

## A KÚRIA végzése

**Az ügy száma:** Knk.IV.37.134/2016/4.

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

**Kérelmező:** K. Z.

**Kérelmező képviselője:** dr. Tordai Csaba ügyvéd

**Kérelmezett:** Nemzeti Választási Bizottság

**A felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél:** kérelmező

**Az ügy tárgya:** A Nemzeti Választási Bizottság 4/2016. számú határozata (kizárás közbeszerzési eljárásból)

### **Rendelkező rész**

A Kúria

- a Nemzeti Választási Bizottság 4/2016. számú határozatát helybenhagyja;
- kötelezi a kérelmezőt, hogy fizessen meg az államnak – külön felhívásra – 10.000 (tízezer) Ft eljárási illetéket.

A végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

### **Indokolás**

#### **Az ügy alapjául szolgáló tényállás**

- [1] A kérelmező 2015. december 21-én 26 érvényes 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 Ön azzal, hogy összeférhetlenség miatt ne vehessen részt bruttó 100 millió forint feletti értékű közbeszerzési eljáráson hivatalban lévő polgármester tulajdonában álló szervezet?”*

- [2] A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) a 4/2016. számú határozatában az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta egyrészt az Alaptörvényben<sup>0</sup> foglalt vállalkozáshoz való jog sérelme, másrészt a kérdés egyértelműségének hiánya miatt.
- [3] Ami az elsőt illeti: Az NVB hangsúlyozta, hogy a kérelmező által benyújtott kérdés a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) összeférhetlenségi szabályainak módosítására irányul, oly módon, hogy a polgármesterek tulajdonában álló szervezetek tekintetében az egész országra kiterjedően korlátozná a közbeszerzési eljárásokban való részvételt. Az NVB utalt arra, hogy hasonló szabályt az ott meghatározott közjogi tisztséget betöltő személyek vonatkozásában a Kbt. 25. § (4) bekezdése tartalmaz. Ezen közjogi tisztséget betöltő személyek által ellátott feladat- és hatáskör, az általuk gyakorolt közhatalmi jogosultság országos hatáskörű, és éppen ez indokolhatja a velük szemben alkalmazott szigorú összeférhetlenségi szabályokat. Ezzel

szemben a polgármesteri tisztséghez kapcsolódó feladat- és hatáskörök illetékességi területe a polgármester által vezetett település tekintetében értelmezhető. Ezért valamennyi polgármester esetében a Kbt. 25. § (4) bekezdésében rögzített összeférhetlenségi szabályokhoz hasonló szabály megalkotása – mely nem csak pl. a polgármester által vezetett település, vagy azon megye, melybe a település tartozik viszonyában zárja ki a közbeszerzési eljárásban való részvételi lehetőségét, hanem általában, minden területi meghatározás nélkül, generálisan – felveti e személyek tekintetében az Alaptörvényben biztosított vállalkozáshoz való jog sérelmét.

- [4] Fentiekén túl a népszavazásra javasolt kérdés nemcsak a több mint 3170 település polgármesterének vonatkozásában jelentene korlátozást, illetve teljes körű kizárást a közbeszerzési eljárásokból, hanem mindazon gazdasági társaságok esetében is, amelyben a polgármester valamilyen mértékű részesedéssel rendelkezik. Mindezek alapján az NVB megállapította, hogy a kérelmező által benyújtott kérdés szerinti generális korlátozás a polgármester és a vele közös gazdasági társaságban tagsággal bíró személyek esetében sértené a vállalkozás jogát, mint alkotmányos jogot, valamint az Alaptörvény azon rendelkezését, mely szerint Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a szabad vállalkozáson alapszik.
- [5] A kérdés egyértelműségével összefüggésben az NVB rámutatott: tekintettel arra, hogy a kérdés nem határozza meg, hogy az abban szereplő alanyi kört a közbeszerzési eljárásból, mint ajánlatkérőt, vagy mint ajánlattevőt kívánja kizárni, valójában egy eredményes népszavazás alapján a kérdés olyan jogalkotási kötelezettséget is keletkeztethet, amely alapján e szervezetek nem minősülnének ajánlatkérőnek, így egyúttal nem lennének kötelesek közbeszerzési eljárás lefolytatására sem. Vagyis a kérdésből következhet olyan jogalkotási kötelezettség is, amely alapján a közbeszerzési eljárás lefolytatása az ajánlatkérők szűkebb körének lenne kötelezettsége. A kérdés azonban a választópolgár számára éppen ezzel ellentétes látszatot kelt, azt sugallja, hogy a közbeszerzési szabályok, azon belül is az összeférhetlenségi szabályok szigorítását célozza. Az NVB kitért arra is, hogy a kérelmező által megnevezett bruttó érték a közbeszerzési eljárások tekintetében nem értelmezhető fogalom, így a jogalkotó számára nem egyértelmű, hogy egy eredményes országos népszavazás esetén milyen tartalmú jogszabály megalkotására lenne köteles.
- [6] Mindezekre tekintettel az NVB megállapította, hogy a kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének nem tesz eleget.

### **A felülvizsgálati kérelem**

- [7] A kérelmező az Nsztv. 29. § (1) bekezdésében foglalt határidőn belül felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a 4/2016. NVB határozattal szemben, kérte a határozat megváltoztatását, az aláírásgyűjtő ív hitelesítését.
- [8] A felülvizsgálati kérelem az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével összefüggésben kiemelte, hogy azon alanyi jogok nem alapulhatnak, az csupán államcélként értelmezhető. E körben több korábbi alkotmánybírói határozatot is idézett. Véleménye, hogy egyes közhatalmat gyakorló személyek és hozzátartozóik tulajdonában álló vállalkozások kizárása a közbeszerzési eljárásokból nem zárja ki fogalmilag és nyilvánvalóan a piacgazdaság, az értékteremtő munka vagy a vállalkozás szabadságának érvényesülését. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való joggal összefüggésben utalt a kérelmező arra is, hogy az Alkotmánybíróság e körben a vállalkozóvá válás lehetetlenné tételét értékelte

Knk.IV.37.134/2016/4.

a szubjektív jog sérelmének, amit a feltenni kívánt kérdés nem sért. A közbeszerzésen való indulás joga az Alaptörvényből nem következik.

- [9] A kérelmező arra is utalt, hogy nem példátlan a jogrendszerben, hogy egyes közjogi tisztségviselők részesedésével működő gazdasági társaságokra igen szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak, példaként említette a közpénzekből nyújtott állami támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI törvényt.
- [10] Az egyértelműséggel összefüggésben a kérelmező kifejtette, hogy a kérdés a közbeszerzési eljárásokon való részvételre vonatkozik, ezen az eljárásokon pedig értelemszerűen az ajánlattevők vesznek részt. A kérdés nem értelmezhető úgy, hogy az a felsorolt szervezeteknek az ajánlatkérők közül való kizárására irányul, mivel az ajánlatkérővel szemben e minőségében nem állhat fenn összeférhetlenség. A kérelmező szerint a választópolgár átlátja döntésének következményét, mert a kérdésből egyértelműen az következik, hogy bármilyen mértékű tulajdonlás esetén kizárja a közbeszerzési eljárásokon való ajánlattétel lehetőségét.
- Az, hogy egy népszavazási kérdés célszerűtlen vagy hatását tekintve túlzó, még nem jelenti azt, hogy ki van zárva a népszavazásból.

- [11] A bruttó értékkel összefüggésben a kérelmező kiemelte: nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben a jogalkotói egyértelműséggel, hogy a közbeszerzést szabályozó jelenlegi törvény ismeri-e a bruttó érték kifejezést. A Kbt. egyébként az általános forgalmi adó nélkül számított ellenértéket tekinti nettó ellenértéknek, ennek az ellenkezője a bruttó érték.
- [12] A kérelmező szerint a kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdésben foglalt követelménynek megfelel.

#### **A döntés indokolása**

- [13] A Kúria a Knk.IV.37.132/2016/4. számú végzésében helybenhagyta az NVB 1/2016. számú határozatát, amely megtagadta az aláírásgyűjtő ív hitelesítését az alábbi kérdésben: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy összeférhetlenség miatt ne vehessen részt bruttó 100 millió forint feletti értékű közbeszerzési eljárásokon hivatalban lévő polgármester Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 2. pontja szerint hozzátartozója tulajdonában álló szervezeten?”*
- [14] A jelen ügy alapjául szolgáló kérdés és a Knk.IV.37.132/2016/4. számú döntésben elbírált kérdés közötti különbség, hogy jelen ügyben a kérdés a „polgármester” tulajdonában álló szervezetre, míg a másik ügyben a „polgármester Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 2. pontja szerint hozzátartozója” tulajdonában álló szervezetre vonatkozik. A kérdés többi eleme azonos: mindkét kérdés a közbeszerzési eljárásokon induló összeférhetlenség szabályainak a tágítására vonatkozik, mindkét kérdés a bruttó 100 millió forint feletti értékhatárt jelöli meg, mindkét kérdés meghatározott személyek tulajdonában álló szervezetre vonatkozik.
- [15] A Kúria a Knk.IV.37.132/2016/4. számú döntésben felhozott indokokat jelen ügyben is fennállónak véli: a kérdés alapján országos korlátozás állna fenn, teljes körű kizárás a közbeszerzési eljárásokból, mindazon gazdasági társaságok esetében is, amelyben az adott személy valamilyen mértékű részesedéssel rendelkezik, azaz az érdemi döntéshozatalt nem befolyásoló minimális szintű részesedés is kizárná az adott gazdasági társaságot a közbeszerzési eljárásokból. Egy nyilvánosan működő részvénytársaságban akár egy darab részvénnyel rendelkező részvényes miatt a korlátozás nem csak a polgármesterre, hanem mindazon személyekre is kiterjedne, akik olyan gazdasági társaság tagjai, amelyben a polgármester is tag. A Kúria álláspontja szerint ezen sokféle tulajdonosi struktúrára

Knk.IV.37.134/2016/4.

tekintettel helyesen rögzítette az NVB határozata, hogy a választópolgárnak a feltett kérdés alapján nincs lehetősége átlátni döntésének valamennyi érdemi következményét, melynek okán a kérdés nem elégíti ki a választópolgári egyértelműség követelményét.

- [16] Mivel a Kúria az Nsztv. 9. § (1) bekezdése alapján az NVB döntését helybenhagyta, így a felülvizsgálati kérelemben felhozott további kifogásokkal érdemben már nem foglalkozott.

### **Záró rész**

- [17] A Kúria az illetékekről szóló többször módosított 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 43.§ (7) bekezdése alapján kötelezte a kérelmezőt az eljárási illeték megfizetésére.

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

- [19] A jogorvoslatot az Nsztv. 30.§ (1) bekezdése zárja ki.

**Budapest, 2016. április 26.**

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

A kiadmány hitelül:

tisztviselő