

KÚRIA

Knk.IV.37.339/2015/3.szám

A Kúria a dr. Tordai Csaba ügyvéd által képviselt V. Z. T. szervezőnek, a dr. Pálffy Ilona elnök által képviselt Nemzeti Választási Bizottság ellen, aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítése kapcsán meghozott 45/2015. (III. 25.) számú határozatának felülvizsgálata tárgyában, nem peres eljárásban, meghozta az alábbi

v é g z é s t :

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 45/2015. (III. 27.) számú határozatát helybenhagyja.

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

I n d o k o l á s

I.

1. A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 45/2015. (III. 27.) számú határozatában (megjelent a Hivatalos értesítő 2015. március 27-i, 15. számában) megtagadta a hozzá 2015. március 13-án benyújtott aláírásgyűjtő ív hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a dohánytermékek kiskereskedelme Magyarországon ne az állam kizárólagos hatáskörébe utalt tevékenység legyen?”

2. Az NVB a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 11. §-a alapján eljárva, hivatkozva a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Mvt.) 12. § 1) pontjára, a fiatalkorúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény (a továbbiakban: Ftv.) 6. § (1) bekezdésére, 7. § (1) bekezdésére és a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Ktv.) előírásaira megállapította, hogy a dohány kiskereskedelem állami monopóliummá tételére törvényi szabályok alapján került sor. Az állam a megkötött koncessziós szerződések révén koncessziós díjhoz jut. A Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 1.

Knk.IV.37.339/2015/3.szám

mellékletének 43. pontja, „Az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek és kiadások” című fejezetének 1.2.4.4. alpontjában a bevételek között szerepel a dohánytermékek kiskereskedelmi koncessziós díja. A Kötv. számol a koncessziós bevételekkel. Ezért a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában szabályozott, a népszavazás szempontjából tilalmazott tárgykört érintett. Hivatkozva az 58/2007. (X. 17.) AB határozatban foglaltakra is, a népszavazási kérdés a Kötv. meghatározott részének módosítására kötelezné az Országgyűlést, következésképpen az az Alaptörvénnyel ellentétes eredményre vezetne.

3. A határidőben érkezett felülvizsgálati kérelemben a szervező az NVB határozatának az Nsztv. 30. § (1) bekezdésén alapuló megváltoztatását kérte. A részben formál-logikai szabályok szerint megfogalmazott indokolásában arra hivatkozott, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjának és 37. cikk (4) bekezdésének szövegszerű egyezése - figyelemmel az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó rendelkezésekhez fűzött indoklásra is - azt eredményezi, hogy ha az Alkotmánybíróság hatáskörét költségvetési tárgykörben megállapítja, az adott kérdés nem tartozhat a népszavazás tilalmazott tárgykörébe sem. Az Alkotmánybíróság az Ftv. 2. §-ával összefüggő alkotmányjogi panasz indítványt 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatával befogadta, ezért a dohány-kiskereskedelem állami monopóliumával kapcsolatos népszavazási kezdeményezést az NVB az Alaptörvény 8. cikkébe ütközően minősítette tilalmazott tárgykörbe tartozónak.

A szervező indokolását emellett arra építette, hogy az Alkotmánybíróság a kórházi napidíjról szóló népszavazási kezdeményezés hitelesítése kapcsán elfogadott 33/2007. (VI. 6.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.1.) megállapította, hogy a kérdéses költségvetési bevétel közvetett és nem jelentős módosulása nem a költségvetési törvény, hanem a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló törvény módosítását teszi szükségessé. (A felülvizsgálati kérelmében a szervező hivatkozott arra is, hogy az Alaptörvény 8. Cikk (3) bekezdés b) pontja, illetve az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény 28/C. § (5) bekezdés a) pontja szövegszerű egyezést mutat.) A szervező álláspontja szerint a jelen hitelesítési eljárásban az NVB-nek analógia alkalmazásával ugyanezt kellett volna megállapítania a vizsgált kérdés hitelesítésére irányuló eljárásban. A bevételt megalapozó ágazati törvény (Ftv.) módosítása, ezzel pedig a költségvetési bevétel elmaradása a tárgyévi költségvetési törvényt nem érinti közvetlenül és jelentős módon, hiszen a koncessziós díjból tervezett 1040 millió forintos bevétel a központi költségvetés bevételi főösszegének mindösszesen 0,006%-a. Így az eredményes népszavazás - az Abh.1. értelmezése szerint - nem vonná maga után a költségvetési törvény módosítását. A kifejtett indokok alapján a felülvizsgálati kérelmet benyújtó szervező értelmezésében az NVB határozata az Nsztv. 11. §-ába ütközően törvénytörő volt.

II.

A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

1. A szervező kérdése a dohánytermék-kiskereskedelem állami monopóliummá válásával áll összefüggésben. A hitelesítést az NVB a

Knk.IV.37.339/2015/3.szám

hatályos Kötv. tartalmának érintettségére hivatkozással tagadta meg. A szervező az Alkotmánybíróság 33/2007. (VI. 6.) AB határozatban foglaltakra hivatkozással állította, hogy a kérdés eredményes és érvényes népszavazás esetén a költségvetési bevételt eredményező ágazati törvény [a fiataalkorúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény (a továbbiakban: dohánykiskereskedelmi törvény)] módosítását indokolja csupán, a tárgyévi Kötv.-t közvetlenül és jelentősen nem érinti.

2. Az Alaptörvény népszavazás alól kivett tárgyköreit rendező 8. cikk (3) bekezdés b) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, (...) szóló törvény tartalmáról". Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése - a jelen kérdés megítélése szempontjából nem releváns eltérés mellett - szövegszerűen megegyezik a korábbi Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjának rendelkezésével. Ezért a Kúria döntésének meghozatalakor nem mellőzhette az Alkotmánybíróság tárgykörben folytatott gyakorlatának elemzését.

3. Az Alkotmánybíróság a tiltott népszavazási kérdések listájának szűk értelmezése mellett kötelezte el magát, amely azt jelentette, hogy nem önmagában a költségvetési törvényre gyakorolt hatás, hanem csak a népszavazás és a költségvetési törvény közötti közvetlen és érdemi kapcsolat zárja ki a nép közvetlen hatalomgyakorlásának lehetőségét, amely kapcsolat esetről esetre vizsgálandó [51/2001. (XI.29.) AB határozat, 15/2005. (IV. 28.) AB határozat, 64/2007. (X. 18.) AB végzés].

Az Alkotmánybíróság három esetkörben ítélte közvetlennek és érdeminek a népszavazás és a költségvetési törvény közötti kapcsolatot:

- a) a kérdés kifejezetten a költségvetési törvény módosítását célozza;
- b) a kérdésből okszerűen következik a költségvetési törvény módosítása;
- c) végül az érvényes és eredményes népszavazás jövőbeli költségvetési törvény kiadását konkrétan határozza meg [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, 33/ 2007. (VI. 6.) AB határozat, 34/2007. (VI. 6.) AB határozat].

Az alkotmánybírósági érvelés sajátossága a bevételi és a kiadási oldal megkülönböztetése, amelynek célja a Kötv. végrehajthatóságán túl a Kötv.-ben az állami feladatok teljesíthetőségének, a kormányozhatóság megőrzésének garantálása. Míg a Kötv. bevételi oldalát a központi adónemekről, az illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmának kizárt tárgykörök közé sorolásával az Alkotmány - az Alaptörvénnyel egyezően - egyszer és mindenkorra tiltja, addig a kiadási oldalon ilyen garancia nincs. Az Alkotmánybíróság megállapította: „(...) a bevételi oldalt illetően az Alkotmány a bevételeket meghatározó adókról, illetékekről, vámokról szóló törvényekről egyszer és mindenkorra tiltja külön a népszavazást, míg más bevételek, illetve a kiadási oldal védelme csupán valamely, már elfogadott költségvetés időtartamára szól” [58/2007. (X. 1.) AB

Knk.IV.37.339/2015/3.szám

határozat, megerősítve: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat].
A kiadási oldalt védendő az Alkotmánybíróság értelmezésében a kizárt tárgykörök közé tartozott a jövőbeli, még el nem fogadott költségvetési törvény részét képező, konkrét kiadási tételről szóló népszavazás.

Az Alkotmánybíróság a felülvizsgálati kérelemben hivatkozott 33/2007. (VI. 6.) AB határozatában a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért fizetendő napidíjjal („kórház napidíj”) - és azzal egyező sajátosságokat mutató vizitdíjjal - összefüggő hitelesíteni kért kérdés kapcsán a kórházi napidíjat és a vizitdíjat a költségvetési törvény bevételi oldalán helyezte el és azért látta esetükben megengedhetőnek a népszavazást, mert nem estek az Alkotmány extra védelmi garanciával védett bevételi tételi közé. Az eredményes népszavazás nem eredményezte volna okszerűen a költségvetési törvény módosítását, illetve nem minősültek a jövőbeli költségvetési törvény konkrét kiadásának sem.

4. Szükséges hangsúlyt fektetni arra, hogy milyen ténybeli körülmények között alakította ki az Alkotmánybíróság a fenti gyakorlatát, illetve hozta meg a felülvizsgálati kérelemben hivatkozott 33/2007. (VI. 6.) AB határozatát (a továbbiakban: Abh.).

Az Abh. előzménye a 16/2007. (III. 9.) AB határozat volt, amelyben az Alkotmánybíróság azért kötelezte a korabeli választási szervet új eljárásra, mert a hitelesíteni kért kérdés nem elfogadott költségvetési törvény bevételi oldalát érintette. A választási szerv megtagadó határozatában arra hivatkozott, hogy az eredményes népszavazás jövőbeli, a költségvetésről szóló törvényjavaslatban megjelölt bevételi tételt érintett. Az Alkotmánybíróság értelmezésében „(...) jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg” [16/2007. (III. 9.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a hitelesíteni kért kérdés megváltozása folytán jövőbeli költségvetési bevételekről szóló népszavazás lehetőségét vizsgálta: lehetséges-e a jövőben a kérdéses bevételt jelentő fizetési kötelezettségről népszavazást tartani? Az Abh.-beli tényálláshoz hasonló ténybeli körülmények képezték a kérdéskörben meghozott harmadik határozat, az 58/2007. (X. 17.) AB határozat elfogadását is.

A kifejtettekből az a következtetés adódik, hogy az Alkotmánybíróság a Kúria előtti eljáráshoz képest eltérő körülmények között hozta meg határozatát. Ezért a Kúria nem látott alapot arra, hogy az Abh. felülvizsgálati kérelemben hivatkozott indokolási részeit egyszerűen „átforgatva”, elfogadja azt döntése alapjaként.

5. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja értelmében „[n]em lehet országos népszavazást tartani a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról (...) szóló törvény tartalmáról”.

A hitelesíteni kért kérdés a dohánykiskereskedelmi tevékenységet állami monopóliummá minősítő törvényt kívánta népszavazásra

Knk.IV.37.339/2015/3.szám

feltenni. A kérdésnek a Kötv. értelmében költségvetési vonzata van, mivel a hatályos Kötv. konkrét bevételi soron tartja nyilván a monopólium koncesszió útján történő hasznosításából származó várt díjbevételt. A kérdés tehát olyan, a Kötv.-ben megjelölt bevételi jogcímre irányul, amely függetlenül annak összepszerúségétől érvényes és eredményes népszavazás esetén a bevételi jogcím teljes megszűnését jelentené.

A kérdés hitelesítése esetén tartandó érvényes és eredményes népszavazás tehát azzal a következménnyel járna, hogy megszűnne a koncessziós díjak közül, a Kötv. 1. melléklet XLIII. fejezet, 1.2.4.4. alpontja szerint várt koncessziós díjbevétel. Függetlenül tehát attól, hogy egy ilyen helyzet szükségesé teszi-e a Kötv. módosítását, a Kötv. tartalmának érintettsége nem kétséges.

Utal arra is a Kúria, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja - az Alkotmány fentiekben hivatkozott rendelkezéseihez hasonlóan, „extra garanciaként” - meghatározott bevételi források esetében eleve kizárja népszavazás tartásának lehetőségét. Ezen források és valamennyi törvényben meghatározott fizetési kötelezettség a közös szükségletek fedezését szolgáló bevételül szolgálnak. A polgárok számára fizetési kötelezettséget keletkeztető törvényi kötelezettségek - így az egyéb díjak mellett a koncessziós díjak is - rendszerint olyanok, amelyek léte vagy megszűnése hatást gyakorol a költségvetési törvény tartalmára.

6. Az Alkotmánybíróság a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatában a dohánykiskereskedelmi törvényben szabályozott kérdéseket és nem annak költségvetési törvénnyel való kapcsolatát vizsgálta. Ezért a Kúria nem látott érdemi összefüggést az NVB határozatának jogszerűsége és az Alkotmánybíróság fentiek szerinti, indítványt befogadó és azt érdemben elbíráló határozata között.

7. A kifejtettek alapján a Kúria megállapította, hogy az NVB határozatát az Nsztv. 11. §-ának megsértése nélkül hozta meg, ezért azt a 30. § (1) bekezdése alapján helybenhagyta.

8. Az illetékről a Kúria az illetékekről szóló - módosított - 1990. évi XCIII. törvény 43. § (7) bekezdése megfelelő alkalmazásával határozott.

9. A Kúria az NVB kérdés hitelesítését megtagadó határozatát helybenhagyta, ezért határozatáról az Nsztv. 30. § (4) bekezdése értelmében - határidőben - közleményt tesz közzé a Magyar Közlönyben.

A jogorvoslatot az Nsztv. 30.§ (1) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2015. június 2.

Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó sk. előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt sk. bíró

Knk.IV.37.339/2015/3.szám

A kiadmány hitelélül:

tisztviselő