

KÚRIA

Knk.IV.37.361/2015/3. szám

A Kúria a dr. Tordai Csaba ügyvéd által képviselt szervezőnek a dr. Pálffy Ilona, a Nemzeti Választási Iroda elnöke által képviselt Nemzeti Választási Bizottság által országos népszavazási kezdeményezés tárgyában meghozott 56/2015. számú határozata felülvizsgálata iránt indított nemperes eljárásban, az alulírott napon meghozta az alábbi

v é g z é s t:

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 56/2015. számú határozatát helybenhagyja.

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

A végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

I.

1. A népszavazási kezdeményezés szervezője 2015. március 13-án, 24 támogató választópolgár adatait és aláírását tartalmazó aláírásgyűjtő ívet nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2015. január 1. előtt ingyenes közforgalmi út-szakaszok újra ingyenesen használhatóvá váljanak?”

2. A Nemzeti Választási Bizottság az 56/2015. számú határozatával a hitelesítést megtagadta. A Nemzeti Választási Bizottság az ügyben irányadónak tekintette a Kúria Knk.37.807/2012/2. számú határozatában foglaltakat. E határozat – országos népszavazás kezdeményezése tárgyában – az Alaptörvény több rendelkezése alapján arra a következtetésre jutott, hogy mivel országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, ezért nem tekinthető ebbe tartozónak a végrehajtó hatalomnak adott felhatalmazás végrehajtó hatalom általi teljesítése körébe tartozó összes kérdés.

A Nemzeti Választási Bizottság az 56/2015. számú határozat alapjául szolgáló ügyben megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdést a 25/2013. (V. 31.) NFM rendelet (a továbbiakban: NFM rendelet) és a járművel díj ellenében használható gyorsforgalmi utak körét a díjfizetés ellenében használható autópályákról, autóutakról és főutakról szóló 37/2007. (III. 26.) GKM rendelet (a továbbiakban: GKM rendelet) 1. melléklete szabályozza. E rendeletek megalkotására az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdésének második fordulata szerint, törvényi felhatalmazás alapján került sor. Az Országgyűlés a díjfizetési kötelezettséggel érintett utak körének meghatározását, mint törvényben nem szabályozott tárgykör szabályozását a Kormány közlekedésért felelős tagja hatáskörébe utalta. A Nemzeti Választási Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy jelen ügyben a népszavazás tárgya, vagyis az arra irányuló jogalkotási feladat, hogy a 2015. január 1-je előtt ingyenes közforgalmi utak újra ingyenesen használhatóvá váljanak, az Alaptörvény alapján nem az Országgyűlés, hanem a Kormány hatáskörébe tartozó kérdés, így az Alaptörvény 8. § (2) bekezdése kizárja e tárgyban az Országos népszavazás

lehetőségét.

3. Az ügyben a szervező felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. Ebben az Alkotmánybíróság 53/2001. (XI. 29.) AB határozatából, valamint a 46/2006. (X.5.) AB határozatából vett idézetek alapján utalt arra, hogy önmagában az, ha valamely jogviszonyt nem törvény szabályoz, nem zárja ki azt, hogy később az Országgyűlés törvényt alkosson abban a tárgyban. Az Országgyűlés jogalkotói hatásköre – az Alkotmány keretei között – teljes és korlátlan, a Kormány nem rendelkezik az Országgyűlés által el nem vonható kizárólagos jogalkotási hatáskörrel.

A felülvizsgálati kérelem felhívta az Alkotmánybíróság 90/2008. (VI.19.) AB határozatát, az 1/2009. (I.9.) AB határozatát, a 63/2009. (VI.18.) AB határozatát, és a 93/2011. (XI.17.) AB határozatát, mint olyan döntéseket, amelyek a Kormány, a miniszter és a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó tárgyakat az „országos népszavazás szempontjából az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésnek minősítette.” Utalt arra, hogy a Kúria követi az Alkotmánybíróság ez irányú gyakorlatát, valamint arra, hogy az Alkotmány egykori 28/B. § (1) bekezdése és az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése azonos szövegezésű.

Ami a konkrét ügyet érinti, a felülvizsgálati kérelem kifejtette, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 33/A. §-a, valamint az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (a továbbiakban: Udt.) 3. §-a alapján, azaz törvényi szabályozásból eredően kell díjat fizetni. Az ingyenes használatra vonatkozó szabályokat részben az Udt. 9. § (1)-(2) bekezdése, részben pedig a törvény felhatalmazása alapján a GKM rendelet 2. §-a szabályozza. Ebből következően a Kúria Knk.37.807/2012/2. számú határozatától eltérően jelen népszavazási kezdeményezés olyan jogalkotásra irányuló kérdést tartalmaz, amely részben törvényi, részben rendeleti szabályokon nyugszik. Ez az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának megfelelően megfelel az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése foglalt követelménynek.

II.

1. A Kúria az Nsztv. 29. §-a szerint felülvizsgálja a Nemzeti Választási Bizottságnak a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntését. A felülvizsgálat terjedelmét illetően a Kúriának figyelembe kell venni az Alaptörvényen alapuló jogrend védelmét. A Nemzeti Választási Bizottság kérdést hitelesítő határozatának helybenhagyása, vagy az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozat megváltoztatása és a kérdés hitelesítése következtében a kezdeményezők elkezdhetik az aláírásgyűjtést. Ezért a Nemzeti Választási Bizottságnak az elutasítás vagy a hitelesítés indokainak megfogalmazásakor, illetve a Kúriának a döntés felülvizsgálatakor különös felelőssége van abban a tekintetben, hogy csak olyan kérdés kerüljön az aláírásgyűjtés fázisába, amely tárgyban az Alaptörvény alapján valóban lehet népszavazást tartani.

A Nemzeti Választási Bizottságnak figyelembe kell azt venni az elutasítás indokainak a megfogalmazásakor, hogy érdemi eljárás esetén a Kúria nem utasíthatja a Nemzeti Választási Bizottságot új eljárásra, csak helybenhagyhatja vagy megváltoztathatja a határozatát. Ezért jelentősége van annak, hogy a Nemzeti Választási Bizottság mérítsen ki minden lehetséges indokot az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének vizsgálatakor.

Mindemellett az Alaptörvényben foglalt jogrend védelme érdekében a Kúria az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés vizsgálatakor a felülvizsgálati kérelemben foglaltakon túl is vizsgálhatja, hogy az adott kérdésben tartható-e az Alaptörvény és az Nsztv. alapján népszavazás. A Kúria a Knk.IV.37/340/2015. számú határozatában már megállapította, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés vizsgálata körében az Alaptörvény és az alkotmányos rend védelmének célja megelőzi a felülvizsgálati eljárásra jellemző kérelemhez kötöttség elvét.

2. A Kúriának jelen eljárásban azt kell vizsgálnia, hogy az adott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe

tartozik-e. Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés szerint az országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A Kúria úgy ítélte meg, hogy a feltenni kívánt kérdés részben valóban érint törvényt, de más vonatkozásban, mint amit a felülvizsgálati kérelem állít: a költségvetési törvényt. Jelen ügyben – az Alaptörvényen alapuló jogrend védelmét is figyelembe véve – az állapítható meg, hogy egyes útszakaszok 2015. évben történő újra ingyenesen használhatóvá tétele nyilvánvalóan költségvetési kihatású kérdés. A Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 1. melléklet XLII. Fejezet a költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai cím alatt a 2015. évi előirányzat körben a 4.2.4. pontban a megtett úttal arányos útdíj tekintetében 149 000,0 millió forint, 4.2.6. pont az időalapú útdíj tekintetében 34 515,8 millió forint bevétellel számol. Ha érvényes és eredményes népszavazás esetén a választópolgárok többsége egyetértene abban, hogy a 2015. január 1. előtt ingyenes közforgalmi út-szakaszok újra ingyenesen használhatóvá váljanak, az a Kötv. fenti rendelkezéseit (a központi költségvetés tartalmát) közvetlenül érintené. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerint nem lehet népszavazást tartani a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról. A kérdésben szereplő útdíjszakaszok újbóli ingyenessé tétele nyilvánvaló, hogy érinti a Kötv. fenti bevételeit (tehát költségvetési kihatásúak) akkor is, ha azokat év közben vezették be.

3. Ami pedig a felülvizsgálati kérelemben jelölt törvényeket illeti a következők állapíthatók meg: Az Udt. felülvizsgálati kérelemben jelölt 3. §-a az útdíjhasználati jogosultságot általában határozza meg. Az Udt. 9. § (1) bekezdése az útdíjfizetési kötelezettség alóli mentesülés körében konkrét szervezeteket jelöl meg, amelynek gépjárműi után nem kell útdíjat fizetni, a 9. § (2) bekezdés pedig kimondja, hogy nem kell díjat fizetni a közút lezárásának vagy forgalma korlátozásának, elterelésének időtartama alatt azon az egyébként útdíjköteles elemi útszakaszon, amelyet a közút lezárására, vagy forgalmának korlátozására, elterelésére jogosult szervek terelőütként jelöltek ki. Megállapítható tehát, hogy az Udt. fenti szabályai nem érintik azt a kérdést, hogy 2015. január 1. előtt és után milyen útszakaszon kell útdíjat fizetni, s mely szakaszok ingyenesek. Az Udt. e rendelkezései a törvény 2013. évi kihirdetését követő napon léptek hatályba, azóta nem módosultak, így nyilvánvalóan nem érintik, nem érinthetik a 2015. január 1. előtti és utáni útdíjfizetési kötelezettséget.

A felülvizsgálati kérelem által megjelölt másik törvényi rendelkezés – mint olyan, mely bizonyítja, hogy a kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik – a Kkt. 33/A. § (1) bekezdése. E szabály kimondja, hogy a külön jogszabály szerinti országos közutak meghatározott időtartamban történő használatáért díjat (használati díj), ennek elmulasztása esetén pótdíjat kell fizetni. E törvényi szabály sem utal a 2015. január 1. előtti és 2015 január 1. utáni fizetős és ingyenes útszakaszokra, a kérdés szabályozására további felhatalmazást ad.

Az útdíjköteles utakat az NFM rendelet 4. §-a alapján az 1. melléklet tartalmazza, amely a 2014. december 30-án kihirdetett 57/2014. (XII. 30.) NFM rendelet 11. §-ával módosult, valamint a GKM rendelet 1. és 2. melléklete, amelyeket a 2015. január 29-én kihirdetett 3/2015. (I. 29.) NFM rendelet 6. § (1)-(2) bekezdései iktattak be. Helytálló az Országos Választási Bizottság 56/2015. számú határozatának azon megállapítása, hogy mindkét miniszteri rendelet konkrét törvényi felhatalmazásokon, az Udt. és a Kktv. felhatalmazásain nyugszik, azaz az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdés második fordulata szerint közvetlen törvényi felhatalmazáson alapulnak, annak végrehajtása körében jöttek létre. Az Országgyűlés a kérdést, mint törvényben nem szabályozott tárgykört miniszteri hatáskörbe utalta.

A felülvizsgálati kérelem több alkotmánybírói határozat alapján arra a következtetésre jutott, hogy az ott szereplő országos népszavazásra feltenni szándékozott kérdésekben a törvényi felhatalmazás címzettjei helyi önkormányzatok, a Kormány és az egészségügyi miniszter voltak, azokat az Alkotmánybírók mégis „az országos népszavazás szempontjából az Országgyűlés

hatáskörébe tartozó kérdésnek minősítette.” A Kúria utal arra, hogy az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés szerint országos népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A Kúria fenntartja a Kvk.37.807/2012/2. határozatában foglalt azon álláspontját, hogy ha a Kormány hatáskörébe tartozó összes kérdés – azok is, amelyekben a Kormány vagy a miniszterek kifejezett felhatalmazással, törvény végrehajtására alkottak jogot – egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésnek is tekinthetők, az a népszavazási kezdeményezés szempontjából kiüresíti az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében foglalt – tulajdonképpen korlátot is állító szabályt – hogy az országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Mindez nem érinti azt, hogy a Kúria továbbra is osztja az Alkotmánybíróság 53/2001. (XI. 29.) AB határozatában, valamint a 46/2006. (X.5.) AB határozatában is kifejtett azon álláspontját, hogy ha valamely jogviszonyt nem törvény szabályoz, az nem zárja ki azt, hogy később az Országgyűlés törvényt alkosson abban a tárgyban.

A fenti indokok alapján a Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem nem megalapozott, ezért a Nemzeti Választási Bizottság 56/2015. számú határozatát az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján helybenhagyta.

Az illetékről való rendelkezés az illetékekről szóló – módosított – 1990. évi XCIII. törvény 43. § (7) bekezdésének megfelelő alkalmazásán alapul.

A Kúria e végzéséről az Nsztv. 30. § (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közleményt tesz közzé.

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

Budapest, 2015. június 16.

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

A kiadmány hitelével:

tisztviselő