

**Budapest XII. kerület Helyi Választási Bizottság**  
**1/2024. (III. 7.) BP. XII. HVB HATÁROZATA**

A Budapest XII. kerület Helyi Választási Bizottság a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nszt.) 41. §-ában foglalt hatáskörében eljárva meghozza az alábbi

**határozatot:**

A Budapest XII. kerület Helyi Választási Bizottság Vadász Gábor, mint szervező által benyújtott, helyi népszavazásra javasolt, *„Egyetért-e Ön azszal, hogy az Észak-Hegyvidék kiemelt jelentőségű területek Kerületi Építési Szabályzatáról szóló 26/2020. (XI.30.) önkormányzati rendelet akként kerüljön módosításra, hogy az intézményi területen (Vi-2, Vi-3) lakás elhelyezése ne legyen megengedett?”* tárgyú kérdés **hitelesítését megtagadja.**

A határozat ellen a közzétételétől számított 15 napon belül a Fővárosi Törvényszékhez címezve az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet felülvizsgálati kérelmet nyújthat be jogszabálysértésre hivatkozással, illetve a mérlegelési jogkörben hozott határozat megváltoztatása iránt a Budapest XII. kerület Helyi Választási Bizottsághoz. A felülvizsgálati kérelmet személyesen vagy levélben (1126 Budapest, Böszörményi út 23-25.), telefax: (+36 1 356 5846), illetve olyan elektronikus dokumentumként lehet benyújtani, amelyet a kérelem benyújtójának jogi képviselője vagy a jogi szakvizsgálóval rendelkező kérelmező minősített elektronikus aláírásával látott el, olyan módon, hogy az legkésőbb 2024. március 22-én 16,00 óráig megérkezzen. A fenti határidő elmulasztása jogvesztő hatályú. A felülvizsgálati kérelem benyújtása tárgyilagosságtól mentes.

**Indokolás:**

I.

Az Nszt. 35. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján olyan magánszemély, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó lehet, helyi népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést szervezhet. Az Nszt. 36. § (1) bekezdése alapján a szervezőnek a helyi népszavazásra javasolt kérdést az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – a kérdés hitelesítése céljából – be kell nyújtania a helyi választási bizottsághoz.

2024. február 14-én Vadász Gábor, mint szervező *„Egyetért-e Ön azszal, hogy az Észak-Hegyvidék kiemelt jelentőségű területek Kerületi Építési Szabályzatáról szóló 26/2020. (XI.30.) önkormányzati rendelet akként kerüljön módosításra, hogy az intézményi területen (Vi-2, Vi-3) lakás elhelyezése ne legyen megengedett?”* tárgyú, helyi népszavazásra javasolt kérdést nyújtott be a Budapest XII. kerületi Helyi Választási Irodához, az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a szervező benyújtotta. A Helyi Választási Iroda vezetője az Nszt. 40. §-ában rögzített hatáskörében eljárva elvégezte a kezdeményezés előzetes formai vizsgálatát, a szervező választójogát a központi névjegyzékben ellenőrizte, a kérdés benyújtását követő napon az Nszt. 37. §-a alapján a kérdés benyújtásáról közleményt adott ki, majd azt a Helyi Választási Bizottság elé terjesztette.

Az Nszt. 41. §-a 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 e törvényben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel.

Az Nszt. 32. § (1) bekezdése alapján 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 költségvetésről és a zárszámadásról, a helyi adókról, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdéssről, a képviselő-testület feloszlásának a kimondásáról.

Az Nszt. 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. A (2) bekezdés alapján a helyi népszavazásra javasolt kérdés nem tartalmazhat szemérem sértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést.

## II.

A kérdés ellenőrzését a Budapest XII. kerület Helyi Választási Bizottság elvégezte az Nszt. 32. és 39. §-ában foglalt követelmények alapján, továbbá figyelembe vette az irányadó joggyakorlatot.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 23. § (5) bekezdésének 5. és 6. pontja szerint a kerületi önkormányzat feladata különösen a helyi településrendezés, településfejlesztés; helyi településrendezési szabályok megalkotása (fővárosi településrendezési terv alapján).

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 9/B. §-a alapján a településrendezés feladata, hogy a település területének, telkeinek felhasználására és beépítésére vonatkozó helyi szabályok kialakításával – többek között – meghatározza a település összehangolt, rendezett fejlődésének térbeli-fizikai kereteit, a település adottságait és lehetőségeit hatékonyan kihasználva elősegítse annak működőképességét a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett, biztosítsa a település (településrészek) megőrzésre érdemes jellegzetes, értékes szerkezetének, beépítésének, építészeti és természeti arculatának védelmét.

A kérdés (helyi építési szabályzat megalkotása, illetve módosítása) Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Képviselő-testületének hatáskörébe tartozik, ugyanakkor a helyi településrendezési szabályok megalkotására a fővárosi településrendezési terv alapján kerülhet sor.

A népszavazásra javasolt kérdéssel kapcsolatban az Nszt. 9. § (1) bekezdése kétirányú követelményt támaszt. Egyfelől a kérdés legyen egyértelmű a választópolgárok számára (választópolgári egyértelműség), vagyis a kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy azt a választópolgárok kizárólag egyféleképpen értsék, világosan lássák át a kérdés lényegét, érdekét és jelentőségét, ez alapján tudatosan és átgondoltan adhassák le szavazataikat. Másfelől a jogalkotónak is egyértelműen tisztában kell lennie azzal, hogy érvényes és eredményes népszavazás esetén kell-e, és ha igen, milyen tartalmú jogszabályt alkotnia (jogalkotói egyértelműség), mivel a népszavazáson hozott döntés a jogalkotóra kötelező.

A választópolgári egyértelműség tekintetében a Kúria kifejtette, hogy nem lehet egyértelmű az a népszavazásra feltett kérdés, melynek teljes körű, érdemi következményeit a választópolgár nem láthatja át (BH2017. 421.). Másképpen fogalmazva, nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz. A választópolgári egyértelműség követelménye magában foglalja, hogy a választópolgárok pontosan értsék, átlássák a kérdés lényegét, jelentőségét, megválaszolásának lehetséges következményeit, és így tudatosan dönthessenek róla.

A szervező által népszavazásra feltenni kívánt kérdés az „intézményi terület (Vi-2, Vi-3)” szókapcsolattal kívánja meghatározni az érintett földrajzi területet. Erre tekintettel a helyi választópolgárok számára nem értelmezhető a kérdésben megfogalmazott, „intézményi terület” kifejezés és a hozzá zárójelben kapcsolt két kódszám, mert ezek alapján nem behatárolható az érintett terület.

Ezen kívül az építési jogszabályok (országos, főváros, helyi) részletes ismereteivel, szabályozási előírásaival, fogalomhasználatával a választópolgárok nincsenek tisztában, az intézmény, illetve a lakófunkció jelentése nem azonos a köznyelvben és az építési jogszabályokban.

Továbbá a feltenni kívánt kérdés arra kívánja kötelezni a képviselő-testületet, hogy a Kerületi Építési Szabályzatot (a továbbiakban: KÉSZ) akként módosítsa, hogy az érintett területen „lakás elhelyezése ne legyen megengedett”. E megfogalmazásból nem határozható meg így a feltenni kívánt kérdéssel kapcsolatban a jogalkotással érinteni kívánt ingatlanok tárgyi hatálya.

Így, mivel a feltenni kívánt kérdés nem értelmezhető kizárólag egyféleképpen, ezért fennáll a veszélye annak, hogy a választópolgárok akarata és a népszavazás eredményeként megalkotott szabályozás között nem lenne összhang, emiatt pedig a kezdeményezés e tekintetben nem elégíti ki az Nszt. 9. § (1) bekezdésében meghatározott választópolgári egyértelműség követelményét. Ugyanis, ha a népszavazási kérdés pontosan nem értelmezhető, akkor a népszavazáshoz való jog tudatos döntés hiányában csak formálisan érvényesülhet.

A Bizottság tudomással bír arról, hogy az Étv. előírásai szerint minden települési önkormányzatnak kötelezettsége a 2021-ben alkotott új szabályozás szerint felülvizsgálni a helyi építési szabályzatát és hatályba léptetni az új szabályozásnak megfelelő, a település egészére érvényes új rendelkezéseket.

A fentiek alapján nem egyértelmű a választópolgár számára, hogy a népszavazás eredménye alapján meghozott döntés hogyan fog viszonyulni, illetve hogyan kell viszonyulnia a kerület teljes területére vonatkozó építési szabályzatban meghatározott intézményi területekhez. Így az sem egyértelmű az érvényes és eredményes népszavazás eredménye csak a jelenleg hatályos, a kerület egy részére érvényes KÉSZ tekintetében bír-e jogi kötőerővel, vagy a jövőben megalkotandó helyi építési szabályzatra is. Amennyiben a jövőben megalkotandó helyi építési szabályzatra is jogi kötőerővel bír, úgy nem egyértelmű, hogy ezen belül csak az Észak-Hegyvidéki terület megjelölt intézményi területeire, vagy a kerület egészére rendelkezik kötőerővel és így a kerület többi területére nézve eltérő jogi helyzetet teremt.

A feltenni kívánt kérdés ezen elemében pedig az Nszt. 9. § (1) bekezdésében foglalt jogalkotási egyértelműség követelményének nem felel meg, mert nem világos, hogy a képviselő-testületnek milyen tartalmú jogszabályt kellene alkotnia.

A Bizottság rámutat arra is, hogy a kérdésben szereplő „lakás elhelyezése ne legyen megengedett” fordulat egyik értelmezésével a helyi népszavazás eredményeképpen esetlegesen végrehajtandó jogszabály-alkotás visszamenőlegesen egyértelműen hátrányosabb helyzetet teremtene az intézményi területen található ingatlanok tulajdonosainak, ami ellentétes a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdése szerinti rendelkezéssel, amely szerint *„jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.”*

A Nemzeti Választási Bizottság 39/2020. számú határozatának [26] bekezdésében kifejtette, hogy *„az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a tulajdonhoz (...) A tulajdonjog valamely elemének korlátozása azonban csak akkor jár magának a tulajdonjognak mint alaptörvényi jognak a*

korlátozásával és ezáltal csak akkor alaptörvény-ellenes, ha az nem elkerülhetetlen, kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan (3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [16]).”

A határozat [29] bekezdése szerint: „A Kúria [Knk.IV.37.584/2016/2. és Knk.IV.37.416/2015/2. számú végzése] és a Nemzeti Választási Bizottság következetes joggyakorlata szerint abban az esetben, ha a népszavazási kérdéssel kapcsolatban alapjog korlátozása merül fel, a hitelesítési eljárás során eljáró szerveknek vizsgálniuk kell, hogy a korlátozás megfelelő kényszerítő ok alapján történt-e, azaz szükséges és arányos-e. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság az által kidolgozott ún. szükségességi-arányossági teszt kapcsán kifejtette, „[a]z alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát szükséges, hogy a korlátozás megfelelően az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” [3030/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [43], 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [83], 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]”

A Bizottság álláspontja szerint a kérdés hitelesítése nyomán megtartandó érvényes és eredményes népszavazás alapján a KÉSZ-t ezért adott esetben az intézményi területen található ingatlanok tulajdonosainak tulajdonhoz való jogának sérelmével lehetne módosítani, ami a telektulajdonosok tulajdonjogának olyan korlátozására vezetne, amelyre egyébként semmilyen kényszerítő ok nem áll fenn, így alapjoguk önmagában aránytalan korlátozására kerülne sor.

Mindemellett szem előtt kell tartani, hogy az Étv. 30. § (1)-(2) bekezdése szerint „Ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat másként állapítja meg (övezeti előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, hasznélvezőnek kára származik, a tulajdonost, hasznélvezőt kártalanítás illeti meg. A kártalanítás összege az ingatlannak a korábbi rendeltetése alapján megállapítható régi és az új szabályozás eredményeként megállapítható új forgalmi értéke közötti különbözet.” Az Étv. alapján tehát az utólagos rendeltetés-módosítás, illetve használati mód korlátozás a Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat (a továbbiakban: Önkormányzat) kártalanítási kötelezettségét vonja maga után. Ez igen jelentős, a költségvetési egyensúlyt jelentősen befolyásoló összegre becsülhető, így a kérdés hitelesítését követően az esetleges érvényes és eredményes népszavazás közvetlen kihatással lehet az önkormányzat költségvetésére is.

Magyarország Alaptörvénye 8. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján nem lehet országos népszavazást tartani a központi költségvetésről. A helyi önkormányzatokra vonatkozóan ezzel analóg szabályozást tartalmaz az Nszt. 32. § (2) bekezdése, amely szerint nem lehet helyi népszavazást tartani a helyi önkormányzat költségvetéséről. Ezért a Bizottság e kérdésben irányadónak tekinti az Alkotmánybíróság gyakorlatát.

Az Alkotmánybíróság a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló 11/2022. (VI. 2.) AB határozatának indokolásában kifejtette: „Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat. [...] az »igen« válaszok többsége esetén sem merülne fel a költségvetési törvény formális módosításának szükségessége. Ebből azonban nem következik, hogy a népszavazási kérdés nem áll a költségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban, illetve hogy nem jelenti a költségvetés egyes elemeinek akár pozitív, akár negatív meghatározását. [...] A népszavazásra szánt kérdésből érvényes és eredményes népszavazás esetén szükségszerűen következik a passzív kiadásokra, álláskeresési támogatásokra a költségvetési törvényben előírt összeg emelkedése, ezért az az ország

*éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti. Annak ellenére tehát, hogy a felülről nyitott előirányzatok esetén a költségvetési törvény módosításának szükségessége kényszerűen nem merül fel, a kérdés tartalmilag érdemben és számszakilag változtat a központi költségvetésen.”*

A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése. Ebből finanszírozza és látja el törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait. Az Alkotmánybíróság gyakorlatát figyelembe véve a Bizottság álláspontja szerint a népszavazásra szánt kérdés érinti az önkormányzat költségvetését és ezért nem bocsátható népszavazásra, mivel az annak nyomán megtartott népszavazás eredménye az „igen” válaszok többsége esetén arra vezetne, hogy az Önkormányzat költségvetését jelentős összegben terhelné a kártalanítási kötelezettség teljesítése, amely akár a kötelező és az önként vállalt feladatok ellátását is veszélyeztetné.

A Bizottság megjegyzi, hogy a helyi népszavazáson a Budapest XII. kerület összes választópolgára részt vehet, ugyanakkor a bevezetendő korlátozások csak az Észak-Hegyvidék területére, azon belül is egy-egy kisebb területre vonatkoznának.

A Bizottság rámutat arra, hogy a KÉSZ elfogadása egy hosszú folyamat, amelynek során több szinten is lehetőséget kapnak az érintettek véleményezésre, amely a kérdésben megfogalmazott célok megfogalmazását szintén lehetővé teszi. Indokolt és célszerű ennek folyamán, a megfelelő fórumon megtenni az érdemi észrevételeket, amelyekre az Önkormányzat érdemben, szakmailag megalapozott válaszokat ad, így a valóban indokolt módosításokra, a jogszabályoknak megfelelően sor kerülhet.

A Bizottság megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés a fentiekben kifejtett okokból nem felel meg az Nszt. által támasztott követelményeknek, valamint felmerül a tiltott tárgykört érintettsége, ezért a rendelkező részben foglaltaknak megfelelően határozott.

A Bizottság tudomására jutott, hogy egy természetes személy szervező által benyújtott kezdeményezésre hivatkozva egy párt jogi személyként aláírásokat gyűjt a XII. kerület közterületein.

A Bizottság fontosnak tartja felhívni a figyelmet arra, hogy a helyi népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést kizárólag az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal ellátott mintapéldányáról készített másolaton lehet támogatni azzal, hogy az ennek keretében megadott személyes adatok más célra nem használhatók fel, biztosítva ezáltal a személyes adatok védelmét. Az állampolgárokat a helyi népszavazás jogintézményével összemosó hivatkozás megtévesztheti és adataikat más aláírásgyűjtőknek olyan célra adhatják át, amely valójában nem népszavazási kezdeményezés támogatására irányul, felvetve ezáltal a személyes adatok kezelésével kapcsolatos jogsérelem gyanúját.

### III.

A határozat az Nszt. 32. §-án, 35. § (1) bekezdésének a) pontján, 36. § (1) bekezdésén, 39. §-án, valamint 41. § (1) bekezdésén, a jogorvoslatról szóló tájékoztatás az Nszt. 1. § (1) bekezdésén, 57. §-án, valamint a Ve. 223-224. §-ain, az illetékmentesség az 1990. évi XCIII. törvény 2. mellékletének XIII.8. pontján alapul.

Budapest, 2024. március 7.



  
**dr. Völgyesi Miklós**  
elnök

