



**A Kúria  
v é g z é s e**

**Az ügy száma:** Kvk.III.37.891/2016/3.

**A tanács tagjai:** dr. Kovács András a tanács elnöke  
dr. Kovács Ákos előadó bíró  
dr. Fekete Ildikó bíró

**A kérelmező:** (...)

**A kérelmező képviselője:** (...)

**Kérelmezett:** Nemzeti Választási Bizottság

**Az ügy tárgya:** népszavazási ügy

**A felülvizsgálati kérelmet benyújtó:** a kérelmező

**A felülvizsgálni kért jogerős határozat:** Nemzeti Választási Bizottság 2016. szeptember 23. napján kelt 88/2016. számú határozata

**Rendelkező rész**

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 88/2016. számú határozatát helybenhagyja.

Kötelezi a kérelmezőt, hogy fizessen meg az államnak – felhívásra – 10.000 (tízezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

A végzés ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

**Indokolás**

**Az ügy alapjául szolgáló tényállás**

- [1] A polgármester 2016. szeptember 19. napján két határozati javaslatot terjesztett (...) Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat) elé. Az I. számú határozati javaslat szerint „(...) Önkormányzata egyetért és támogatja a Magyar Kormány kötelező kényszerbetelepítés elleni népszavazását. (...) Önkormányzata arra kéri a (...) választópolgárokat, hogy vegyenek részt a 2016. október 2-ai népszavazáson”. A II. számú határozati javaslat szerint „(...) Önkormányzata az I. határozati javaslat megvalósítása érdekében részvételre figyelem felhívó közérdekű tájékoztatási programot indít, melynek megvalósításához a 2016 évi önkormányzati költségvetés 919001K5131 általános tartalék terhére 2 millió forintot biztosít, és egyben felkéri a polgármestert, hogy a költségvetés módosításakor a változás átvezetéséről gondoskodjon.”
- [2] A kérelmező az önkormányzat határozatai miatt kifogást nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz, melyben kérte a jogszabálysértés tényét megállapítani, az önkormányzatot eltiltani a további jogszabálysértéstől és a jogsértőt bírsággal sújtani. Kifogása szerint sérült az Alaptörvény 33. cikkének (1) bekezdése, 37. cikkének (1) bekezdése, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 2. § (1) bekezdésének a), b), c) és e) pontja. Kifogásában ezeket a rendelkezéseket

Kvk.III.37.891/2016/3

idézte, továbbá említett két kúriai határozatot is. Állította, hogy a helyi önkormányzat választási kampánytevékenységet folytatott. Határozataival továbbá az országos népszavazásba beavatkozott, semleges pozícióját feladta, kampánytevékenységet közpénzből folytatott. A kampánytevékenységre az önkormányzatnak nincs törvény által előírt feladat és hatásköre.

- [3] A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) a kifogást a 88/2006. számú 2016. szeptember 23. napján kelt határozatával elutasította. Indokolása szerint a népszavazáson való részvételhez való jog nem sérült, az önkormányzat kampánytevékenységet nem folytatott közpénzből sem, és a határozat meghozatalával a városi önkormányzat a saját alkotmányos jogát gyakorolta. Hivatkozott a határozat arra is, hogy az NVB-nek nincs hatásköre az önkormányzatok gazdálkodásának vizsgálatára, annak megítélésére nevezetesen, hogy a költségvetésben rendelkezésre álló összeget milyen célra fordítja. Az NVB álláspontja szerint az Alaptörvényben biztosított jog gyakorlására való felhívás nem tekinthető kampánytevékenységnek, nem befolyásolta a választópolgárokat a szavazás irányával kapcsolatban, csak jogaik gyakorlására hívott fel. Ezért az NVB az önkormányzat határozatát nem tekintette választási alapelveket sértő tevékenységnek.

### **A bírósági felülvizsgálat iránti kérelem**

- [4] A határozattal szemben a kérelmező nyújtott be bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet. Felülvizsgálati kérelmében a határozat megváltoztatását és a kifogásnak való helyt adást, a jogszabálysértés tényének megállapítását, a további jogszabálysértéstől való eltiltást és bírság kiszabását kérte.
- [5] Jogszabálysértésként az Alaptörvény 31. cikk (1) és (2) bekezdését, 31. cikkének (1) bekezdését, a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 32. és 33. §-át, valamint a Ve. 2. § (1) bekezdésének a), b), c) és e) pontjait jelölte meg. Kifogása indokolásában utalt személyes érintettségére, mely országos népszavazási ügyben nem vitásan megállapítható, továbbá az Alaptörvény 33., 38. és 39. cikkére, az Nsztv. 69. §-ára, valamint a Ve. 66. §-ának (3) bekezdésére, 75. § (1) bekezdésének b) pontjára.
- [6] Utalt az NVB határozattal összefüggésben két kúriai döntésre.
- [7] Kifogásolta, hogy a határozati javaslat előterjesztése során annak bevezetőjében az előterjesztő hivatkozott arra, hogy (...) közgyűlése februárban döntött arról, hogy elutasítja a kötelező betelepítési kvótát, amivel kapcsolatban az NVB határozatának indokolása állásfoglalást nem tartalmazott, jóllehet kifogásában szükségképpen ezt is érintette. Előadta, hogy az önkormányzat a nem szavazatok mellett kampányolt a határozattal, amikor nem az országos népszavazás megtartását, hanem kifejezetten a kormány népszavazási kezdeményezését támogatta. Sérelmezte, hogy a választópolgárok tájékoztatására az ilyen tájékoztatás kiadására hatáskörrel nem rendelkező önkormányzat részéről került sor, és a tájékoztatás nem a (...)i választási iroda végezte. Összefoglalva: az önkormányzat, melynek semleges magatartást kellene tanúsítani, azt feladva a nem szavazatokért kampánytevékenységet folytatott a kormány mellett közpénzből, úgy, hogy erre hatásköre nem lett volna. Ezzel megsértette a közélet tisztaságának elvét is, amit az Alaptörvény 39. cikke tartalmaz.

### **A Kúria döntése és jogi indokai**

- [8] A kérelmező bírósági felülvizsgálati iránti kérelme -az NVB határozat érdemét tekintve- alaptalan.
- [9] A Kúria a kérelmező érintettségét (Ve. 222. §) -tekintettel a Kúria a Knk.I.37.222/2016/9. és Knk.I.37.723/2016/3. számú végzésére - nem tartotta szükségesnek vizsgálni, így a felülvizsgálat tárgyában érdemben döntött.
- [10] A Kúriának a felülvizsgálati kérelem alapján arról a kérdéstről kellett döntenie, hogy volt-e hatásköre az önkormányzatnak a kiírt népszavazással kapcsolatban határozathozatalra, meghozott határozataival kampánytevékenységet folytatott-e, és amennyiben kampánytevékenységet folytatott, e tevékenység folytatása tiltott-e a helyi önkormányzatok esetében, figyelemmel az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésére és a Ve. 2.§ (1) bekezdésének

Kvk.III.37.891/2016/3

a.)-c.) és e.) pontjában foglaltakra.

- [11] Az Alaptörvény 31. cikke (1) bekezdése értelmében Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A helyi önkormányzatok feladat és hatáskörei a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény (Mötv.) 4.§ (1) bekezdésére és a Mötv.13.§-ára is figyelemmel minden helyi közügyre kiterjed, de a tényleges tételes feladat és hatáskör telepítés az ágazati szakmai törvények feladata, melyek a társadalmi viszonyok átfogó szabályozásának részeként határozzák meg az államigazgatás és a helyi önkormányzatok közti hatalommegosztást. Emellett a helyi önkormányzatok a közhatalmi tevékenységen túl, számos nem közhatalmi jellegű tevékenységet végeznek és végezhetnek, azonban ezeket a tevékenységeket a helyi önkormányzatoknak, mint alkotmányjogi értelemben vett közhatalom önálló aktorainak kell betudni, és ekként kell értelmezni.
- [12] A Kúria határozott álláspontja szerint téves a kérelmező azon megközelítése, amely az önkormányzatok feladat és hatásköreiből, azok esetleges túllépésből próbál következtetéseket levonni arra nézve, hogy a konkrét ügyben sérelmezett önkormányzati magatartás, az érintett határozatok meghozatala, olyan tevékenységnek tekinthető-e, amely sérti a népszavazási kampány tekintetében a Ve. egyes alapelveit.
- [13] A Kúria Kvk.II.37.478/2014. számú határozata egyértelművé tette, hogy a Kormány, valamint a hatáskörükben eljáró központi államigazgatási szervek és települési önkormányzatok nem alanyai a választási eljárásnak, ugyanakkor tevékenységük a kampányidőszakban kétség kívül érint a választásokkal kapcsolatos egyes közjogi viszonyokat. Emellett a Kúria Kfv.III.37.399/2014. számú ügyéből következik, hogy hiába van a helyi önkormányzatnak például közlekedési szabályok, vagy reklámtáblák elhelyezésére vonatkozó szabályok alapján valamely tevékenység végzésére hatásköre, sőt kötelezettsége annak érvényesítésre, az ágazati szabályok szempontjából jogszerűen, hatáskörében eljáró önkormányzat magatartása sértheti a Ve. rendelkezéseit. A két idézett kúriai döntés összevetéséből kitűnik, hogy egy magatartás, tevékenység Nsztv. illetve annak mögöttes szabályait képező Ve.-be ütközésének megítélése során nem a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreinek létének vagy nem létének van jelentősége, hanem a ténylegesen gyakorolt magatartásnak, tevékenységnek van meghatározó szerepe.
- [14] A Ve.141.§-a értelmében kampánytevékenység a kampányeszközök kampányidőszakban történő felhasználása és minden egyéb kampányidőszakban folytatott tevékenység a választói akarat befolyásolása vagy megkísérlése céljából.
- [15] A Kúria a sérelmezett önkormányzati határozatok tartalmát megvizsgálva nem értett egyet az NVB határozatában foglalt azon megállapítással, hogy az ügyben érintett határozatoknak nem célja az országos népszavazási kérdésre adható lehetséges válaszok valamelyikére való felhívás, és ezért az nem tekinthető kampánytevékenységnek. A határozat közgyűlési előterjesztéséből egyértelműen kiderül, hogy a helyi önkormányzat már februárban ( kampány időszak előtt) döntött arról, hogy támogatja a Kormány népszavazási kérdés kapcsán kialakított álláspontját és erre is tekintettel fogadta el az önkormányzat közgyűlése a „kötelező kényszer betelepítés elleni” és nem a „kötelező betelepítésről szóló” népszavazás támogatását, amely így szövegszerűen is kifejezi, hogy milyen tartalmú ( betelepítés elleni, tehát „nem”) szavazat leadását támogatja és ezért kéri minél több választópolgár részvételét, és erre tekintettel különít el 2 millió forintot tájékoztató kampány megindítására. E vonatkozásban az NVB határozata tehát iratellenes megállapítást tett, (...) Önkormányzata kampánytevékenységet folytatott.
- [16] Ennek megállapítását követően a Kúriának azt kellett megítélnie, hogy a helyi önkormányzatok esetében tiltott-e kampánytevékenység folytatása egy Kormány által kezdeményezett népszavazási kampányban.
- [17] Az államnak, így a Kormánynak és a helyi önkormányzatoknak, a szűk értelemben vett

Kvk.III.37.891/2016/3

végrehajtó hatalomnak, közhatalomnak a választási eljárásban semleges pozíciót kell elfoglalnia, semlegesnek kell maradnia, a pártok közti versenyben nem vehetnek részt, nem segíthetik egyes pártok választási üzeneteinek eljuttatását (Kfv.IV.37.360/2014). Ehhez képest speciális esetet jelent a Kormány által kezdeményezett népszavazások esetében folytatott népszavazási kampány, amelyben a Kormány jogosult a választói akarat befolyásolására (Knk.37.723/2016.).

- [18] Az ilyen népszavazások esetében a Kormány a népszavazási kezdeményezés szervezőjének tekintendő, így a parlamenti pártok mellett kizárólag a Kormány jogosult az Nsztv.69.§-a alapján politikai reklám közzétételére. Ezen túlmenő korlátozó szabály hiányában, a politikai reklám körébe nem tartozó más kampány tevékenységet bárki folytathat, így magánszemélyek, civil szervezetek, parlamenten kívüli pártok stb., figyelemmel arra, hogy a Ve. jelölő szervezetekre, jelöltekre vonatkozó esetleges szűkítő szabályai népszavazási kampányban, ahol nem jelölő szervezetek versengenek nem értelmezhetőek.
- [19] A fentiekből kitűnik, hogy a kérelmező Nsztv.69.§-ának megsértésre hivatkozása téves, hiszen az érintett határozatok nem minősülnek politikai reklámnak [lásd: Ve.146.§ a.) pont].
- [20] Mivel a Kormány által kezdeményezett népszavazások esetében a népszavazási kampányban a közhatalom egyik és kiemelkedően fontos szereplője és gyakorlója a Kormány részt vesz, azt kellett a Kúriának megítélnie, hogy a helyi önkormányzatok, melyek a közhatalom gyakorlásának önálló aktorai, külön korlátozó szabály hiányában, milyen elvi alapon ne nyilváníthatnák ki azt a véleményüket, hogy a Kormányt támogatják ( vagy nem támogatják).
- [21] A Kúria megítélése szerint nincs olyan elvi alap, amely alapján a helyi önkormányzatok nem, de a Kormány, civil szervezetek, egyházak, parlamenti és nem parlamenti pártok, az az mindenki más – kivéve a természeténél fogva semleges állami szerveket, mint az igazságszolgáltatás, Magyar Nemzeti Bank, önálló szabályozó szervek, autonóm jogállású államigazgatási szervek, ügyészség stb. - kampánytevékenységet folytathatnak. Sőt a népszavazás intézményének rendeltetésszerű működéséhez – amennyiben azt a Kormány kezdeményezte - szükséges is lehet annak ismerete, hogy helyi önkormányzatok többsége a Kormánnyal egyetért-e, a más véleményekkel versengő kormányzati álláspont a közhatalmat gyakorló állam egységes, vagy éppenséggel nagyon is megosztott álláspontja.
- [22] A Kúria álláspontja szerint ilyen körülmények között a népszavazás tisztaságát, az esélyegyenlőséget a népszavazási kérdésben állást foglalók között (nem, igen, érvénytelen, szavazat, vagy a népszavazás bojkottja) nem sérthetik meg a helyi önkormányzatok, hiszen a közhatalom önálló szereplői és a közhatalom ebben a véleménybefolyásoló versengésben részt vesz. Ugyanígy a közpénzek felhasználásának ténye, mely a versengésben való részvétel szükségszerű következménye, e közpénzköltést korlátozó tételes jogi szabályozás hiányában, normatív alapok nélkül, önkényes bírói jogértelmezéssel nem korlátozható, ennek rendezése a jogalkotó feladata (Kvk.IV.37.848/2016). Ezért nem sérült a Ve.2.§ (1) bekezdés a) és c.) pontja, és ezért nem vezethető le az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének – kérelmező által feltételezett - sérelméből valamely népszavazási kampányra vonatkozó szabály megsértése.
- [23] A Ve. 2.§ (1) bekezdés b.) pontja szerinti önkéntes részvétel lehetőségét az érintett önkormányzati határozatok a választópolgárok számára nem nehezítik meg, nem teszik lehetetlenné, a választópolgár a határozattól függetlenül bármikor dönthet az országos népszavazáson való részvételről, illetőleg arról, hogy azon nem vesz részt.
- [24] A fentiek tükrében a Kúria a Ve. 2.§ (1) bekezdés e.) pontjában foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó hivatkozását a kérelmezőnek nem tudta értelmezni, hiszen nem kizárt egy Kormány által kezdeményezett népszavazásban, hogy a helyi önkormányzatok állást foglaljanak, hogy a Kormány álláspontját támogatják-e avagy nem.
- [25] Mindebből az is következik, hogy a kérelmező Ve. 66. §-ának (3) bekezdésére, 75. § (1) bekezdésének b) pontjára való hivatkozása is alaptalan volt, mert a Közgyűlés nem vette át a népszavazással kapcsolatos tájékoztatási, információs feladatokat a választási irodától és az

Kvk.III.37.891/2016/3

azt vezető jegyzőtől.

**Záró rész**

- [26] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Ve. 229. § (2) bekezdésének megfelelően nemperes eljárásban bírálta el.
- [27] Az eljárási illetéket az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 43. § (7) bekezdése alapján állapította meg, és annak viselésére a 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 13. § (2) bekezdése alapján kötelezte a kérelmezőt.
- [28] A Kúria határozata ellen a további jogorvoslat lehetőségét a Ve. 232. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2016. szeptember 29.

Dr. Kovács András s.k. a tanács elnöke, Dr. Kovács Ákos s.k. előadó bíró, Dr. Fekete Ildikó s.k. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő