



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság**

v é g z é s e

Az ügy száma: Knk.IV.37.333/2017/5.

A tanács tagjai: Dr. Kozma György a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás előadó bíró,
Dr. Kalas Tibor bíró

A kérelmező: Sz. B.

A kérelmező képviselője: Dr. Sepsi Tibor Lajos ügyvéd
(1054 Budapest, Vécsey u. 4. 3. em. 4.)

A kérelmezett: Nemzeti Választási Bizottság
(1054 Budapest, Alkotmány u.3.)

Az ügy tárgya: népszavazási ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: kérelmező

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Nemzeti Választási Bizottság 11/2017. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 11/2017. számú határozatát helybenhagyja

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

E végzés ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) Sz. B. (a továbbiakban: kérelmező) magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés ügyében 11/2017. számú határozatával döntött. Az NVB az

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés olyan új energiastratégiát fogadjon el, amely minden más energiatermelési megoldáshoz képest elsőbbséget ad a megújuló energiának?”

kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését jelzett számú határozatával megtagadta.

- [2] Az NVB megállapította, hogy a népszavazásra javasolt kérdés szövegszerűen meg nem jelölt dokumentumra irányul, ami azonban egyértelműen beazonosítható, mert ez a Nemzeti Energiastratégiáról szóló 77/2011. (X. 14.) OGY határozat (a továbbiakban: OGY határozat), amelyik 2030-ig szól 2050-re irányuló kitekintéssel.
- [3] A kérdésből ezért az következik, hogy egy újabb országgyűlési határozat elfogadásának kikényszerítése a cél. Ez pedig az NVB további magyarázata szerint szervezetszabályozási eszköz, ami nem általánosan kötelező normatív, hanem csak adott szervezetre vagy szervezetekre nézve van kötelező ereje. Az állampolgároktól nem várható el ennek a megkülönböztetésnek az ismerete.
- [4] A kérdésben az NVB szerint nem elég világos az „elsőbbséget ad” kitétel jelentése. Ezt ugyanis többféleképpen lehet értelmezni és megvalósítani. Az egyértelműség annyiban szintén kétséges, hogy mi is az energiatermelés. Csak a villamos-energia, vagy hőenergia és a közlekedés felhasználása is ideértendő-e.
- [5] Mindezekből az NVB arra a következtetésre jutott, hogy a népszavazásra javasolt kérdés nem felel meg a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdése szerinti egyértelműség követelményének. Ezért az Nsztv. 11. §-ában foglalt jogkörében az NVB a kérdés hitelesítését megtagadta.

A felülvizsgálati kérelem

- [6] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében az NVB határozatának megváltoztatását kérte a népszavazási kérdés hitelesítése útján.
- [7] A kérelmező álláspontja szerint az OGY határozat 2. pontjában szereplő ellátásbiztonsági, fenntarthatósági és versenyképességi célokkal egyenrangú stratégiai célként jelenne meg a megújuló energiaforrások előnyben részesítése. Ezeknek a céloknak az elérése akár évtizednél is hosszabb távra szóló. A döntés ennek a folyamatnak pusztán az elindítására irányulhat.
- [8] A választópolgár számára a jogalkotási forma megválasztása a kérelmező szerint nem jelent értelmezhetetlenséget. A kérdésből kitűnik ugyanis, hogy van stratégiai dokumentum, ami ráadásul a jogalkotás ismert hivatkozási alapja az energiaszolgáltatásokkal, díjmegállapítással kapcsolatos szabályozások esetében.
- [9] A normatív határozati formával összefüggésben a kérelmező utalt a Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú döntésére, amelyik szerint az Országgyűlés nemcsak törvényalkotással tehet eleget a népszavazási döntésből fakadó esetleges kötelezettségének, hanem a 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23. §-a szerinti közjogi szervezetszabályozási eszköz kibocsátásával is.
- [10] A kérelmező szerint az energiatermelési módok között azért nem differenciáltak a megfogalmazandó szempontot illetően, mert mindegyikre értik a megújuló energiaforrásokból termelés elsőbbségét.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [11] A Kúria szerint a felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.
- [12] A kérelem elbírálásához a kérdés egyértelműségét kellett vizsgálni. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerint „[a] népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles.”
- [13] Az e követelményben foglalt választópolgári, illetve jogalkotói egyértelműségnek egyaránt van tárgyi és tartalmi oldala. Az előbbi a kérdés megválaszolásának keretét, „tétjét” mutatja. A tartalmi kérdések pedig az adott tárgyhoz kötődően kiemelt téma eldönthetőségéhez kötődnek. Jelen esetben a kérdés tárgya egy új energiastratégiai országgyűlési határozat, a témája a megújuló energia termelésének való elsőbbségadás.
- I.
- [14] A jogalkotói egyértelműséget illetően az NVB határozatának indoklásában helyesen állapítja meg [11], hogy a stratégia jövőre szóló koncepció, amelyben a hosszú távra szóló célkitűzések, valamint azok elérésének módozatai, alternatívái vannak meghatározva, figyelemmel az azok megvalósításához igénybe vehető erőforrásokra.
- [15] A stratégia lényege tehát az adott szakterületen szakági fejlesztéspolitikai prioritások felállítása és azoknak az igénybe vehető erőforrások felhasználásához képest való mérlegelése. Ennek elfogadásával a döntéshozó irányokat határoz meg a végrehajtásért felelős általános felelősségű szerv számára.
- [16] A stratégia esetében az egyértelműség jelentése más, mint egy általánosan mindenkire kötelező, vagy egy operatív döntés esetében. Ennek lényege, hogy az elfogadott célhoz hozzárendelik a megvalósítás *lehetségességének* reális vagy realizálható kereteit. Benne vannak ebben bizonytalansági tényezők is, melyeket a stratégiai terv korlátozni igyekszik, továbbá más prioritások, amelyeket egymással összeegyeztetni törekszik.
- [17] A stratégia tartalmazza a céleléréssel kapcsolatos lehetőségek és veszélyek számba vételét, ami az irány kijelölésével kapcsolatos döntéshez szükséges mérlegelést segíti. Az ennek alapján való prioritálásnak része egyik vagy másik szempontnak elsőbbség adása, ami egyúttal nem jelenti minden más érték teljes elvetését, avagy egy és csak egy mozzanat kizárólagossá tételét.
- [18] A Nemzeti Energiastratégia az elsődleges célokat jelenleg az OGY határozat 2. pontjában az ellátásbiztonság, a versenyképesség és a fenntarthatóság együttesében határozza meg. Könnyű belátni, hogy ezek a szempontok végső soron konkurálnak egymással. A versenyképesség sokszor ellentétbe kerül a fenntarthatósággal. Miképpen a fenntarthatóság gyakran vetélkedik az ellátásbiztonság igényeivel. Továbbá a versenyképesség ütközhet az ellátásbiztonság szempontjával. Az energiastratégia azonban nem kevesebb azzal, hogy szembenéz ezekkel az egyenként pozitív, de együtt mégis csak egymás valamilyen fokú sérelmén keresztül összebékíthető értékszempontokkal, hanem éppen ezzel tölti be rendeltetését.
- [19] Az OGY határozat idézett pontja így fogalmaz: az Energiastratégia „hosszú távú szempontokat mérlegelve az alábbiak szerint optimalizálja az ellátásbiztonság, a versenyképesség és a fenntarthatóság, mint elsődleges célok együttes érvényesülését”. Vagyis e három prioritás egyaránt elsődleges, és mivel éppenséggel egymással nem harmonikusak, azok együttes optimalizálása a cél.

- [20] A népszavazásra javasolt kérdés eme együttes prioritások közé viszi be a megújuló energiára épülő energiatermelést. Eredményes népszavazás esetén tehát ezt a szempontot be kell emelni a stratégiába, és ki kell dolgozni az egyéb prioritásokkal való kapcsolat tartalmát, amiről határozhat az Országgyűlés. Az energiastratégia ezzel elfogadott alapokon álló „kollektív mérlegelés” lesz, de még mindig nem imperatív döntés, vagy általánosan kötelező normatív aktus.
- [21] Ebből a jellegből több dolog következik. Egyrészt, hogy a stratégia lényegéhez tartozik az ellentétes szempontok közötti mérlegelés úgy, hogy azokat jelentős részben nem iktatja ki, hanem lehetőség szerint megtartja és próbálja optimalizálni őket. Másrészt innen adódik a szabályozási forma, amelyik nem törvény, hanem csak a közvetlenül alárendelt szervekre kötelező OGY határozat.
- [22] Helyesen tartalmazza az NVB határozatának fordulata [22] a Jat.-ra utalással, hogy az országgyűlési határozat nem minősül jogszabálynak, hanem csak közjogi szervezetszabályozó eszköznek. A Jat. 23. § (1) bekezdés szerint „(n)ormatív határozatban szabályozhatja
[a] az Országgyűlés,
(...)
szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját”.
- Az energiastratégia cselekvési program. Ez a jogi forma a stratégia műfajának tökéletesen megfelel, azzal éppenséggel adekvát.
- [23] Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerint a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell fölteni, hogy az eredmény alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles. Látható ebből, hogy nemcsak törvényalkotásra kötelezhető az Országgyűlés. A Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú döntése szerint a kötelezettség szervezetszabályozó eszköz kibocsátásával is teljesíthető. Jelen esetben a kötelezés országgyűlési határozat megalkotására szól.
- [24] A Kúria szerint a jogalkotói egyértelműség követelményét a megalkotandó jogi szabály jellegével összefüggésben lehet csak értelmezni. Nem szabad például a törvénnyel szemben megkövetelt egyértelműséget megkövetelni a fentiek szerint meghatározott normatív határozattól. A stratégia műfaja által megengedett, sőt megkövetelt mérlegelés nem sérti az egyértelműség követelményét. Ugyanez törvény által már sértené, ugyanis az állampolgárok jogbiztonságérzetét okkal gyengítené.
- [25] Az állampolgári egyértelműség szempontjából mindez a következőképpen jelentkezik. A kérdés megértéséhez a választópolgárnak nem kell okvetlenül tisztában lennie a jogalkotás különböző kategóriáival. Elég, ha annyit tud, hogy a stratégia fő irányokat határoz meg, aminek érvényesítéséről, annak konkrét módjáról majd további jogszabályok rendelkeznek, további intézkedéseket hoznak. Mindegyik során a részletekben újra – immár bizonyos keretek között – mérlegelve. Mindez pedig lényegében megegyezik a stratégia köznapi fogalmával.
- [26] A stratégia jogi transzformációs alakzata a normatív határozati forma. Az egyértelműség követelményét csak ennek megfelelő módon szabad fölállítani, és nem más jogalkotási eszközhöz mérni, mint amilyen például a törvényalkotás.
- [27] A stratégia szabályozási módja hatályos jogunkban a jogalkotási eszközfajtat tekintve máskor is normatív határozat. Jellemzően maga a stratégia az erről szóló testületi döntés melléklete. Így van ez például a települések integrált településfejlesztési stratégiája esetében az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 9/A. §-a, valamint a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.)

Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése szerint. A Jat. közjogi szervezetszabályozó eszközre vonatkozó rendelkezése erre is irányul (23. § (2) bekezdés).

II.

- [28] Az egyértelműséget nemcsak tárgyi oldalról kell vizsgálni a jogalkotó szemszögéből (stratégia jellege, országgyűlési határozati forma sajátossága), illetve választópolgári nézőpontból (az Országgyűlést határozat elfogadására kötelezés), hanem tartalmi oldalról is.
- [29] A feltenni kívánt kérdés közvetlen értelmezést igénylő elemei, az NVB-határozat indoklásából kitűnően, az „elsőbbiséget ad” és „energiatermelés” kifejezések. Az előbbi a kérdés tárgya egyértelműségével összefüggésben került tárgyalásra jelen indoklásban, vagyis egy stratégiai dokumentum esetében a prioritások meghatározása és mérlegelése, az előnyök és hátrányok kiterjedt elemzése olyan bizonytalansági tényező, amely az ilyen típusú, az arra illetékes szervek cselekvési irányait átfogóan meghatározó dokumentumok sajátossága.
- [30] A „minden más energiatermelési megoldáshoz képest” kitétel a kérelmező szerint nem tartalmaz bizonytalanságot, mert minden típusú energia termelésére vonatkozik. A kérdésben foglalt kötelezés azonban közvetlenül nem erre, hanem energiastratégia megalkotására irányul. Ennek prioritásai közé kerülne be egy új szempont, aminek módját éppen a stratégiaalkotás és -elfogadás révén kell majd a döntéshozónak tételesen mérlegelnie és beillesztenie a többi alapvető célkitűzés közé, figyelemmel a fölmerülő ellentmondások kezelésére is. A minden más energiatermelési megoldáshoz képest való elsőbbségadás például megvalósulhat az ár- és díjrendszer révén, a lakossági beruházások támogatási rendjén keresztül, avagy más kialakítandó energiapolitikai konstrukció útján. Az NVB indoklásához képest a Kúria úgy véli, hogy kifejezetten stratégiaalkotási szempontból a prioritások meghatározásakor még nem indokolt ezek tekintetében ellentmondás-mentességet elvárni, hiszen éppen az ellentmondások mérlegelése, optimális kezelése, a lehetséges körén belül való feloldásuk a kidolgozás értelme és tétje.
- [31] A Kúria tartalmi szempontból vizsgálta az elsőbbség adásával kapcsolatos egyértelműség értelmezése megengedhetőségének határait is, mely egyaránt fölmerül jogalkotási és állampolgári oldalról.
- [32] A prioritás („elsőbbiség” adása) a stratégiai értékek viszonylatában helyes értelmezés mellett nem abszolút, hanem relatív; és nem mennyiségfogalom szerinti többségre, hanem összeegyeztetesen alapuló optimalizációra irányuló. Ezért egy újabb, vagy az eddigiekhez képest jobban előtérbe állított jogalkotói prioritás egyrészt nem kell, hogy szükségképpen sértse a hatályos törvényekben meghatározottakat. Másrészt, helyesen kiemelt szempontok esetében a már követett gyakorlathoz illeszkedés módjának kialakítása alapvető követelmény. A hagyományos energiatermelésnek a már kijelölt és kialakítás alatt álló kereteit sem kell okvetlenül kedvezőtlenül érintenie egy további célmeghatározásnak, vagyis a minden máshoz képest elsőbbség adása a stratégiaalkotásban egy korábban kevésbé hangsúlyos elem megjelölését, jobb kiemelését, más összefüggésbe helyezését jelenti.
- [33] A „minden más energiatermelési megoldáshoz képest elsőbbséget ad” megfogalmazás azonban állampolgári oldalról félreérthető, mert azt a látszatot kelti, hogy a megújuló energiatermelésre építhető akár a teljes energiatermelés úgy, hogy annak hatásai és következményei biztosan beláthatók, kezelhetők. Ezt azonban az árrendszer, a folyamatos szolgáltatás biztonsága, az eddigi stratégiai döntések megváltoztatásának költsége és más alapvető tényezők alakulása ismeretében lehet csak megnyugtatóan mérlegelni. Tehát az állampolgári egyértelműség a kérdés tartalma oldaláról nem állapítható meg.

- [34] A Kúria ez utóbbi szempont alapján megállapította, hogy a hitelesítés megtagadása az NVB részéről az Nsztv. 11. §-ára tekintettel jogszerű, ugyanis a népszavazási kérdés ütközik az Nsztv. 9.§ (1) bekezdés szerinti egyértelműség követelményébe, ezért a Kúria az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján rendelkezett a Nemzeti Választási Bizottság 11/2017. számú határozatának helybenhagyásáról.

Alkalmazott jogszabályok

- [35] 2013. évi CCXXXVIII. törvény 9. § (1) bekezdése; 2010. évi CXXX. törvény 23. §; 77/2011. (X. 14.) OGY határozat.

Záró rész

- [36] A Kúria az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 43. § (7) bekezdése megfelelő alkalmazásával rendelkezett az eljárási illeték viseléséről.
- [37] A Kúria a végzéséről az Nsztv. 30. § (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közleményt tesz közzé.
- [38] A Kúria végzése elleni további jogorvoslatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2017. június 20. napján

Dr. Kozma György s. k. a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás s. k. előadó bíró, Dr. Kalas Tibor s. k. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő