

KÚRIA

Knk.IV.37.500/2013/2.szám

A Kúria a dr. Fodor Péter elnök által képviselt Füstölgők Társasága indítványozónak, a dr. Bordás Vilmos által képviselt Országos Választási Bizottság (1357 Budapest, Pf.2.) aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítése kapcsán meghozott OVB határozatának felülvizsgálata tárgyában, nem peres eljárásban, meghozta az alábbi

v é g z é s t :

A Kúria az Országos Választási Bizottság 69/2013. (VII. 5.) határozatát helybenhagyja.

A Kúria elrendeli végzésének a Magyar Közlönyben való közzétételét.

A végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 69/2013. (VII. 5.) határozatában (megjelent: Magyar Közlöny, 2013. 116. számában) hitelesítette azt az aláírásgyűjtő ívet, amelyen a következő kérdés szerepelt:
„Egyetért-e Ön azzal, hogy közterületen tilos legyen a dohányozni?”

2. A határidőben érkezett kifogás értelmében az OVB határozata az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § a) pontjába ütközően törvénysértő, mert a kérdés szabályozása nem az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés. E mellett a kifogásban foglaltak szerint a kérdés részben nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdése szerinti egyértelműségi követelménynek, részben pedig érvényes és eredményes népszavazás esetében az Alaptörvény módosítását eredményezné.

II.

A kifogás nem megalapozott.

1. A Kúria a választási eljárásról szóló 2013. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban: új Ve.) 349. § (1) bekezdés c) pontja alapján alkalmazandó 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: régi Ve.) 130. § (2) bekezdésében megfogalmazott hatáskörében eljárva, nemperes eljárásban vizsgálja felül az OVB határozatának alkotmányosságát és törvényességét. Eljárása felülvizsgálati jellegű, tehát az OVB határozatának jogszerűségét nem egészében, hanem a kifogásban foglaltakra tekintettel vizsgálja felül.

A megalapozott kifogás az OVB határozatának megsemmisítéséhez vezet, amelynek következtében az OVB-nek – a Kúria útmutatásainak megfelelő – új eljárást kell lefolytatnia az aláírásgyűjtő ív, illetve a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatban. Ha a

Knk.IV.37.500/2013/2.szám

kifogásban foglaltak nem megalapozottak, úgy a népszavazás kezdeményezője előtt megnyílik a lehetőség a szükséges számú aláírás megszerzésére.

2.1. A Kúria elsőként a kifogás azon elemét vizsgálta, amely szerint a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés - és az OVB határozata - olyan jogalkotásra irányul, amelyben az országgyűlés nem rendelkezik feladat- és hatáskörrel. Az indítványozó indokolása értelmében a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Ndtv.) 2/A. § (1) bekezdése a helyi önkormányzatokat hatalmazza fel arra, hogy közterületeket nemdohányzóvá minősítsenek. Így a helyi önkormányzatok saját hatáskörben, rendeleti úton szabályozzák ezt a kérdést, így az nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe.

2.2. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése értelmében „[f]eladatkerében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot”. Az önkormányzat anyagi jogforrásként eredeti, illetve származékos jogkörben eljárva alkot rendeletet.

A közterületi dohányzás normatív tilalmát elsődlegesen az Ndtv. 2. § (1) bekezdés d) pontja rendezi. Ezzel a szabályozás tárgyát a törvényalkotó saját hatáskörébe vonta, azaz kivette a helyi társadalmi viszonyok, a helyi, települési közösséget érintő közügyek köréből. Így a közterületi dohányzás tilalmának szabályozása nem helyi közügy.

A 2/A. § (1) bekezdése szerinti felhatalmazással ugyanakkor a törvényalkotó azt ismerte el, hogy lehetnek olyan helyi sajátosságok, amelyek a törvényi tilalmon túl, további megszorításokat indokolhatnak helyi, települési szinten. A jelen esetben tehát az önkormányzatok származtatott jogkörben alkothatnak rendeleti szintű szabályokat.

Megalapozatlan tehát a kifogás azon hivatkozása, amely szerint az Országgyűlés nem, csak az önkormányzatok rendelkeznek jogalkotási jogkörrel az OVB határozatában hitelesített kérdés kapcsán.

3.1. A kifogás értelmében - összefüggésben a 2.2. pont alatt kifejtettekkel - a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés olyan jogalkotásra irányul, amely az Alaptörvény módosítását eredményezné. A kifogás indokolása értelmében a közterülettel való törvényi rendelkezés sérti az önkormányzatok Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontban garantált - közterületekhez fűződő - tulajdonosi, illetve az a) pont szerinti rendeletalkotási jogait.

A közterületi dohányzási tilalom kérdése nem helyi közügy, ahogy azt a jelen határozat 2.2. pontja megállapította. Az önkormányzatok - az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés, második fordulata szerinti - származtatott, azaz felhatalmazás alapján és a felhatalmazás keretei között alkothatnak jogszabályt ebben a tárgykörben. Ezért érvényes és eredményes népszavazás esetén nem vetődik fel alappal „az Alaptörvényben biztosított önkormányzati alapjog módosítása”.

3.2. Nem sérül az önkormányzatok Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjában garantált tulajdonhoz való joga sem.

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésének első fordulata értelmében „[a]z állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek

Knk.IV.37.500/2013/2.szám

szolgálata (...)”. A közterületek egy része az állam, egy másik része pedig az önkormányzatok tulajdonában áll. Az állami és önkormányzati tulajdonnak minősülő nemzeti vagyon feletti rendelkezési jogok az Alaptörvény értelmében célhoz kötöttek. Ezért önmagában és általában a közterületek dohányzással összefüggő használatának törvényi szintű szabályai nem korlátozzák megengedhetetlen módon az önkormányzati tulajdonú közterületek önkormányzati hasznosíthatóságát.

3.3. A kifogás hivatkozik a közterületi várakozással összefüggésben kialakított alkotmánybírói álláspontra. A Kúria utal arra, hogy a kifogásban megjelölt népszavazási kezdeményezés a közterület parkolási célú, díjfizetés ellenében történő használatára vonatkozott. Az Alkotmánybíróság parkolással kapcsolatosan kialakított gyakorlata a 109/2009. (XI. 18.) AB határozatra épül [a testület a 137/2010. (VII. 8.) AB határozatbeli döntését is erre alapította]. Ebben az Alkotmánybíróság nem hagyott kétséget afelől, hogy a helyi közutak és közterületek fenntartása és ebben a körben közlekedési célú használata, a díjfizetés megállapítása nem helyi közügy. Az önkormányzat képviselő testülete nem mint tulajdonos, hanem mint a közút kezelője állapíthatja meg rendeletében a „nyugvó közlekedés” feltételeit, amely rendelete azonban elsődlegesen a közúti közlekedés törvényi felhatalmazásán és csak másodlagosan a helyi önkormányzatokra vonatkozó törvény rendelkezésein alapul. [ABH 2009, 941.; 137/2010. (VII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 1094.] A kifejtettek alapján a Kúria nem látott ellentmondást a hivatkozott alkotmánybírói gyakorlat és jelen határozatában elfoglalt álláspontja között. Ezért a kifogást ezen részében megalapozatlanként elutasította.

4. Végül az indítványozó jogsértőnek tekintette az OVB határozatát azon az alapon is, hogy az nem felel meg az Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelményeknek. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése értelmében „[a] népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni”. Az Alkotmánybíróság által 2001-ben [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 395.] kidolgozott „egyértelműségi teszt” értelmében az OVB - és a felülvizsgálat során a kifogás keretei között a Kúria - a népszavazási kérdés választói és jogalkotói egyértelműségét mérlegeli.

4.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a kérdés akkor válaszolható meg egyértelműen, ha világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető, a kérdésre igen-nel vagy nem-mel válaszolni lehet (választópolgári egyértelműség). Az indítványozó kifogása szerint az OVB határozatában hitelesített kérdés azt a látszatot kelti, hogy jelenleg megengedett a közterületi dohányzás. Amellett, hogy a 2.1.-2.2. pontban hivatkozott Ndtv. értelmében ez tényszerűen nem felel meg a valóságnak, a kérdés nem pontosítja, hogy a közterület mely részén zárna ki a dohányzás lehetőségét. A közterület fogalmát több törvényi szabály rendezi, értelemszerűen a szabályozási koncepciójába tartozó sajátosságoknak megfelelően. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2. § 13. pontjából, a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 27. § a) pontjából, valamint a sportról szóló 2004. évi I. törvény 77. § i) pontjából

Knk.IV.37.500/2013/2.szám

összességében az állapítható meg, hogy a közterület az ingatlan-nyilvántartásban ekként nyilvántartott, közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének és a rendeltetésre vonatkozó szabályoknak megfelelően bárki használhat. A törvényi meghatározások a köznap életben használt fogalmaktól nem különböznek számottevően.

A Kúria a fentiek figyelembe vétele mellett, az OVB határozatában hitelesített kérdésről megállapította, hogy a megfogalmazását és nyelvtani szerkezetét tekintve egyszerű mondat, mely nem hagy kétséget afelől, hogy a választópolgári igenek, illetve nemek többsége a közterületek egészén folytatott dohányzás lehetőségét döntenék el.

A Kúria, felülvizsgálati jogkörében eljárva nem az eredményes népszavazás esetén esetlegesen előálló jogalkotás tartalmát minősíti, hanem azt, hogy a kérdés a választópolgárok számára egyértelműen megválaszolható-e. A kérdés egyértelmű, ezért a Kúria a kifogást megalapozatlanként elutasította.

4.2. A kifogás a jogalkotói egyértelműség követelményének sérelmét is felvetette. Indokai szerint a népszavazás sikere ellehetetlenítené a dohányzó helyek kijelölésére és fenntartására vonatkozó törvényi kötelezettség teljesítését. Ez pedig sértené a dohányosok érdekeit.

A jogalkotói egyértelműség oldalán azt kell vizsgálni, hogy az érvényes és eredményes népszavazás esetén, az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése szerinti kötelezettségre tekintettel az Országgyűlés eltudja-e dönteni, hogy van-e jogalkotási feladata és ha igen, akkor annak mi a tartalma.

A Kúria ebben a körben sem látta aggályosnak az OVB határozatát, mivel az Ndtv. esetleges, megfelelő tartalommal történő módosítása nem állítja megoldhatatlan feladat elő az Országgyűlést.

Mindezen indokokra tekintettel a Kúria a kifogást egészében megalapozatlannak ítélte, ezért az OVB határozatát a régi Ve. 130. § (2) bekezdésére tekintettel hatályában fenntartotta és elrendelte a végzése Magyar Közlönyben történő közzétételét.

Budapest, 2013. szeptember 3.

Dr. Kalas Tibor sk.
a tanács elnöke

**Dr. Hörcherné
Dr. Marosi Ildikó sk.**
előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt sk.
bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő