



**A Kúria  
mint felülvizsgálati bíróság  
v é g z é s e**

- Az ügy száma:** Knk.VII.37.695/2016/3.
- A tanács tagjai:** Dr. Kalas Tibor a tanács elnöke  
Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet előadó bíró  
Dr. Tóth Kincső bíró
- A kérelmező:** (név, cím)
- A kérelmező képviselője:** Dr. Bodnár Erika ügyvéd (cím)
- A kérelmezett:** Nemzeti Választási Bizottság (1054 Budapest, Alkotmány u. 3.)
- A per tárgya:** népszavazási ügy
- A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:** kérelmező
- A felülvizgálni kért jogerős határozat:** Nemzeti Választási Bizottság 47/2016. számú határozata

**Rendelkező rész**

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság határozatát helybenhagyja.

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

E végzés ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

**Indokolás**

**A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás**

- [1] A népszavazási kezdeményezés szervezője (a továbbiakban: kérelmező) 2016. június 21-én személyesen eljárva népszavazásra javasolt kérdését tartalmazó aláírásgyűjtő ívet és további 27 támogató választópolgár adatait és aláírását tartalmazó aláírásgyűjtő íveket 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. Az íveken az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az állam törvényben biztosítsa a lakosságnak a legalább évenkénti kéményellenőrzést, függetlenül a kémény vagy a tüzelőberendezés típusától?”
- [2] Az NVB határozatában az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta. Indokolásában utalt arra, hogy az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése szerint országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Ezzel összefüggésben hivatkozott az 56/2015. számú határozatában is kifejtett érvelésre, amely szerint:

**Knk.VII.37.695/2016/3.**

- [3] Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés b) pontja rögzíti, hogy az Országgyűlés törvényeket alkot. Az Alaptörvény alapján a törvényhozás hatásköre kizárólag az Országgyűlést illeti meg. E hatáskör két csoportból áll: ez egyik azon tárgykörök csoportja, melyek kizárólag törvényben szabályozhatók, a másik pedig a szabad, fakultatív törvényhozási tárgyak. Míg az első csoport esetében az Alaptörvény alapján az Országgyűlésnek nincs mérlegelési lehetősége, e tárgykörök tekintetében csak az Országgyűlés dönthet és csak törvényben (pl. a sarkalatos törvényben szabályozandó tárgykörök), a második csoportba tartozó tárgykörök oly módon tartoznak az Országgyűlés törvényhozási hatáskörébe, hogy itt döntési lehetősége áll fenn a tekintetben, hogy törvényben akar-e szabályozni, és ha igen, azt milyen részletességgel kívánja megtenni. Amennyiben egy általánosan kötelező magatartási szabályt az Országgyűlés törvényben szabályozott, úgy azt ezáltal kizárólagos hatáskörébe vonta. Határozatában az NVB kitért arra is, hogy amikor a törvény a Kormányt vagy a Kormány tagjait jogalkotásra hatalmazza fel, akkor az Alaptörvény alapján a törvényhozás egyben arról is dönt, hogy a kérdés rendezése nem az Országgyűlés, hanem a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozik. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerinti hatalommegosztás elvéből és a 15. cikk (3) bekezdéséből következően a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó kérdésről van tehát szó abban az esetben, ha a Kormány vagy a Kormány tagja törvényi felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettségét teljesíti.
- [4] Jelen ügyben az NVB megállapította, hogy a kérelmező által benyújtott népszavazási kérdés arra irányult, hogy egy érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés törvényben írja elő az évenkénti kéményellenőrzést. E körben utalt arra az NVB határozata, hogy a kéményseprő-ipari tevékenység törvényi szintű szabályozásáról a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény (a továbbiakban: Kstv.) rendelkezik, amely a Kstv.-ben meghatározott egyes részletszabályok lefektetéséért a belügyminisztert (a továbbiakban: Miniszter) tette felelőssé. Így alkotta meg a kéményseprő-ipari tevékenység ellátásának szakmai szabályairól szóló 21/2016. (VI. 9.) BM rendeletet (a továbbiakban: BM rendelet), amely szabályozza a kéményseprő-ipari tevékenység ellátásának rendjét és az égéstermék-elvezető általános ellenőrzésének gyakoriságát. Ezen túlmenően kitért a Kstv. és BM rendelet szerinti sormunkák gyakoriságának szabályozására is. Így jutott az NVB arra a megállapításra, hogy a hatályos rendeleti szabályozás alapján évenként kell elvégezni az égéstermék-elvezető, azaz a kémény ellenőrzését a nyitott égésterű tüzelőberendezésnél, amely olajjal, szénnel vagy fával működik, míg kétévente egy alkalommal kell elvégezni a kémény ellenőrzését a gáznemű anyaggal üzemelő tüzelőberendezés és a zárt égésterű tüzelőberendezés esetében. E megállapításait összegezve jutott arra a következtetésre, hogy az országos népszavazási kezdeményezés arra irányul, hogy a Kstv. szerinti kéményellenőrzés, melynek gyakoriságát a BM rendelet a tüzelőberendezés fajtájától függően egy illetve két évben határozza meg, törvényi szabályozás alapján egységesen egy év legyen.
- [5] Az NVB határozata emellett kitért a Kúria a Knk.IV.37.361/2015/3. számú végzésére, amely az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében foglalt szabály értelmezésével kapcsolatban rögzítette, 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. Így az NVB határozata arra utalt, hogy a kéményellenőrzés gyakoriságának meghatározására a Kstv.-ben kapott felhatalmazás alapján a belügyminiszter jogosult. Ennek okán pedig az országos népszavazásra javasolt kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, így nem felel meg az Alaptörvény 8. cikk (2)

**Knk.VII.37.695/2016/3.**

bekezdésében foglalt követelménynek.

- [6] Az NVB az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében rögzített népszavazási egyértelműség kapcsán hivatkozott az NVB és a Kúria joggyakorlatához kapcsolódó követelményeire. Kitért arra, hogy ez jelenti a jogalkotói, valamint a választópolgári egyértelműséget is. Az NVB megállapította, hogy a népszavazásra javasolt kérdés egyrészt azért nem felelt meg a népszavazási egyértelműség követelményének, mert az valójában két kérdést tartalmaz. Az egyik, hogy a kéményellenőrzés gyakoriságáról a jelenlegi rendeleti szabályozás helyett törvény rendelkezzen, a másik pedig az ellenőrzés gyakoriságára vonatkozik. Így e két részkérdésnek egy kérdésben való szerepeltetésével azonban a választópolgároknak nincs lehetőségük azok között különbséget tenni és a kezdeményezésről részkérdésenként véleményt nyilvánítani. Emellett a kérdés aggályos, mivel homályban hagyja, hogy az évenkénti ellenőrzés térítésmentes lenne vagy díjfizetés ellenében történne, amely a választópolgár számára kizárja a tudatos döntés meghozatalának lehetőségét. Így az NVB arra a következtetésre jutott, hogy a népszavazásra javasolt kérdés nem felel meg sem a választópolgári, sem a jogalkotói egyértelműség népszavazási eljárásban alkalmazandó követelményének.
- [7] Ezzel összefüggésben a határozat kitért a kéményseprő-ipari tevékenység forrására, amelyet a hatályos költségvetési törvény szerint a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság előirányzat biztosítja. Emellett ahol a kéményseprő-ipari tevékenységet, mint közszolgáltatást a Kstv. 10. § (1) bekezdés a) pontja alapján a helyi önkormányzat közszolgáltatási szerződés alapján annak lejártáig biztosítja, a Kstv. 10. § (10) bekezdése alapján a helyi önkormányzat a központi költségvetésből igényelheti a közszolgáltatás összegét. Ennek keretében van arra mód, hogy a támogatást a helyi önkormányzat pályázati úton igényelheti a közszolgáltatás 2015. július 1-jei állapot szerinti közszolgáltatási díjának megtérítésére. A támogatásról a helyi önkormányzatokért felelős miniszter dönt. A vissza nem térítendő támogatás folyósítása előfinanszírozás keretében, a kéményseprő-ipari közszolgáltatás tárgyevi térítésmentes ellátásához szükséges becsült adat alapján egy összegben történik, felhasználásának határideje tárgyév december 31-e. Az NVB határozata szerint amennyiben a kérdésben tartott érvényes és eredményes népszavazás alapján az ingyenesen biztosított, kétévenkénti kéményellenőrzést évente kellene elvégezni, úgy a kapcsolódó előirányzatok módosítását, annak emelését eredményezné. Márpedig - figyelemmel az AB korábbi gyakorlatára is - az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról.
- [8] Így az NVB megállapította, hogy a népszavazásra javasolt kérdés nem felelt meg az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében foglalt követelménynek, az Nsztv. 9. §-a szerinti népszavazási egyértelműség követelményének, valamint az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjának, mely okok miatt az Nsztv. 11. §-a alapján a kérdés hitelesítését megtagadta.

**A felülvizsgálati kérelem**

- [9] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében az NVB határozatának megváltoztatását kérte annak érdekében, hogy a benyújtott kérdés hitelesítésre kerülhessen.
- [10] Álláspontja szerint téves az NVB azon következtetése, hogy a kéményellenőrzés gyakoriságának meghatározására a Miniszter lenne jogosult. Tekintettel arra, hogy a kéménysepréssel kapcsolatos kérdésekről törvény rendelkezik, amelynek felhatalmazása alapján került megalkotásra a vonatkozó miniszteri rendelet, így nem zárja ki semmilyen szabályozás azt, hogy egy adott előírást törvényi szintre emelve szabályozzon az

**Knk.VII.37.695/2016/3.**

Országgyűlés, saját akaratából vagy a népakaratnak megfelelően. Ebben a körben hivatkozott a Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzésére, amely kimondta, hogy „az Országgyűlés hatáskörét illetően a magyar jog tételesen nem határozza meg az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörének elemeit és a kötelező törvényalkotási tárgyakra sem tartalmaz kimerítő felsorolást. A jogalkotás közjogi kereteit az Alaptörvény T) cikke rögzíti, az Országgyűlés alkotmányos feladatköre tekintetében pedig a 6. cikk rendelkezései tartalmazzák. E közjogi rendszerben - figyelembe véve az Alkotmánybíróság 46/2006. (X. 5.) határozatában foglalt értelmezést is - egyértelműen kijelenthető, hogy az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét bármely társadalmi viszony irányába nyitottnak kell tekinteni.”

- [11] Így a kérelmező álláspontja szerint a jogállamiság tényéből kiindulva a T) cikk nem írja elő azt, hogy mely kérdéseket milyen szinten szabályozhat a jogalkotó, így az NVB jelen határozatában is idézett 46/2006. (IX.5) AB határozatot figyelembe véve nyilvánvaló, hogy a legmagasabb szinten jogalkotó feladatkört ellátó szerv, az Országgyűlés jogosult (és egyben köteles) a kérdéses szabályozás megalkotására, amennyiben a népszavazással hozott döntés ezt írja elő a számára.
- [12] Emellett hivatkozott arra is a kérelmező, hogy az NVB határozat további érvelése (miszerint költségvetést érint a kérdés, mivel az ingyenesség nem tisztázott) pusztán spekulációt jelent, semmi nem támasztja alá azt, hogy az új szabályozás elfogadása költségvetési többletforrás-igénnyel bírna. Az egyértelműség problematikája kapcsán pedig kifejtette a kérelmező, hogy a feltett kérdés a magyar nyelv szabályai szerint egy eldöntendő kérdés, melyre egyértelmű, határozott válasz adható „igen vagy nem” formájában, így nem tudja értelmezni az NVB érvelését a két rész kérdés vonatkozásában.

**A Kúria döntése és jogi indokai**

- [13] A Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [14] Az Nsztv. 11. §-a szerint az NVB a kérdést akkor hitelesíti, ha az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel.
- [15] Ahogyan arra az NVB határozata is utalt az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése szerint országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A Kúria mindenképp előtte azt vizsgálta, hogy a határozat jogszerűen állapította-e meg, mely szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe. A határozat ennek megválaszolásához a Kúria Knk.IV.37.361/2015/3. számú hasonló tényállás mellett hozott végzését hívta fel, mely visszautalt a Knk.IV.37.807/2012/2. számú határozatra is, és ennek lényegi tartalmát idézve arra a következtetésre jutott, hogy jelen esetben a kéményellenőrzés gyakorisága meghatározására a Ksztv. 8. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a Miniszter jogosult, melynél fogva a feltett kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe.
- [16] A Kúria e körben megállapította, hogy jelen ügy elbíráláskori tényleges jogi státuszára tekintettel helyesen állapította meg az NVB határozata, hogy a népszavazási kezdeményezés olyan tárgykört érint, amely aktuálisan nem tartozik az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe, így az nem felel meg az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében foglalt követelménynek. A népszavazásra feltenni kívánt kérdést átruházott jogkörben egy hatályos BM rendelet szabályozza, és a népszavazási kezdeményezés a kéményellenőrzés gyakoriságát kívánja megváltoztatni oly módon, amelyet a kapcsolódó BM rendelet a tüzelőberendezés fajtájától függően eltérően határoz meg.

**Knk.VII.37.695/2016/3.**

- [17] Ellentétben a felülvizsgálati kérelem állításával az NVB nem korlátozta jogellenesen a népszavazás útján történő véleménynyilvánítás jogát, ugyanis egyértelműen állapította meg, hogy az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés hiánya miatt a vonatkozó kérdésben tiltott népszavazást tartani, és határozatával nem sértette meg az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés b) pontját sem, nem vitatta el az Országgyűlés törvényalkotó hatáskörét.
- [18] A kérelmező által a felülvizsgálati kérelemben felhívott Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzés egyértelművé tette, hogy Alaptörvény keretei között az Országgyűlés olyan jogszabályalkotási tárgyakat, amelyekre más jogalkotó kerül megnevezésre, szintén szabályozási körébe vonhat. Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a jelzett számú ügyben a Kúria a nem magyar állampolgárok menekültügyi eljárásának lefolytatása e személyek alapvető jogainak érintettsége okán olyan szabályozási tárgykört illetően hozta meg döntését, amelyet a jogalkotó törvény keretei között rendezhetne. Ez egyértelműen nem áll fenn jelen esetben.
- [19] Ahogyan erre a Knk.IV.37.807/2012/2. számú kúriai határozata is utalt a népszavazás Alaptörvényben meghatározott funkciójával lenne ellentétes, ha nemcsak a képviseleti hatalomgyakorlás vonatkozásában, hanem a végrehajtó hatalomnak adott felhatalmazás teljesítése körében is érvényesülne a népszavazás komplementer jellege. Abban az ügyben a tiltott népszavazási tárgykör érintettségét is akárcsak jelen ügyben szakminiszteri rendeleti szabályozási tárgykörben állapította meg a Kúria. Így az NVB határozata megalapozottan állapította meg, hogy jelen ügyben a kérdés tárgya tiltott népszavazási tárgykör, mivel az nem az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik.
- [20] A kérdés hitelesítése megtagadása további okaként a kérdésegyértelműség hiányát rögzítette az NVB határozata. Részletesen kifejtette a törvényi követelményeket, melyet számos kúriai eseti döntéssel támasztott alá. Álláspontja szerint a feltenni kívánt kérdés e követelményeket két okból sem elégíti ki. Egyrészt az azon körülményről való hallgatás, hogy a gyakoribb ellenőrzés díjköteles lesz-e vagy sem, a jogalkotói és a választópolgári egyértelműséget egyaránt sérti, másrészt az, hogy a kérdés lényegében két részkérdést tartalmaz, szabályozási szint és ellenőrzési gyakoriság változást is, a választópolgári döntés egyértelműségét érinti.
- [21] A kérdésegyértelműség kapcsán hivatkozott a kérelmező arra, hogy a választópolgári egyértelműség azon oknál fogva áll fenn, hogy a feltett kérdés a magyar nyelv szabályai szerint egy eldöntendő kérdés, melyre egyértelmű, határozott válasz „igen vagy nem” adható. Amint azt a Kúria is több határozatában már kifejtette, annak megítélése mindig az adott tényállás körülményeitől függ, hogy a népszavazási kérdés megfelel-e a választópolgári egyértelműség követelményének. Ugyanakkor ebben a tekintetben nem elegendő annak teljesítése, hogy a kérdés eldönthető megfogalmazása adott legyen, a kérdés ugyanis nem lehet megkétszerezhető. A Kúria maradéktalanul osztja a határozatnak az ellenőrzés térítésköteles vagy térítésmentes elvégzésével kapcsolatban a kérdésegyértelműséggel összefüggésben kifejtett álláspontját, e kritérium homályban hagyása úgy a választópolgári, mint a jogalkotói egyértelműséget befolyásolja, ami önmagában megalapozta a kérdéshitelesítés megtagadását. Ennél fogva a Kúria a határozat azon további indokait, melyek az ingyenesség esetén a költségvetés érintettségét rögzítették, szükségtelenség okán már érdemben nem vizsgálta, megjegyezve, hogy a kérelmező sem fejtette ki, hogy ezen érveket milyen okból tekinti pusztán spekulációnak.
- [22] Végezetül rögzíti a Kúria, ahogyan erre az NVB határozata is utalt, két részkérdésnek egy népszavazási kérdésben való szerepeltetése történt jelen ügyben, egyrészt a szabályozási szint megváltoztatása, másrészt az ellenőrzési gyakoriság módosítása. A határozat szerint ez is sérti a kérdésegyértelműséget, mert a választópolgároknak nincs lehetőségük a kezdeményezésről részkérdésenként véleményt nyilvánítani. Ezzel kapcsolatban a Kúria álláspontja az, hogy

**Knk.VII.37.695/2016/3.**

önmagában két részkérdés szerepeltetése a kérdésben generálisan nem okoz kérdésegértelműségi problémát, az adott népszavazásra feltenni kívánt kérdés tartalma alapján dönthető el, hogy az összetett kérdés ellenére az érthető, világos-e, lehet-e egyértelműen válaszolni arra. Jelen esetben a két részkérdés összefügg, hiszen a szabályozási szint változtatása nélkül a második kérdés feltevésének nincs létjogosultsága az ismert szabályozás és joggyakorlat alapján. A Kúria tehát önmagában ez okból a kérdésegértelműség követelményének megsértését nem találta alapos hivatkozásnak.

- [23] A Kúria rámutat arra is, hogy jelen ügy tényállása, a feltett kérdés megfogalmazása annyiban tehát részben eltér az analóg felhívott korábbi határozatoktól, hogy a szabályozási szint módosítását is a kérdés elemévé tette, értelemszerűen azzal a céllal, hogy az Országgyűlés vegye vissza saját hatáskörbe azt a szabályozási területet (ellenőrzés gyakoriság), melynek újraszabályozását a kérelmező szeretné elérni. Ezt az eltérő elemet – az ügy megítélését érintő esetleges érdemi hatását – az NVB nem vizsgálta (illetve csak más aspektusból, a kérdésegértelműség körében), mivel már egyéb más okokból sem látta hitelesíthetőnek a népszavazási kérdést. A Kúria álláspontja szerint e körülménynek jelen felülvizsgálati eljárás során hozandó döntés szempontjából ugyan nincs érdemi relevanciája, hiszen a Kúria a fentiekben kifejtett okból az NVB-vel egyezően állapította meg, hogy a kérdés jelen megfogalmazásban nem hitelesíthető, azonban rámutat arra, hogy adott esetben a kérdés pontosított, egyértelműsített ismételt benyújtása esetén (melyre nincs kizáró ok), ezen eddigiektől eltérő többletelem vizsgálata is szükséges szempont lehet. Megjegyzi a Kúria, hogy a tárgybani tevékenység kiemelkedően fontos jellegére, alkotmányos összefüggéseire már az Alkotmánybíróság is rámutatott az 58/1994.(XII.14.) AB határozatában.
- [24] A Kúria ugyanakkor a fentiekben rögzített további okokból megállapította, hogy a hitelesítés megtagadása a NVB részéről az Nsztv. 11. §-ára tekintettel jogszerű volt, melynél fogva az Nsztv. 30.§ (1) bekezdése alapján rendelkezett a Nemzeti Választási Bizottság határozatának helybenhagyásáról.
- [25] A Kúria az alaptalan felülvizsgálati kérelmet előterjesztő kérelmezőt kötelezte az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 43. § (7) bekezdése szerinti illeték megfizetésére.
- [26] A Kúria e végzéséről az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közleményt tesz közzé.
- [27] A Kúria végzése elleni további jogorvoslatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2016. október 26.

**Dr. Kalas Tibor s.k. a tanács elnöke, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet s.k. előadó bíró,  
Dr. Tóth Kincső s.k. bíró**

A kiadmány hitelül:

tisztviselő