári Törvényszék a dr. Kovács P. Zoltán Ügyvédi Iroda (eljáró ügyvéd: dr. Kovács P. Zoltán, 154. Budapest, Hold u. 21. III. em.) által képviselt **Gerhard Ákos Emőd** (2481 Velence, Tavasz u. 1.) kérelmező által a **Velence Város Helyi Választási Bizottság** (2481 Velence, Tópart u. 26.) kérelmezett ellen helyi népszavazási kezdeményezés tárgyában meghozott 6/2018. (VII.10.) számú határozatának bírósági felülvizsgálata iránt indított nemperes eljárásban meghozta az alábbi

v é g z é s t:

a Velence Város Helyi Választási Bizottság 6/2018. (VII.10.) számú határozatát **helybenhagyja.**

Kötelezi a kérelmezőt, hogy az államnak – az állami adó- és vámhatóság felhívására, a felhívásban megjelölt módon és határidőben – fizessen meg 10.000,- (tízezer) Ft meg nem fizetett eljárási illetéket.

A végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A kérelmező helyi népszavazást kezdeményezett az alábbi kérdésben: *"Akarja-e Ön, hogy az önkormányzati tulajdonú Velence Városgazdálkodási Kft. vegye át a Velence Korzó üzemeltetését?"*

A Velence Város Helyi Választási Bizottsága (továbbiakban: HVB) a 6/2018. (VII.10.) számú határozatával a kérdés hitelesítését megtagadta. Ezt azzal indokolta, hogy a kérdés érinti a költségvetést, ezért az a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (továbbiakban: Nsztv.) 32. § (1) bekezdés a) pontja szerinti tiltott tárgykörökbe tartozik.

A kérelmező a HVB döntésével szemben bírósági felülvizsgálatot kért. Álláspontja szerint a feltenni kívánt kérdés nem tartozik az Nsztv. 32. § (2) bekezdés a) pontja szerinti tiltott tárgykörbe, hiszen ez utóbbi a költségvetésről történő népszavazást zárja ki, de ez nem értelmezhető oly módon, hogy a költségvetést közvetetten érintő kérdésekben sem lehetne helyi népszavazást kezdeményezni. Miután bármilyen önkormányzati vagyonnal, kötelezettség vagy feladatvállalással kapcsolatos tevékenység érinti a helyi önkormányzat költségvetését, a HVB határozata szerinti értelmezés a helyi népszavazás jogintézménye kiüresítéséhez vezetne. E körben hivatkozott az Nsztv. 32. § (1) bekezdés a) pontjának értelmezése körében kialakult bírói gyakorlatra, utalva a Miskolci Városi Bíróság, illetve a Pesti Központi Kerületi Bíróság egy-egy eseti döntésére.

Kifogásolta továbbá, hogy a határozat nem tartalmaz bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a kérdés milyen módon és mennyiben érinti a város költségvetését, és nem ad tájékoztatást a mérlegelés szempontjairól sem, így az ellentétes a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 45. § d) pontjával is. Az előadottakra tekintettel a határozat megváltoztatását és a kérdés hitelesítését kérte.

A kérelmezett a kérelem elutasítását, és a határozat helybenhagyását kérte, továbbá előadta, hogy a határozatot mely tények és bizonyítékok figyelembevételével hozta meg. E körben kifejtette, az önkormányzat a „Velencei-tó Kapuja” projekt üzemeltetési, karbantartási és fejlesztési feladatai ellátására, üzemeltetők kiválasztására közbeszerzési eljárást folytatott le, melynek eredményeként a képviselő-testület 97/2009. (V.28.) számú határozatával jóváhagyta a közbeszerzési pályázat nyertesével 2009. június 10-én megkötött üzemeltetési szerződést. A szerződés 5. pontja alapján az önkormányzat biztosítja az üzemeltető / bérlő számára a szerződésben tételesen megjelölt épületek és építmények üzemeltetési jogát, a nem közfeladatok elvégzését szolgáló szolgáltatóház bérleti jogát, továbbá jogot arra, hogy az objektum felépítményének felső szintjén meghatározott mértékű ráépítést hajtson végre, és arra használati és tulajdonjogot szerezzen. A szerződés 6-9. pontjai alapján a megszerzett jogok ellenértékeként az üzemeltető kauciót letétet, egyösszegű és havi rendszerességű bérleti díjat, ráépítési jog megváltást, és ezzel összefüggő éves díjat fizetett, illetve fizet az önkormányzat számára. Emellett feladatát képezi az átadott épületek, építmények és a terület üzemeltetése, karbantartása és fejlesztése, melyet saját költségén köteles végezni. Szerződésszegés esetén a másik fél azonnali hatályú felmondással élhet, és az üzemeltető követelheti kárainak megtérítését is (31. pont), emellett a feleket elszámolási kötelezettség is terheli. Az üzemeltető által fizetendő díjak az önkormányzat költségvetésének közvetlen bevételeit képezik, melyekkel az önkormányzat a költségvetés tervezése során kalkulál, kiadásait e bevételeiből is finanszírozza. Emellett mentesül az üzemeltetésbe adott épületek, építmények és területek üzemeltetési, karbantartási és fejlesztési költségeinek viselésétől is. Ha a Velencei Korzó üzemeltetését a hitelesítésre benyújtott kérdés szerint átvinné a Velencei Városgazdálkodási Kft., az vagy az önkormányzati költségvetés terhére, vagy hitelfelvételből lenne finanszírozható. Hangsúlyozta, az önkormányzat képviselő-testülete a jogszabályi keretek között szabadon mérlegeli, hogy mely közfeladatok ellátását biztosítja, és költségvetése terhére mely kiadásokat kívánja finanszírozni. E jogosultság az Nsztv. 32. § (2) bekezdés a) pontja szerint helyi népszavazással nem korlátozható, vagy befolyásolható. Költségvetési forrás hiányában az önkormányzat kötelezettséget nem vállalhat. A jogalkotással történő szerződésszegő magatartás gyakorlása ellentétes lenne mind a helyi népszavazás, mind pedig az önkormányzat képviselő-testületének a költségvetés elfogadására vonatkozó kizárólagos jogának alkotmányos céljával és rendeltetésével. Álláspontja szerint a benyújtott kérdés közvetlenül a költségvetésről kezdeményezi a választó polgárok döntését. Utalt továbbá arra, hogy – bár ezt a bizottság az Nsztv. 32. § (2) bekezdés a) pontja szerinti törvényi tilalom fennállására tekintettel külön már nem értékelte – a benyújtott kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének sem. Ugyanis nem állapítható meg, hogy a helyi népszavazás eredményeként a képviselő-testület milyen döntés meghozatalára lenne köteles, ha nem akar súlyos szerződésszegést elkövetni, illetve – ha az üzemeltetési feladatok ellátása az önkormányzati tulajdonú cég keretei között nem biztosítható – korlátozza-e a döntés az önkormányzatot abban, hogy az üzemeltetési feladatok ellátására részben, vagy egészben vállalkozókat bízson meg. Költségei megtérítésére igényt tartott.

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 228. § (2) bekezdés és 229. § (2) bekezdés, továbbá a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 157. § (7) bekezdés alapján megfelelően alkalmazandó Kp. 20. § (1) bekezdés alapján az eljárásba

érdekelteként belépő GOMI Kft. (a Velence Korzó üzemeltetője) a HVB határozatának helybenhagyását kérte. Álláspontja szerint a határozat helytálló, az üzemeltetőt terhelő fizetési kötelezettségek az önkormányzat költségvetésének közvetlen bevételei közé tartoznak. A kérelmező (szervező) célja – szerinte – az, hogy a helyi népszavazás jogintézménye mögé bújva, annak általános céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes szándékkal ellehetetlenítse az üzemeltető kft. gazdasági tevékenységét és működését. Előadta, a határozat tárgyát képező kérdéssel egyidejűleg a szervező más kérdéseket is benyújtott hitelesíteni a HVB-hez, melyek egyértelműen arra irányulnak, hogy a létesítmény üzemeltetését szerződés alapján ellátó kft. tevékenységét ellehetetlenítse. Mindegyik kérdés arra irányul, hogy az üzemeltető ne teljesítse a projekt fenntarthatóságához szorosan kapcsolódó ráépítési kötelezettséget. Az üzemeltetési szerződést az üzemeltető közbeszerzési eljárással nyerte el, és azt a képviselő testület is jóváhagyta. A projekt megvalósítására az építésügyi hatóságtól is engedélyt kapott. A népszavazásra bocsátani kívánt kérdés egyéni érdek érvényesítését kívánja előmozdítani, így ellentétes a jogintézmény alkotmányos céljaival. Az egyértelműség követelményének sem felel meg, mivel nem lehet pontosan meghatározni, milyen döntés meghozatalát kívánja a kérelmező a képviselő-testülettől. Az üzemeltetés „átvétele” kifejezés jogi tartalma pontosan nincs meghatározva, így a választó polgárok sem tudják, pontosan miről is kell dönteniük, és döntésüknek mi a konkrét következménye. A döntés alapján a képviselő-testület sem tudja majd eldönteni, hogy pontosan milyen döntéshozatali kötelezettség terheli, és milyen döntést kellene meghoznia. Így a feltenni kívánt kérdés sérti az Nsztv. 39. § (1) bekezdés szerinti egyértelműség követelményét. Az átvételnek számtalan módja lehet (pl. szerződéssel, szerződés felmondásával, ingyenesen, visszterhesen, jogutódlással, stb.), a népszavazás esetleges eredményessége esetén nem állapítható meg, erre milyen módon kerüljön sor. Kérte továbbá az eljárás során felmerült költségeinek megtérítésére a kérelmezőt kötelezni.

A kérelmezett által kifejtett állásponttal összefüggésben a kérelmező észrevételezte, az eljárásban tett nyilatkozattal a HVB határozata új jogalappal nem módosítható, az nem terjeszthető ki a határozat indokolásában fel nem tüntetett okokra. A HVB kizárólag amiatt tagadta meg a kérdés hitelesítését, hogy az érinti a költségvetést. A határozat felülvizsgálata során a bíróság sem mérlegelhet olyan szempontot, amely sem az elsőfokú határozatban, sem a felülvizsgálati kérelemben nem jelent meg. Az ellenkező értelmezés súlyosan korlátozná a kérelmező jogorvoslati jogait, figyelemmel arra, hogy a felülvizsgálati kérelemben – értelemszerűen – csak azon okok jogszabálysértő voltára tud hivatkozni, mely okokat a HVB a hitelesítés megtagadásának okaként megjelölt. A Kp. 117. § (3) bekezdése szerint a felülvizsgálati kérelemben nem is lehet hivatkozni új jogalapra, és olyan új tényre, körülményre, mely nem volt az elsőfokú eljárás tárgya. Egyébiránt, szerinte a kérdés világos és egyféleképpen érthető, arra egyértelműen lehet „igennel”, vagy „nemmel” felelni, a népszavazás eredményessége esetén pedig a képviselő-testület is el tudja dönteni, hogy van-e jogalkotási feladata, és ha igen, milyen tartalommal. Kifejtette, a népszavazás célja nem az üzemeltető tevékenységének ellehetetlenítése, hanem a települési közérdek és az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog érvényesítése. Abban pedig, hogy ne lehessen népszavazást tartani a kérdésben, szerinte kizárólag az üzemeltető érdekelt. Eljárási költségeinek megtérítésére nem tartott igényt, utalva arra, hogy a 2/2010. számú KK. vélemény szerint jelen nemperes eljárásban nincs pernyertes és pervesztes fél, így perköltség sem állapítható meg.

A kérelem nem alapos.

A népszavazásra feltenni kívánt kérdés hitelesítésének megtagadása a határozatban felhozott okból jogszabálysértő, ám a kérdést hitelesíteni – más okból – nem lehetett.

Jelen ügyben a kérelem alapján a törvényszéknek elsődlegesen abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a helyi népszavazásra feltenni kívánt kérdés a költségvetésre vonatkozik-e. Az Nsztv. 32. § (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat képviselő-testülete helyi népszavazást rendelhet el a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben, ugyanakkor a (2) bekezdés szerint nem lehet helyi népszavazást tartani a költségvetésről. A törvényszék álláspontja szerint önmagában az a körülmény, hogy a népszavazás eredményeként kötelezően meghozandó döntés érinti a helyi önkormányzat költségvetésének bevételi vagy kiadási oldalát, nem jelenti magáról a költségvetésről történő szavazást. A költségvetést – akárcsak áttételesen – érintő kérdések népszavazási tárgykörből való kizárása nem lehetett a jogalkotó célja, hiszen a képviselő-testület hatáskörébe tartozó döntések végrehajtásának többnyire pénzügyi vonzata van. Ez önmagában nem zárhatja ki, hogy az adott kérdés helyi népszavazás tárgya lehessen. Ennyiben tehát a törvényszék a kérelmet alaposnak találta.

A HVB határozatát azonban érdemben megváltoztatni nem lehetett. Ennek az alábbi akadálya volt:

Az Nsztv. 57. § (3) bekezdése alapján a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a törvényszék a Helyi Választási Bizottság határozatát vagy helybenhagyja, vagy azt megváltoztatja. Jogszabály kifejezett megengedő rendelkezésének hiányában nincs a törvényszéknek lehetősége pl. a határozat megsemmisítésére, még akkor sem, ha az jogszabálysértő (mint ahogy azt az Nsztv. 58. § (4) bekezdése lehetővé teszi a képviselő-testület helyi népszavazást elrendelő, vagy azt elutasító határozatának felülvizsgálata során). Mindez azt is jelenti, hogy amennyiben a HVB a kérdés hitelesítését megtagadó döntést hozott, de a döntést – a felülvizsgálat során – a törvényszék helytelennek, jogszabályba ütközőnek találja, a kérdés hitelesítésével kapcsolatos eljárást magának a törvényszéknek kell elvégeznie. Ennek során pedig – akárcsak a Helyi Választási Bizottságnak – az Nsztv. 41. § szerint kell eljárnia, vagyis a kérdést csak abban az esetben hitelesíti, ha az Nsztv-ben támasztott követelményeknek az megfelel.

Így a kérdés esetleges hitelesítése kapcsán vizsgálni kellett az Nsztv. 39. § (1) bekezdés szerinti választói, illetve döntéshozói (jogalkotói) egyértelműség követelményének megvalósulását, továbbá azt is, hogy a kezdeményezés nem áll-e nyilvánvaló ellentétben a népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével (Nsztv. 40. § (1) bekezdés). Vizsgálandó tehát, úgy van-e a kérdés megfogalmazva, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá el tudja-e dönteni a képviselő-testület a helyi népszavazás eredménye alapján, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles.

E körülmények annak ellenére történő vizsgálata, hogy azok nem képezték a felülvizsgált határozat tárgyát, nem vezet jelen eljárásban – szemben a kérelmező ez irányú hivatkozásával – a Kp. 117.§ (3) bekezdésében szabályozott tilalom megsértéséhez, minthogy az a Kp. 115.§ (1) bekezdés szerinti közigazgatási perben hozott jogerős ítélet, vagy keresetlevelet visszautasító, eljárást megszüntető jogerős végzés elleni, a Kúria hatáskörébe tartozó felülvizsgálati eljárásra, mint rendkívüli perorvoslatra irányadó rendelkezés.

A konkrét ügyben tényként állapítható meg, hogy az önkormányzat és a GOMI Kft. között közbeszerzési pályázat eredményeként 2009. június 10-én üzemeltetési szerződés jött létre, melynek tárgya a „Velence-tó Kapuja” elnevezésű projekthez kapcsolódó, önkormányzati tulajdonban lévő közterületen túlnyomó részt közfeladatok ellátását szolgáló beruházási elemek, köztük a Velence Korzó üzemeltetése 2030. december 31. napjáig. A jogviszony megszüntetésével kapcsolatban a

Székesfehérvári Törvényszék
2.Pk.50.079/2018/15. szám

szerződés 31. pontja tartalmaz rendelkezéseket, ez bármelyik fél súlyos szerződésszegése esetére lehetővé teszi a másik fél rendkívüli felmondását, ami a 32. pont értelmében a szerződést azonnali hatállyal megszünteti. Egyébiránt – ahogy azt a 35. pont kifejezetten kimondja – a szerződésre irányadóak a Polgári Törvénykönyv szabályai is. Jelen ügyben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés a szerződés megszüntetésére irányuló olyan magánjogi jognyilatkozat kinyilvánítását, illetve erre irányuló olyan döntés meghozatalát célozza, amely – úgy tűnik – a szerződésben meghatározott kötelezettséggel összhangban nem áll. Az üzemeltetői jog megvonására, a jogviszony megszüntetésére kizárólag a szerződésben, illetve a magánjogi jogszabályokban (elsősorban a Polgári Törvénykönyvben) meghatározott okok fennállása esetén kerülhet sor. Ezen okok fennállásának vizsgálata a szerződés megszüntetésével kapcsolatos jognyilatkozat megtételét szükségszerűen meg kell előzze. Ha a jelenlegi üzemeltető üzemeltetői joga megvonásának, a szerződés megszüntetésének előfeltételei nem állnak fenn, viszont a helyi népszavazás eredményes lesz, a kialakult jogi helyzetben a képviselő-testület számára problémát jelent annak eldöntése, hogyan hozzon olyan döntést, amely az Nsztv. 60. § (1) bekezdés értelmében a népszavazás döntésének megfelelően. Szerződéssel kapcsolatos magánjogi jogszabályba ütköző jognyilatkozat kiadására irányuló helyi népszavazási kezdeményezés pedig a jogintézmény alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes.

Az előbbiekre figyelemmel a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés az Nsztv. 39. § (1) bekezdés második fordulatába ütközik, ezért a törvényszék annak hitelesítését – a HVB határozatához képest eltérő indokból – megtagadta, a határozatot pedig helybenhagyta.

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 45/A.§ (5) bekezdése szerinti illeték megfizetésére az alaptalan felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél köteles.

Miután az előbbieket szerint irányadó 2017. évi I. törvény (Kp.) 35. § (1) bekezdés szerint irányadó 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 81. §-ának megfelelően a perköltségek felszámítására nem került sor, e körben a törvényszék a határozathozatalt mellőzte.

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

Székesfehérvár, 2018. október 2.

dr. Sasvári Péter sk.
bíró, a tanács elnöke

dr. Kaló Zsuzsanna sk.
bíró

dr. Zsitva Ágnes sk.
bíró

A kiadmány hitelül:

