

A KÚRIA v é g z é s e

Az ügy száma: Knk.IV.37.135/2016/4.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 10/2016. sz. határozata

Rendelkező rész

A Kúria

☞ a Nemzeti Választási Bizottság 10/2016. számú határozatát 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) 2016. 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 a jogszabály alapján vagyonyilatkozat tételére köteles személyek vagyongyarapodásával arányban álló jövedelem megszerzésével összefüggő adókötelezettségek teljesítését az állami adóhatóság évente ellenőrizze?”

- [2] Az NVB 10/2016. számú határozatával az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta. Indokolásában

Knk.IV.37.135/2016/4.szám

utalt az Nsztv. 11. §-ára, mely szerint az NVB a kérdést akkor hitelesíti, ha az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdés értelmében 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.

- [3] A határozat a jogalkotói egyértelműség körében rámutatott, hogy az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése szerint az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező, ezért a népszavazási eljárás céljához kötötten vizsgált, az ún. népszavazási egyértelműség feltételének megfelelő kezdeményezés lehet csak népszavazásra bocsátható, és az országgyűlési döntéshozatalra alkalmas.
- [4] A határozat hivatkozott a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja.tv.) 1. § (2) bekezdésére, 11. § (1) és (2) bekezdéseire, és a 14.§-ára, az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Vnytv.) preambuluma, 3. §-ára és mellékletére, rögzítve a két jogterület leglényegesebb ismérveit.
- [5] Megállapította az NVB, hogy a népszavazási kezdeményezés tárgyát képező kérdés két rendszert érint, a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget és a jövedelemadó-bevallást. Idézték a Kúria Knk.IV.37.386/2015/3. számú határozatából, mely két eltérő jogintézménnyel kapcsolatos népszavazási kérdést, köztük a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségre vonatkozó szabályozást érintette. Ebben a Kúria egyebek mellett kifejtette, hogy a vagyonyilatkozat és az ingatlan-nyilvántartás összekapcsolása két eltérő szabályozási koncepció mentén kialakult jogintézmény összekapcsolását is jelenti, amely e rendszerek működésében adott esetben diszfunkciót is okozhat. Mivel alapjogokat érintő garanciális törvényekről van szó, mind a vagyonyilatkozat, mint az ingatlan-nyilvántartás esetén, ezért e rendszerekben keletkezett diszfunkció épp az elérni kívánt célt, a közélet tisztaságának biztosítását akadályozná.
- [6] Jelen ügyben az NVB rámutatott, ha a kérdésnek az a célja, hogy alkotmányos célok, így különösen a közélet tisztaságának biztosítása érdekében a vagyonyilatkozat-tételre kötelezett személyek vagyongyarapódása és az annak alapjául szolgáló jövedelem közötti kapcsolat, illetve az ezzel összefüggésben keletkezett adókötelezettség teljesítése átlátható legyen, úgy e cél érdekében a jogrendszer intézményes megoldást garantál egyrészt a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség, másrészt a jövedelemadó-bevallás keretében. E körben utalt még az NVB a Kúria a Knk.IV.37.387/2015/3. számú határozatára is, amely a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség további lényegi jellemzőire mutatott rá.
- [7] Az NVB megállapította, hogy a kérelmező által benyújtott kérdés az egyértelműség követelményének a két jogintézmény, a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség és a jövedelemadó-bevallás indokolatlan összekapcsolása következtében nem felel meg. A kérdés azért sem egyértelmű, mert az abban szereplő „vagyongyarapodásával arányban álló jövedelem” fogalma nem értelmezhető, a jelentés-tartalma sem a választópolgárok, sem a jogalkotó számára nem világos, tekintettel arra, hogy a jövedelem nem a vagyongyarapodáshoz képest mérhető, hanem a megszerzett jövedelem függvényében bekövetkező vagyongyarapodás vizsgálható. Mindezek alapján nem állapítható meg egyértelműen, hogy a kérdés pontosan milyen jövedelem-, illetve vagyონrész megszerzésével kapcsolatos adókötelezettség teljesítésének ellenőrzését írja elő az adóhatóság részére.

A felülvizsgálati kérelem

- [8] A határozattal szemben a kérelmező terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, melyben rögzítette, hogy a Vnytv. 14.§ (4) és (6) bekezdése a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget és a vagyongyarapodásnak az adózás rendjéről szóló törvény szerinti vizsgálatát ma is összekapcsolja, mivel a Vnytv. 14. (4) bekezdés a)-c) pontja szerinti esetekben kötelezően lefolytatni rendeli az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) szerinti vagyongyarapodási vizsgálatot. A vagyongyarapodási vizsgálat az Art. 109. §-a szerinti ellenőrzési módszer alkalmazásával lefolytatott ellenőrzési eljárás. A hitelesítésre benyújtott kérdés a két jogintézménynek a ma hatályos jogszabályok szerint is létező összekapcsolását kívánja kibővíteni akként, hogy a nyilvános vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek esetében az Art. 109.§-a szerinti ellenőrzési módszer alkalmazásával való ellenőrzés évente történő lefolytatását írja elő. A két jogintézmény egyebekben -szemben a hivatkozott kúriai döntésben

Knk.IV.37.135/2016/4.szám

foglaltakkal – rendeltetését tekintve is összekapcsolódik, mivel mindkettő célja a jövedelemszerzésből következő vagyongyarapodás jogszerűségének vizsgálata. A kérdés tehát nem sérti az egyértelműség követelményét. A hitelesítést az NVB az Nsztv. 9. § (1) bekezdés megsértésével tagadta meg.

- [9] A kérdésben szereplő, a vagyongyarapodással arányban álló jövedelem fogalma vagylagos feltételként ma is szerepel az Art.-nak a vagyonosodási vizsgálatot szabályozó 109. § (1) bekezdésében, amely szerint az eljárás alkalmazására egyebek mellett akkor kerül sor, ha az adózó vagyongyarapodásával, vagy életvitelére fordított kiadásokkal nincs arányban az adómentes, a bevallott és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelmének együttes összege. A kérelmező azzal a feltételezéssel élt, hogy az Art. egyébként az Alkotmánybíróság előtt is sokat támadott, de meg nem semmisített 109. § (1) bekezdése megfelel a jogállamiság részét képező jogbiztonságból fakadó normavilágosság követelményének, ekként az egyértelmű szabályozási tartalommal rendelkezik. Ha a jogalkalmazó szervek egy népszavazási eljárásban ezzel ellentétes jogkövetkeztetésre jutnak azzal lényegében az Art. 109. § (1) bekezdésének alkotmányossági felülvizsgálatát végeznék el, amely nyilvánvalóan nem lehet egy népszavazási eljárás tárgya.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [10] 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.
- [11] 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.
- [12] 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.
- [13] 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.).

Knk.IV.37.135/2016/4.szám

- [14] Ugyanilyen jelentőséggel bír a jogalkotói egyértelműség, amely követelményből fakad, hogy a jogalkotó el tudja dönteni, terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen mely körben (Knk.IV.37.338/2015/3.).
- [15] Jelen eljárásban a kérelmező álláspontja szerint a határozati érvelés nem helytálló, mivel a két jogintézmény célja adekvát, a rendeltetésük összekapcsolódik, miáltal a határozatban foglalt kúriai döntés indokolása nem releváns, továbbá a kérelmező vitatja, hogy a vagyongyarapodással arányban álló jövedelem fogalma ne lenne egyértelmű már arra tekintettel is, hogy az Art. 109.§ (1) bekezdése ezt használja is. A kérelmező a kérdése lényegi magyarázataként pedig rögzítette, hogy tehát „a hitelesítésre benyújtott kérdés két jogintézménynek a ma hatályos jogszabályok szerint is létező összekapcsolását kívánja kibővíteni akként, hogy a nyilvános vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek esetében az Art. 109.§-a szerinti ellenőrzési módszer alkalmazásával való ellenőrzés évente történő lefolytatását írja elő”.
- [16] A Kúria rögzíti, hogy az NVB határozata a felülvizsgálati kérelemben foglalt okból nem jogszabálysértő, az érvelése nem megalapozatlan. A Kúria a határozat indokolásával egyetért, csupán a felülvizsgálati kérelem tartalmára is tekintettel annyi kiegészítést tesz, hogy a két jogintézmény összekapcsolása tárgyában a korábbi kúriai döntésekre utalás nem irreleváns, azok ugyanis a nyilvános vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség lényegi elemeit, mibenlétét éppen népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatban elemezték, kiemelve, hogy az adott tisztségből eredő vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség elmulasztása a közéleti pozíció oldaláról nyer megfogalmazást. A kérdés-egyértelműség tárgyában a Kúria rámutat, hogy a kérelmező a felülvizsgálati kérelmében az általa feltett kérdést olyan tartalommal magyarázta, amely nem áll mindenben összhangban a hitelesítésre benyújtott kérdéssel, illetőleg abból kétséget kizáróan nem következik. A kérelmező magyarázata szerint a kérdés a nyilvános vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget kibővítvé köti össze az Art. 109. §-ával, ezzel szemben egyfelől a hitelesíteni kért kérdés tartalmilag a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget az adóellenőrzés valamely konkrétan meg nem jelölt formájával, típusával hozza összefüggésbe. Az Art.-ban többféle ellenőrzés van, az egyik az utólagos ellenőrzések közül a 109.§ (1) bekezdés szerinti vagyongyarapodási vizsgálatot jelenti, ezt azonban közvetlenül és konkrétan nem rögzíti a hitelesítésre feltett kérdés, és ez sem a jogalkotó sem a választópolgár számára nem következik egyértelműen belőle. Másfelől pedig a „nyilvános” szó nem szerepel a hitelesíteni kért kérdésben, csupán a magyarázó szöveg utal arra, hogy a kérelmező a népszavazási kezdeményezésével csak a nyilvános vagyonbevallásra kötelezettekhez vonatkozó szabályozás megváltoztatását kívánja.
- [17] Láthatóan tehát a feltett kérdés olyan több szintű magyarázatot igényelt, ami önmagában kizárja a kérdéssel szemben kötelezően elvárt egyértelműséget, mind a jogalkotói, mind a választópolgári aspektusból. A Kúria tehát a határozatot helybenhagyta, tekintettel arra, hogy a feltett kérdés nem felel meg az Nsztv. 9.§ (1) bekezdésének.

Záró rész

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

Budapest, 2016. április 26.

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

Knk.IV.37.135/2016/4.szám

A kiadmány hitelélül:

tisztviselő