



Győri Törvényszék  
103.Kpk.750.187/2023/2.

A bíróság dr. Litresits András ( ) által képviselt Pollreisz Balázs ( ) kérelmezőnek, Győr Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottsága (9021 Győr, Városház tér 1.) kérelmezett ellen, helyi népszavazásra javasolt kérdés hitelesítésével kapcsolatos jogvita miatt indított közigazgatási nemperes eljárásban meghozta a következő

### v é g z é s t :

A bíróság a kérelmezett 2023. március 17. napján kelt, 2/2023. (III.17.) számú határozatát helybenhagyja.

A bíróság kötelezi a kérelmezőt, hogy a végzés jogerőre emelkedésétől számított 60 napon belül fizessen meg 10.000,- Ft (tízezer) forint eljárási illetéket a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 10032000-01070044-09060018 számú illetékbeveteli számlájára. Az illeték megfizetése során közleményként fel kell tüntetni a Győri Törvényszéket, a bírósági ügyszámot, valamint a fizetésre kötelezett adóazonosító számát. Ha a felhívásnak a megjelölt határidőben nem tesz eleget, az illeték behajtására és megfizetésére az illetékekről szóló törvény rendelkezéseit és az adóigazgatási eljárásokra irányadó jogszabályok rendelkezéseit kell alkalmazni.

A végzés ellen jogorvoslatnak helye nincs.

### I n d o k o l á s

- [1] A bíróság a kérelmező felülvizsgálati kérelme, a kérelmezett védirata, és a rendelkezésre álló közigazgatási iratok, valamint az Alkotmánybíróság IV/1115-16/2023. számú határozata és a Kúria Kpk.IV.39.082/2023/3. számú végzése alapján az alábbi tényállást állapította meg:
- [2] A kérelmezett a 2023. március 17. napján kelt, 2/2023. (III.17.) számú határozatával megtagadta a kérelmező által benyújtott, helyi népszavazásra javasolt azon kérdés hitelesítését, hogy „Egyetért-e Ön azzal, hogy Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata ne kezdeményezzen kisajátítási eljárást a 141/2018. (VII.27.) Korm. rendelettel kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánított Győri Ipari Park bővítése céljából?”. A határozat indokolása szerint az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 6/ZS. §-a a 2. számú melléklet 85. pontja táblázatában felsorolt Győr Megyei Jogú Város külterületi ingatlanjait a Korm. rendelet nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásnak nyilvánította és a kiemelt jelentőségű ügyekben koordinációs feladatokat ellátó főispánnak a Kormányhivatalt vezető főispánt jelölte ki. A felsorolt ingatlanok vonatkozásában a Korm. rendelet a helyi építési szabályzat előírásait megváltoztatta, a megjelölt területet jelentős mértékű zavaró hatású ipari területté nyilvánította, és sajátos beépítési és építési szabályokat határozott meg a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ngtv.) 1. § d) pontja alapján. A Győri Ipari Park bővítésének támogatásáról szóló 1042/2022. (II.4.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat) szerint a belügyminiszter a fejlesztési területeken ipari park kialakítása érdekében külön pályázat és kérelem benyújtása nélkül vissza nem

téritendő egyedi támogatást nyújt Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata részére támogatási előlegként. A határozat indokolása szerint a magasabb szintű jogszabályok – így a Korm. rendelet és a Korm. határozat – által elrendelt nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházási cél akkor elérhető, ha a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Kstv.) alapján Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata a Korm. rendelet hatálya alá tartozó területek kisajátítását a Kstv.-ben pontosan meghatározottak szerint végrehajtja. Az kérelmezett határozatában hivatkozott a Kstv. 1. § (1)-(2) bekezdéseire, 4. § (1) bekezdés c) pontjára. A határozat indokolása tartalmazza, hogy az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 40. § (1) bekezdése értelmében a kezdeményezés nem lehet ellentétes a helyi népszavazás alkotmányos céljával és rendeltetésével. A Kúria gyakorlata alapján sem lehet népszavazást tartani olyan kérdésben, amely kapcsán a népszavazás valamely eredménye törvényi vagy alaptörvényi kollíziót eredményezne (Kúria Kvk.IV.37.416/2015/2.). Amennyiben a helyi népszavazásra javasolt kérdés népszavazásra bocsátásra kerülne, és a helyi népszavazás az Nsztv. 59. §-a szerint érvényes és eredményes lenne, a képviselő-testület az Nsztv. 60. § (1) bekezdése alapján köteles lenne az érvényes és eredményes helyi népszavazás döntésének megfelelő rendeletet megalkotni, vagy határozatot meghozni. Ebben az esetben ugyanakkor a népszavazás eredményeként a képviselő-testület döntése magasabb szintű jogszabályba (Korm. rendelet) és döntésbe (Korm.határozat) ütközne, meghiúsítva a korábban elrendelt nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházási célt. Mindezek alapján a kérelmezett megállapította, hogy a Korm. rendelet szerinti nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás a Korm. rendelet hatálya alá tartozik, az nem minősülhet helyi közügynek, továbbá a kérdés népszavazásra bocsátása alaptörvényi kollíziót eredményezne, ezért a kérdés nem bocsátható helyi népszavazásra az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésére figyelemmel. A népszavazásra javasolt kérdés nem felel meg az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, ezért a kérelmezett az Nsztv. 41. §-ában foglaltak alapján a kérdés hitelesítésének megtagadásáról döntött.

- [3] A kérelmező a határozattal szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyben annak megváltoztatását és a helyi népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését kérte. A kérelmező előadta, hogy az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy helyi népszavazást helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről lehet tartani. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdéséből következően a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek a helyi közügyek, melyek körét az Alaptörvény csak példálózóan sorolja fel, a 32. cikk (1) bekezdés 1) pontja szerint a helyi önkormányzat törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének szövegezése egyértelmű abban a tekintetben, hogy a felsorolás minden pontja helyi közügynek minősül, azaz a helyi önkormányzat törvényben meghatározott további jogkörei is. Azaz a helyi önkormányzat számára törvényben meghatározott feladat- és hatáskörök az Alaptörvény definíciójából következően helyi közügyek. Az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja. Fenti alaptörvényi szabályozással összhangban rendelkezik az Nsztv. 32. § (1) bekezdése a helyi népszavazás tárgyáról, amikor kimondja, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete helyi népszavazást rendelhet el a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben. A Kstv. 1. § (2) bekezdése alapján a kisajátítás kezdeményezésének joga a helyi önkormányzatot illeti meg. A kérelmező álláspontja szerint a Kstv. ezen rendelkezése nem a polgármesterre vagy a képviselő-testület hivatalának vezetőjére, ügyintézőjére telepít végrehajtási típusú államigazgatási feladatot, hanem az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés 1)

pontja szerinti továbbá hatáskört állapít meg a helyi önkormányzatnak. E hatáskör gyakorlása körében hozott önkormányzati döntés pedig az Alaptörvény kifejezett rendelkezése alapján helyi közügy. Az Ngtv. sem tartalmaz olyan rendelkezést, ami a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások esetében korlátozná a helyi önkormányzat Kstv.-ben biztosított kisajátítási jog gyakorlására vonatkozó döntési autonómiáját. A kérelmező kifejtette, hogy mindezek alapján nincs olyan törvényi rendelkezés, ami a helyi önkormányzatot a kisajátítás kezdeményezésére kötelezné. Sőt az Ngtv. tárgyi hatályát megállapító 1. §-ának (1a) bekezdése kifejezetten akként rendelkezik, hogy a Kstv. hatálya alá tartozó kisajátítási eljárás nem nyilvánítható kiemelt jelentőségű üggyé, vagyis a törvényalkotó kifejezetten kivette az Ngtv. tárgyi hatálya alól a kisajátítási eljárást. Ebből is következik, hogy az Ngtv. egyetlen rendelkezése sem értelmezhető a helyi önkormányzat Kstv.-ben meghatározott hatásköre korlátozásaként. Mivel az Ngtv. tárgyi hatálya nem terjed ki a kisajátítási eljárásokra, ezért értelemszerűen az Ngtv. felhatalmazása alapján megalkotott végrehajtási jogszabályok tárgyi hatálya ugyancsak nem terjed ki erre tárgykörre. Mivel a kisajátítási eljárás nem tartozik az Ngtv., illetve a végrehajtására kiadott Korm. rendelet tárgyi hatálya alá, ezért a kisajátítás eljárás megindításának kérdésében hozott önkormányzati döntés, és ekként a népszavazásra javasolt kérdésben hozott döntés sem lehet ellentétes az Ngtv. és a Korm. rendelet rendelkezéseivel. Ezért a kérelmezett határozatának indokolásával ellentétben normakollízió, és így az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés sérelme fel sem vetődhet. A kérelmező álláspontja szerint valamely feladat ellátásához biztosított központi költségvetési támogatás nyilvánvalóan nem szünteti meg az önkormányzati hatáskör helyi közügy jellegét. Ha a kérelmezett ezen érvelése helytálló volna, az lényegében teljes mértékben kiüresítené a helyi közügyek körét, hiszen az államháztartási jog hatályos szabályai alapján a közhatalmi bevételek döntő mértékben a központi költségvetésbe folynak be, ahonnan az önkormányzatok a feladatfinanszírozási rendszer szabályai szerint, továbbá pályázatok révén vagy egyedi kormánydöntések útján jutnak forrásokhoz. Ugyanakkor a helyi önkormányzatok döntési szabadságába tartozik, hogy ezen központi költségvetési támogatások révén is finanszírozott feladataikat miként látják el, amik esetenként kihathatnak az önkormányzat által elérhető források mértékére. Kiemelte, hogy a Korm.határozat nem jogszabály, hanem egy közjogi szervezetszabályozó eszköz, amely az Alaptörvény szerint se nem jogszabály, se nem általánosan kötelező magatartási szabály. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23. § (1) bekezdés b) pontja alapján a Kormány határozatban a "szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját" szabályozhatja. Az önkormányzat rendeletalkotási joga, ideértve a szabályozási tárgykörök terjedelmét is, az Alaptörvényben biztosított alkotmányos jog, amelyet ekként az Alkotmánybíróság gyakorlata is véd. Ezekből következően egy Korm. határozat nem alkalmas arra, hogy az önkormányzatok Alaptörvényben biztosított jogát tartalmilag vagy formailag korlátozza. Jelen esetben tehát amennyiben Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata nem kezdeményez kisajátítást a Korm. határozat szerinti területen, akkor értelemszerűen a kisajátítási eljárások finanszírozására szánt összeghez sem juthat hozzá. Az önkormányzat képviselő-testülete számára mérlegelendő szempont lehet a döntése meghozatalakor, de az Alaptörvényből következő döntési szabadságát nem korlátozza. A kérelmező álláspontja szerint a Kstv. 1. § (2) bekezdésében foglalt kisajátítási kezdeményezési jogosultság gyakorlása az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése alapján kétséget kizáróan helyi közügy, és ekként az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése alapján helyi népszavazás tárgya lehet. A kérelmező hivatkozott arra, hogy az Nsztv. 39. § (1) bekezdése az egyértelműség követelményét írja elő, ugyanakkor a határozat indokolása semmilyen előadást nem tartalmaz a tekintetben, hogy a népszavazásra javasolt kérdés milyen okokból sérti az egyértelműség követelményét. Ezzel szemben a határozat indoklásából is éppen az következik, hogy a kérdés alapján egyértelműen azonosítható milyen döntési kötelezettség

terheli a képviselő-testületet. A határozat fent bemutatott érvrendszere ugyanis éppen azon alapul, hogy az eredményes népszavazásból következő (és ebből következően azonosítható) képviselő-testületi döntés normakollíziót eredményezne. A fentiek alapján a kérelmezett határozata téves jogértelmezésen alapszik. A kérelmezett megítélésével szemben a népszavazásra javasolt kérdés a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügy, ami megfelel az Nsztv.-ben foglalt követelményeknek is. Ezért a népszavazási kérdés hitelesítésének megtagadása sérti az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdését és az Nsztv. 41. §-át.

- [4] A kérelmezett védiratában a kérelmező felülvizsgálati kérelmének elutasítását és a kérelmezett határozatában helybenhagyását kérte a határozatban foglalt indokolással azonos érvelés mentén. A kérelmezett védiratában kifejtette, hogy téves az a kérelmezői álláspont, amely szerint a kisajátítási eljárás nem tartozik az Ngtv., illetve a végrehajtására kiadott Korm. rendelet tárgyi hatálya alá. A kérelmezett álláspontja szerint az Ngtv. felhatalmazásának megfelelően megalkotott Korm. rendelet képezi a Korm. határozat jogalapját. Azaz nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházási cél akkor érhető el, ha a Kstv. alapján Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata a Korm. rendelet hatálya alá tartozó területek kisajátítását a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokra irányadó szabályok szerint a Kstv.-ben meghatározottaknak megfelelően végrehajtja. Tekintettel arra, hogy a kisajátítás jogalapját ezek a jogszabályok adják, így az érintett ingatlanok vonatkozásában a kisajátítás nem minősül helyi közügynek, így a kérdés népszavazásra bocsátása alaptörvényi kollíziót eredményezne, ezért a kérdés az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésére figyelemmel nem volt helyi népszavazásra bocsátható.
- [5] A Győri Törvényszék a 103.Kpk.750.066/2023/11. számú végzésével a kérelmezett 2/2023. (III.17.) számú határozatát megváltoztatta és a helyi népszavazásra javasolt kérdést hitelesítette.
- [6] Az Alkotmánybíróság a 2023. július 11. napján kelt, IV/1115-15/2023. számú (16/2023. (VII.25.) számú) határozatával megállapította, hogy a Győri Törvényszék 103.Kpk.750.066/2023/11. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette.
- [7] A Kúria a 2023. augusztus 29. napján kelt, Kpk.IV.39.082/2023/3. számú végzésével az Alkotmánybíróság 16/2023. (VII.25.) AB határozata alapján a Győri Törvényszéket új határozat hozatalára utasította. A Kúria végzésének indokolása szerint a bíróságnak az eljárása során értékelnie kell, hogy a hitelesíteni kért kérdés csak látszólagosan irányul helyi közügyre, és figyelembe kell vennie a kiemelt beruházással nyilvánításra vonatkozó jogszabályok céljait.

A kérelmező felülvizsgálati kérelme az alábbiak szerint **nem alapos**:

*Az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.*

*Az Ngtv. 1. § 1. § d) pontja szerint a törvény hatálya az egyes, részben vagy egészben egyedi kormánydöntéssel megítélt támogatásból megvalósítandó, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósítására, valamint az azokkal összefüggő, a Kormány által rendeletben meghatározott közigazgatási hatósági ügyekben (a továbbiakban: kiemelt jelentőségű ügy) indult eljárásokra és e törvény szerinti egyéb eljárásokra terjed ki.*

*A Korm. rendelet 6/ZS. § 2. számú melléklet táblázatának 85. pontjában felsorolt Győr*

*Megyei Jogú Város külterületi ingatlanokat a Korm. rendelet nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásnak nyilvánította.*

- [8] Az Alkotmánybíróságról 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 39. § (1) bekezdése alapján, ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező.
- [9] Az Abtv. 43. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése következtében a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni.
- [10] A bíróság a Kúria Kpk.IV.39.082/2023/3. számú végzése alapján indult megismételt eljárásban az Alkotmánybíróság 2023. július 11. napján kelt, IV/1115-15/2023. számú határozata alapján rögzíti, hogy az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat két módon alkothat rendeletet: az egyik esetben törvény felhatalmazása alapján, míg a másik esetben valamely helyi közügy szabályozására. Ez azt is jelenti, hogy az olyan ügyekben, amelyeket törvény szabályoz, az önkormányzat nem rendelkezik eleve jogalkotási (vagy más döntési) jogkörrel, hanem csak a törvényi felhatalmazás alapján, annak keretei között.
- [11] Arra tekintettel, hogy a népszavazás kiegészítő jellegű jogintézmény, népszavazási kezdeményezéssel nem lehet törvényben szabályozott, helyi közügynek nem minősülő ügyeket, ideértve a nemzetgazdasági, kiemelten közérdekű ügyeket, a helyi közügy fogalma alá vonni az Alaptörvény sérelme nélkül, mert ez nemcsak a jogszabályok contra legem, hanem contra constitutionem értelmezését és alkalmazását is jelenti.
- [12] A helyi választási bizottság határozata részletesen indokolta, hogy az ipari parkhoz kapcsolódó területek kisajátításáról szóló döntés miatt nem esik a helyi közügy fogalma alá. Ezekről az ingatlanokról az Ngtv. és a Korm. rendelet szól. A Korm. rendelete 6/ZS. §-a a 2. melléklet 85. pontja táblázatában felsorolt Győr Megyei Jogú Város külterületi ingatlanjait a Korm. rendelet nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásnak nyilvánította és ezzel az ezekről szóló döntést a helyi közügyek alól kivette. Ha a jogalkotó szándéka az lett volna, hogy kifejezetten helyi közügyként tartsa meg a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásokat arra való tekintettel, hogy egy vagy több önkormányzat közigazgatási területén valósulnak meg, akkor érdemi beleszólást engedett volna az önkormányzatoknak is a kiemeltté minősítés tekintetében.
- [13] Az Alkotmánybíróság a IV/1115-15/2023. számú határozatában rámutatott arra, hogy a közvetett, helyi népszavazásra nem bocsátható kérdés megkerülését célzó népszavazási kérdés hitelesítése és népszavazásra bocsátása esetén a választópolgár valójában nem arról a kérdéstről dönt, amely a szavazólapon szerepel, hanem adott esetben a teljes beruházásról, melyről egyébként a helyi népszavazás formájában nem dönthetne. A helyi népszavazás alkotmányos funkciójának védelme is megköveteli, hogy az ilyen, a hitelesítési szabályok kijátszására irányuló kérdés ne lehessen népszavazás tárgya.
- [14] Az Abtv. 43. § (3) bekezdésében foglaltak szerint a bíróság az Alkotmánybíróság IV/1115-15/2023. számú határozatának indokolásra figyelemmel a kérelmezett határozatát az Nsztv. 57. § (3) bekezdése alapján helybenhagyta.
- [15] A bíróság az alaptalan felülvizsgálati kérelmet előterjesztő kérelmezőt kötelezte az illetékről

szóló 1990. évi XCIII. törvény 45/A.§ (5) bekezdése szerinti illeték megfizetésére. Az illeték megfizetésére vonatkozó tájékoztatás 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. §-a alapján az Itv. 78. § (4) bekezdésén alapul.

[16] A végzés elleni jogorvoslat lehetőségét az Nsztv. 57. § (3) bekezdése zárja ki.

Győr, 2023. október 25.

dr. Simon Mária s.k.  
bíró

dr. Járfás András s.k.  
bíró, a tanács elnöke

dr. Pálfay Szilárd s.k.  
bíró