

KÚRIA

v é g z é s e

Az ügy száma: Knk.IV.37.133/2016/4.szám

A tanács tagjai: Dr. Kozma György a tanács elnöke, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt bíró

A kérelmező: K. Z.

A kérelmező képviselője: Dr. Tordai Csaba ügyvéd

A kérelmezett: Nemzeti Választási bizottság

Az ügy tárgya: Népszavazási ügyben felülvizsgálati kérelem

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: kérelmező

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Nemzeti Választási Bizottság 3/2016. sz. határozata

Rendelkező rész

A Kúria

- ☞ a Nemzeti Választási Bizottság 3/2016. számú határozatát – részben eltérő indokolással – helybenhagyja,
- ☞ kötelezi a kérelmezőt, hogy fizessen meg az államnak – külön felhívásra – 10.000 (tízezer) Ft eljárási illetéket.

A végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A népszavazási kezdeményezés szervezője (a továbbiakban: kérelmező) 2015. december 21-én aláírásgyűjtő ívet nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB) 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, melyen a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért Ön azzal, hogy összeférhetetlenség miatt ne vehessen részt közbeszerzési eljárásban ajánlattevőként, résztételre jelentkezőként, alvállalkozóként, vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetként a miniszterelnök Ptk. 8:1 § (1) bekezdés 2. pontja szerinti hozzátartozója tulajdonában álló szervezet?”

- [2] Az NVB 3/2016. számú határozatával az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta. Indokolásában utalt az Nsztv. 11. §-ára, mely szerint az NVB a kérdést akkor hitelesíti, ha az az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel. Az Alaptörvény 8. cikke határozza meg az országos népszavazás alkotmányos alapjait és korlátait, mely szerint – egyebek mellett – nem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről. Előjáróban hangsúlyozta a határozat, hogy az NVB tekintettel volt arra, hogy a kezdeményezés tárgya a közvéleményt foglalkoztató téma, az a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága, transzparenciája, nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása és a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek

Knk.IV.37.133/2016/4.szám

megteremtése érdekében fogalmazódott meg. Fontos azonban, hogy egy népszavazási kérdés mindamellet, hogy tárgyában illeszkedik a népszavazás intézményének rendeltetésébe, minden esetben feleljen meg az Alaptörvény és az Nsztv. rendelkezéseinek is ahhoz, hogy hitelesítésre alkalmas legyen.

- [3] Az NVB megállapította, hogy a kérelmező által benyújtott népszavazási kezdeményezés a miniszterelnök hozzátartozói tulajdonában álló szervezetek közbeszerzési eljárásokban történő részvételét kívánja korlátozni oly módon, hogy a nevezett szervezeteket teljes körűen kizárna a közbeszerzési eljárásokban való részvételből. A határozat felhívta az Alaptörvény M. cikk (1) bekezdését, a XII. cikk (1) bekezdését, az I. cikk (3) bekezdését, utalva a vállalkozás szabadságára, továbbá rögzítette, hogy alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Idézett az Alkotmánybíróság 20/2014.(VII.3.) AB határozatából, mely szerint egyebek közt a vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.
- [4] Idézte továbbá a határozat a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 8:1 § (1) bekezdés 2. pontja szerinti hozzátartozó definícióját, valamint a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) összeférhetlenséget szabályozó 2015. október 2-án hatályos 25.§ (4) bekezdés b) pontjának szövegét, mely utóbbi szerint több közjogi személy mellett a miniszterelnök, vagy a Ptk.-ban foglalt hozzátartozója tulajdonában álló szervezet közbeszerzésben való részvétele minősül összeférhetetlennek, a nyilvánosan működő részvénytársaság kivételével. Ehhez képest az NVB határozata meghozatala időpontjában hatályos szabályozás szerint nem vehet részt összeférhetlenség okán közbeszerzési eljárásban a nyilvánosan működő részvénytársaság kivételével a Kormány tagja tulajdonában, vagy e személlyel közös háztartásban élő hozzátartozója tulajdonában álló szervezet. A határozat szerint a kérelmező a népszavazásra feltenni kívánt kérdéssel látszólag a törvény 2015. október 2-án hatályos szövegének újbóli alkalmazására tesz javaslatot annyi különbséggel, hogy abban nem szerepel a nyilvánosan működő részvénytársaság mint kivétel. A kérdés szövegének értelmezése alapján tehát egy eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés által megalkotandó törvény adott esetben a nyilvánosan működő részvénytársaságban akár egy darab részvénnel rendelkező részvényes okán, vagyis az érdemi döntéshozatalt nem befolyásoló minimális szintű részesedés esetén is az érintett részvénytársaságot teljes körűen kizárna a közbeszerzésekből, amely korlátozásra alkotmányos indok nem áll fenn, és noha a kérdésben szereplő korlátozás látszólag csak a miniszterelnök Ptk.-ban megjelölt hozzátartozójára irányul, valójában mindazon személyeket érintené, akik olyan gazdasági társaság tagjai, melyben a hozzátartozó is tag.
- [5] A határozat szerint az a széles körű korlátozás, amely nincs tekintettel sem a gazdasági társasági formára, sem az érintett széles alanyi körre, sérti az érintetteket megillető, az Alaptörvényben biztosított vállalkozáshoz való jogot, illetve az Alaptörvény azon rendelkezését, mely szerint Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a szabad vállalkozáson alapszik. Így tehát a kérdés alapján az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott vállalkozáshoz való jog, mint alapjog lényeges tartalmát sértő, vagy korlátozó jogalkotási kötelezettség keletkezne. Lehetetlenné válna jogalanyok számára a vállalkozóvá válás, a vállalkozáshoz való jog gyakorlása.
- [6] A határozat utalt még a Kúria Knk.IV.37.416/2015/2. számú végzésére is, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés és a 8. cikk (3) bekezdés a) pont összekapcsolódását taglalja.
- [7] Végezetül azzal érvelt, hogy a kérdés indokolható ok nélkül tesz különbséget a miniszterelnök, továbbá a Kbt. 25.§ (4) bekezdésben felsorolt többi közjogi tisztséget betöltő személy, illetve e személyeknek a Ptk. szerinti hozzátartozója között, azaz nem derül ki a rendszer megbontásának indoka. Az, hogy a kérdés kizárólag a miniszterelnök hozzátartozója tekintetében kíván szigorúbb szabályozást előírni, felveti az önkényes, alkotmányos indok nélküli különbségtételt a Kbt.-ben megjelölt személyek között. Ezért a kezdeményezésben szereplő kérdéstről nem lehet országos népszavazást tartani, az olyan alapjog korlátozást érint, amely alapján az Alaptörvény módosítása válna szükségessé, ami az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése a) pontja szerinti tiltott tárgykört érint.

A felülvizsgálati kérelem

- [8] A határozattal szemben a kérelmező terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet. Mindenekelőtt rögzítette, hogy a kérdés nem sérti az Alaptörvény M. cikk (1) bekezdését, ugyanis azon alanyi jogok nem alapulhatnak, az államcélként értelmezendő. Idézett a gazdasági államcélokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság utóbb meg is erősített 21/1994.(IV.16.) AB határozatából, amelyre tekintettel – egyebek mellett – az állapítható meg, hogy a piaccgazdasághoz senkinek sincs joga, vagyis nem minősíthető alapjogként, a piaccgazdaság sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének alkotmányellenessége nem dönthető el. Mivel az Alaptörvény M. cikk (1) bekezdéséből nem következnek alanyi jogok, így a népszavazás nyomán alkotandó jogszabály sem kerülhet ezzel ellentétbe. Az egyes közhatalmat gyakorló személyek és hozzátartozóik tulajdonában álló vállalkozások kizárása a közbeszerzési eljárásból értelemszerűen nem zárja ki fogalmilag és nyilvánvalóan a piaccgazdaság, az értékteremtő munka, vagy a vállalkozás szabadságának érvényesülését, így az Alaptörvény M. cikk (1) bekezdésével, mint államcélal nem lenne ellentétes. Nem is irányul a kérdés az M. cikk (1) bekezdés módosítására, tehát nem tartozik tiltott tárgykörbe.
- [9] Nem sérti a kérdés az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését sem. A kérelmező hivatkozott az Alkotmánybíróság több határozatára, egyebek között az 54/1993.(X.13.) AB és a 13/1995.(III.1) AB határozatokra is, mely szerint a jogalkotónak nagy a szabadsága a vállalkozások keretétül szolgáló feltételrendszer, pld. az adórendszer megteremtésére, és a jogalkotót itt csak az a követelmény köti, hogy ne alakítson ki olyan feltételrendszert, amelynek keretei között lehetetlenné válna a vállalkozáshoz való alapjog gyakorlása. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdéséből nem következik még egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás gyakorlásához való alanyi jog sem. A hitelesítésre benyújtott kérdés nem érinti semmilyen formában egy meghatározott foglalkozás vállalkozási formában való gyakorlását, vagy annak jogi formáját sem, mindössze a közbeszerzéseken való részvételtől zárna ki egy meghatározott alanyi kört. Eredményes népszavazás esetén is minden további nélkül kezdenének vagy folytathatnának bármilyen vállalkozási tevékenységet az alanyi kör tagjai. Tehát a kérdés nem irányult az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés módosítására, ilyen értelemben sem jelent tiltott tárgykört. Egyébként a kérdésben szereplőhöz hasonló összeférhetlenséget tartalmaz a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény, tehát megállapítható, hogy egyáltalán nem példátlan a jogrendszerben, hogy a közjogi tisztségviselők, azok rokonai, továbbá az ezek részesedésével működő gazdasági társaságokra igen szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkozzanak. Az, hogy jelen ügy tárgyát képező népszavazási kérdés a nyilvánosan működő részvénytársaságokra nem határoz meg minimális részesedési mértéket az összeférhetlenség megállapításához, nem áll értékelhető alkotmányjogi összefüggésben az Alaptörvény M. cikk (1) és XII. cikk (1) bekezdésével, mivel azok nem biztosítják alapjogként a közbeszerzésen való indulás jogát. Természetesen vitatható a kérdés, hogy célszerű-e ilyen összeférhetlenségi szabályt alkotni, azonban ennek vizsgálata a következetes alkotmánybíróági gyakorlat szerint kívül esik a kérdés hitelesítésének tárgykörén.
- [10] Végezetül a kérelmező azon határozati megállapítással kapcsolatban, hogy a kérdés csak a miniszterelnököt emeli ki a közjogi tisztségviselők közül, ami felveti az önkényes, alkotmányos indok nélküli különbségtételt, kifejtette, hogy a miniszterelnök kiemelkedő alkotmányos szerepe már önmagában ésszerű indokát adja annak, hogy a legszigorúbb összeférhetlenségi szabályok rá és hozzátartozóira, vagy részesedésükkel működő szervezetekre vonatkozzanak. Ezáltal nem merülhet fel az Alaptörvény XV. cikk sérelme, azaz az ésszerű indok nélküli önkényes megkülönböztetés tilalma. Egyébként pedig -mint ahogy arra az Alkotmánybíróság 15/2003.(IV.18.) AB határozata is rámutatott – az alkotmányosértő norma létrejöttét elkerülendő, a törvényhozó köteles a jogszabályt olyan tartalommal elfogadni, amely megfelel ugyan a kérdésben foglalt követelményeknek, de egyszersmind összhangban áll az Alaptörvény rendelkezéseivel. A kérdés semmilyen formában nem zárja ki, hogy a szigorú összeférhetlenségi szabályt a parlament más közjogi tisztségviselőkre is alkalmazza. Ily módon tehát a kérdés az Alaptörvény XV. cikk módosítására nem irányult, nem tartozik tiltott tárgykörbe.

A Kúria döntése és jogi indokai

Knk.IV.37.133/2016/4.szám

- [11] A Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint nem megalapozott. Az Nsztv. 11.§-a szerint a Nemzeti Választási Bizottság a kérdést akkor hitelesíti, ha az az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelménynek megfelel. Amint arra az NVB határozata is utalt, az Alaptörvény 8. cikke határozza meg az országos népszavazás alkotmányos alapjait és korlátait. A 8. cikk (1) bekezdése szerint a népszavazás funkciója, hogy az Országgyűlést a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tekintetében meghatározott irányú döntésre kényszerítse. A közvetlen hatalomgyakorlás kivételes jellegéből következően a népszavazáshoz való jog több feltétel együttes fennállása esetén gyakorolható. Ilyen feltételt fogalmaz meg az Nsztv. 9.§ (1) bekezdése, amely kimondja, hogy 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 hogyha igen, milyen jogalkotásra köteles.
- [12] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet tartalma alapján bírálja el, mindazonáltal a Kúriának az aláírásgyűjtő ív hitelesítésével kapcsolatos gyakorlata szerint a felülvizsgálat terjedelmét illetően figyelembe kell venni az Alaptörvényen alapuló jogrend védelmét is (Knk.IV.37.361/2015/3., Knk.IV.37.300/2012/4., Knk.IV.37.340/2015/3.). Amint a választási bizottságnak a határozata meghozatalakor, úgy a Kúriának is a döntés felülvizsgálatakor különös felelőssége van abban, hogy csak olyan kérdés kerüljön az aláírásgyűjtés fázisába, amely tárgyban az Alaptörvény és a vonatkozó jogszabályok alapján lehet népszavazást tartani. A Kúria rögzíti, hogy irányadónak tartja továbbra is azt a gyakorlatát, mely szerint az országos népszavazással kapcsolatosan a népszavazásra bocsátandó kérdés vizsgálata körében az Alaptörvény és a jogrend védelmének célja megelőzi a felülvizsgálati eljárásra egyébként jellemző kérelemhez kötöttség elvét.
- [13] Hivatkozik a Kúria arra is, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdéssel szembeni egyértelműség követelményét az Alkotmánybíróság dolgozta ki, amely később a törvénybe is bekerült, azt a fentiekben hivatkozott Nsztv. 9. § (1) bekezdése rögzíti. Az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés tehát a népszavazási eljárás meghatározó eleme.
- [14] A választópolgári egyértelműség tekintetében a Kúria már saját gyakorlatában is számos szempontot fogalmazott meg, mely szerint a kérdéssel szemben követelmény, hogy az világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, feleljen meg a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, a választópolgárok jól értsék, lássák át a kérdés lényegét, jelentőségét, hogy tudatosan és átgondoltan tudják leadott szavazataikkal a jogaikat gyakorolni. Amennyiben a népszavazási kérdés pontosan nem értelmezhető, akkor a népszavazáshoz való jog tudatos döntés hiányában csak formálisan érvényesülhet, nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz. (Knk.IV.37.458/2015/3., Kvk.37.300/2012/2., Knk.IV.37.356/2015/2. Knk.IV.37.457/2015/3.).
- [15] Amint arra az NVB határozata is utalt, a kérelmező a népszavazásra feltenni kívánt kérdéssel a Kbt. 2015. október 2-án hatályos, az összeférhetlenség körében releváns szövegének újbóli alkalmazására tesz javaslatot azzal az eltéréssel, hogy semmilyen kivételt nem enged.
- [16] Ebből következően tehát egy eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés által megalkotandó törvény adott esetben a nyilvánosan működő részvénytársaságban akár egy darab részvényrel rendelkező részvényes okán, vagyis az érdemi döntéshozatalt nem befolyásoló minimális szintű részesedés esetén is az érintett részvénytársaságot teljes körűen kizárna a közbeszerzésekből. A Kbt. 25. § (4) bekezdése a népszavazási kérdés hitelesítésére irányuló kérelem benyújtása előtti hatályos szövege úgy rendelkezett, hogy: „a (3) bekezdésben foglaltak mellett – a nyilvánosan működő részvénytársaság kivételével – összeférhetetlen és nem vehet részt az eljárásban ajánlattevőként, részvételre jelentkezőként, alvállalkozóként, vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetként (..) b) a miniszterelnök, (..) tulajdonában, vagy az a)-m) pontok szerinti személy Ptk.8:1 § (1) bekezdés 2. pontja szerinti hozzátartozója tulajdonában álló szervezet”. A törvénynek népszavazási kérdés hitelesítésre benyújtásakor hatályos szövege szerint „a (3) bekezdésben foglaltak mellett a nyilvánosan működő részvénytársaság kivételével összeférhetetlen és nem vehet részt az eljárásban ajánlattevőként, részvételre jelentkezőként, alvállalkozóként, vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetként (..), c) a Kormány tagja, (..)

Knk.IV.37.133/2016/4.szám

tulajdonában, vagy az a)-i) pont szerinti személlyel közös háztartásban élő hozzátartozója tulajdonában álló szervezet”.

- [17] A Kbt.-t módosító 2015. évi CXCI. törvényhez fűzött indokolás szerint a módosítás kétirányú. Egyrészt meghatározott közjogi tisztséget betöltő személyek, másrészt ezek és az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevont személyek közös háztartásban élő hozzátartozója nem vehet részt az eljárásban ajánlattevőként, részvételre jelentkezőként, alvállalkozóként, vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetként. A törvény indokolása szerint a módosítás továbbra is megtartja a hatályos szabályozás előbbi tekintetében objektív, utóbbi tekintetében szubjektív jellegét. Az azonban mind a módosítás előtti, mind a módosítás utáni szövegállapotból látható, hogy a jogalkotó mindegyik szövegkontextusban kivette a nyilvánosan működő részvénytársaságot az összeférhetlenségi szabály alól.
- [18] A Kúria a népszavazási ügyekben hozott döntéseiben következetesen rámutatott – az egyébként az NVB határozataiban is felvetett azon körülményre –, mely szerint nem lehet egyértelmű az a kérdés, melynek teljes körű érdemi következményeit a választópolgár nem láthatja át. Amint a Kúria Knk.IV.37.132/2016/4. számú döntésében is kifejtette, a nyílt végű részvénytársaság kizárása a közbeszerzési eljárásból lényegében azt jelenti, hogy akár egyetlen részvény tulajdona a teljes cég kizárását vonja maga után a közbeszerzési eljárásból. Minimális, a döntéshozatalt nem befolyásoló szintű részesedés is kizárná az adott gazdasági társaságot a közbeszerzési eljárásból. Az akár egy darab részvénnyel rendelkező részvényes miatti korlátozás nem csak a hozzátartozóra, hanem mindazon személyekre is kiterjed, akik olyan gazdasági társaság tagjai, amelyben a hozzátartozó is tag. A Kúria ezen álláspontját a felhívott korábbi döntésben a polgármesterek hozzátartozói kontextusában fejtette ki, de azonos súllyal érvényesül a megállapítás az egyes közjogi tisztséget betöltő személyek tágabb értelemben vett hozzátartozói körével kapcsolatban is.
- [19] A nyílt végű részvénytársaság kivételkénti szerepeltetésének mellőzését, mint aggályos körülményt az NVB határozata is kifejtette, ezzel a Kúria is egyetért a fenti indokok mentén. Bár, mint jelen esetben látszólag csak a miniszterelnök Ptk.-ban megjelölt hozzátartozójára irányul a kérdésben szereplő korlátozás, azonban valójában mindazon személyeket érintené, akik olyan gazdasági társaság tagjai, melyben a hozzátartozó is tag. A fentiekben kifejtett körülményeket a Kúria a kérdés-egyértelműség körében értékelte akként, hogy a választópolgárok a döntésük teljes körű érdemi következményeit előre nem láthatják, illetve nem láthatják át. A Kúria álláspontja szerint a Kbt. összeférhetlenségi szabályainak a kérdés szerinti megváltoztatása olyan jogkérdésekben való jártasságot igényel – mint pld. a közvetett tulajdonosi pozíció összeférhetlensége –, amellyel csak a gazdasági jogban mélyebb ismeretekkel bíró szakemberek rendelkeznek. A választópolgári egyértelműség kritériumának ezért a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg.
- [20] A Kúria arra tekintettel, hogy az aláírásgyűjtő ív az Nsztv. 9.§ (1) bekezdése alapján a kérdés-egyértelműség körében nem volt hitelesíthető, így részben eltérő indokkal az NVB határozatát helybenhagyta, és a felülvizsgálati kérelemben foglalt, a vállalkozás szabadságának alkotmányos érintettségével összefüggő egyéb indokok érdemi vizsgálatát sürgősség okán mellőzte.

Záró rész

- [21] A Kúria az illetékekről szóló többször módosított 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 43.§ (7) bekezdése alapján kötelezte a kérelmezőt az eljárási illeték megfizetésére.
- [22] A Kúria e végzéséről az Nsztv. 30.§ (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közleményt tesz közzé.
- [23] A jogorvoslatot az Nsztv. 30.§ (1) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2016. április 26.

Knk.IV.37.133/2016/4.szám

**Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet előadó sk. bíró,
Dr. Balogh Zsolt sk. bíró**

A kiadmány hitelélül:

tisztviselő