



**A Kúria
v é g z é s e**

Az ügy száma: Knk.IV.37.995/2017/3.

A tanács tagjai: Dr. Kalas Tibor a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás előadó bíró,
Dr. Balogh Zsolt bíró

A kérelmező: V. G. magánszemély

A kérelmező képviselője: Dr. Tordai Csaba ügyvéd

A kérelmezett: Nemzeti Választási Bizottság

Az ügy tárgya: népszavazási ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: kérelmező

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Nemzeti Választási Bizottság 121/2017. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria

- a Nemzeti Választási Bizottság 121/2017. számú határozatát helybenhagyja.
- kötelezi a kérelmezőt, hogy fizessen meg az államnak – külön felhívásra – 10.000 (tízezer) forint eljárási illetéket.

E végzés ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) a kérelmező magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés ügyében 121/2017. számú határozatával döntött. Az NVB az

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az állami adóhatóság vagyonosodási vizsgálatot ne csak bűncselekmény gyanúja esetén folytathasson le?”

Knk.IV.37.995/2017/3.

kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését jelzett számú határozatával megtagadta.

- [2] Az NVB szerint a kérdésben az Alaptörvény szerint nem lehet népszavazást tartani, mert meg nem engedett (tiltott) tárgykörre vonatkozik, továbbá nem elégíti ki ez egyértelműség követelményét.
- [3] A tárgykör vizsgálatát illetően kiindulásul szolgál a népszavazási kérdés irányultsága, vagyis hogy az állami adóhatóság vagyonosodási vizsgálatot ne csak bűncselekmény gyanúja esetén folytathasson le. Az egyik értelmezés szerint egy érvényes és eredményes népszavazást követően a kérdésben szereplő „nem csak” kitétel alapján az Országgyűlés a vagyonosodási vizsgálat vonatkozásában a bűncselekményi gyanú feltételének megtartása mellett valamilyen új feltételt köteles bevezetni. A másik értelmezés szerint a kérdésben megtartott érvényes és eredményes népszavazást követően a jogalkotó hatályon kívül helyezi a bűncselekmény gyanúját mint előfeltételt, és új követelmény meghatározása nélkül, az állami adóhatóság szabad belátására és mérlegelésére bízná a vagyonosodási vizsgálat lefolytatását, vagyis semmilyen törvényi korlátot vagy feltételt nem teremt. Az utóbbi lehetséges értelmezés kapcsán az NVB indokoltnak tartotta a népszavazási kérdés Alaptörvény módosításával kapcsolatos tiltott tárgykörbe ütközésének vizsgálatát.
- [4] Az NVB szerint a kérdésfeltevés egyrészt általában ellentétes a jogbiztonság követelményével. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam”. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint a jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság. Az a kérdés, amely alapján a megalkotandó jogszabály tartalma nem éri el a címzettek és a jogalkalmazók számára is világos és egyértelmű szabályozást biztosító mélységet, továbbá a címzettek számára nem biztosítja, hogy magatartásukat egyértelműen a normához tudják igazítani, annak alkalmazására fel tudjanak készülni, ellentétes az Alaptörvényben deklarált jogállamiság követelményével.
- [5] A népszavazásra feltenni kívánt kérdés az NVB szerint másrészt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközik. A büntető eljárás törvényességét sértené ugyanis egy olyan jogszabály, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára. Egy érvényes és eredményes népszavazást követően az adóhatóság jogszabályban rögzített szempontok nélküli, korlátlan mérlegelési jogot kapna vagyonosodási vizsgálat lefolytatására. Ily módon pedig az Alaptörvény most hivatkozott pontja által biztosított bírói jogvédelem keretei szűkülnének. Az NVB szerint továbbá a vagyonosodási vizsgálat feltételeinek teljes szabályozatlansága is kedvezőtlen következmény lehet, ami felveti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jog sérelmét is. Mindezek alapjog-korlátozást vetnek föl, ami Alaptörvénybe-ütközést is eredményez. A népszavazásra bocsátott kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján ugyanakkor nem irányulhat az Alaptörvény módosítására és burkoltan sem foglalhat magában alkotmány-módosítást.
- [6] A világos kérdésfeltevés követelményét illetően az NVB sérülni látta a jogalkotói egyértelműséget. Semmilyen eligazítást nem kap a jogalkotó, hogy az érvényes és eredményes népszavazást követően milyen döntést kell hoznia. Ez kizárja a jogalkotói egyértelműséget, mert nem tartalmaz a kérdés hozzávetőleges iránymutatást sem a vagyonosodási vizsgálat új feltétel-rendszere lehetséges tartalmára nézve.

Knk.IV.37.995/2017/3.

- [7] Az NVB a kérdés-egyértelműséget illetően kételyt fogalmazott meg abban a tekintetben is, hogy a választópolgárok a döntésük teljes körű érdemi következményeit átláthatják-e. A népszavazásra bocsátandó kérdéstről a választópolgároknak úgy kellene döntésüket meghozniuk, hogy nem volna egyértelmű számukra, a népszavazás sikere milyen változásokkal járna a vagyonosodási vizsgálati eljárás szabályaira nézve. A megfogalmazásnak ugyanis lehetséges következménye, hogy az adófizetők a bevallási időszakot megelőzően szerzett vagyon, esetleg tárgyi, illetve alanyi adómentesség következtében bekövetkező vagyongyarapodás miatt a becslési eljárást követően adófizetési kötelezettséggel szembesüljenek akkor is, ha a jelenleg hatályos, illetve korábbi szabályozások alapján tevékenységük a vizsgálat megindítására nem szolgáltatott indokot.
- [8] Összességében tehát az NVB álláspontja szerint a népszavazásra javasolt kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján országos népszavazás tárgya nem lehet, illetve nem felel meg a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség népszavazási eljárásban alkalmazott követelményének, annak sem a jogalkotói, sem állampolgári szempontú kritériumai mentén. Mindezt a Nemzeti Választási Bizottság a kérdés hitelesítését – az Nsztv. 11. § (1) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva – megtagadta.

A felülvizsgálati kérelem

- [9] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében az NVB határozatának megváltoztatását kérte a népszavazási kérdés hitelesítése útján.
- [10] A kérelmező álláspontja szerint a kérdés az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 109. § (1) bekezdésének 2016. január 1-től hatályos módosítása hatályon kívül helyezésére irányul. A beiktatott módosítás tartalmaz ugyanis korlátozást a vagyonosodási vizsgálat alkalmazhatóságát illetően a Büntető Törvénykönyv fejezetei tekintetében.
- [11] Az idézett jogszabályhely szerint: „Ha az adóhatóság megállapítása szerint – kizárólag a Btk. XXXVI., XXXVIII., XXXIX., XL. és XLI. fejezetében szabályozott bűncselekmény nyomozó hatóság részéről fennálló gyanúja esetén – az adózó vagyongyarapodásával vagy az életvitelére fordított kiadásokkal nincs arányban az adómentes, a bevallott és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelmének együttes összege, az adóhatóság az adó alapját is becsléssel állapítja meg. Ez esetben – figyelemmel az ismert és adóztatott jövedelmekre is – az adóhatóságnak azt kell megbecsülnie, hogy a vagyongyarapodás és az életvitel fedezetéül a magánszemélynek milyen összegű jövedelemre volt szüksége.” A kérdés a kérelmező szerint a fejezeti hivatkozások mellőzésére irányul, miképpen az a módosítás előtti szöveg megfogalmazása volt.
- [12] Az egyértelműséget illetően a kérelmező szerint a kérdés csak az Art.-ban szereplő új kitétel hatályon kívül helyezésére vonatkozik. Alaptörvény-ellenes kiterjesztésre pedig azért nem

Knk.IV.37.995/2017/3.

lenne lehetőség a kérdésre igenlő választ adók többsége esetén, mert az Art. szerinti egyéb feltételeknek is fenn kell állniuk a vagyonosodási vizsgálat elrendelése esetére.

- [13] Mindezek alapján a kérelmező szerint az NVB az Nsztv. 11. § (1) bekezdését megsértve állapította meg, hogy a kérdésben nem tartható népszavazás.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [14] A Kúria szerint a felülvizsgálati kérelem megalapozatlan.
- [15] Az Nsztv. 11. §-a szerint a kérdés akkor hitelesíthető, ha az az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel.
- [16] Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése alapján az országos népszavazás funkciója az, hogy az Országgyűlést hatáskörébe tartozó kérdésben meghatározott döntésre készítse. Ennek korlátját az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésben meghatározott ún. tiltott tárgykörök képezik.
- [17] A kizárt tárgykörök egyike, hogy a nép csak azokban a kérdésekben nyilváníthat véleményt, amelyek nem eredményezik az Alaptörvény módosítását [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pont].
- [18] A felülvizsgálati kérelem szerinti tartalom, miszerint a kérdés csupán egy törvénymódosítás hatályon kívül helyezésére és a megelőző jogszabályi környezet visszaállítására irányul, magából a feltett kérdésből felismerhetetlen.
- [19] Egyrészt azért, mert az Art. 109. § (1) bekezdésének 2016. január 1-től hatályos módosítása okafogyottá vált, tekintettel az Art. időközben történt hatályon kívül helyezésére. Az új szabályozás a kérdéses becslési eljárást csak részben az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvénnyel (a továbbiakban: új Art.) szabályozza. További részben az adóigazgatás rendjéről szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.) rendelkezései irányadóak (109. §).
- [20] Másrészt a korábbi törvénymódosítás hatályon kívül helyezésére irányuló szándék a feltett kérdésből azért felismerhetetlen, mert igenlő válasz esetén valójában fölszabadul a szabályozás a kötöttségek alól. Ezért is merül föl az Alaptörvénybe ütközés vizsgálatnak szükségessége, amit az NVB el is végzett.
- [21] A Kúria hasonlóképpen csak ebből tud kiindulni, hiszen a feltett kérdésben semmi nem utal az Art. akár korábbi hatályos állapotának fenntartására.
- [22] Ezen az alapon helytálló az Alkotmánybíróság 329/B/2007. AB határozatára való visszautalás, amelyik részletesen foglalkozott az adóalappal kapcsolatos becslési eljárás (az ún. vagyonosodási vizsgálat) szabályozásához kapcsolódó alkotmányossági kérdésekkel. Követelmény eszerint, hogy az ellenőrzés egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek (763/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1056, 1062.). A Kúria egyetért azzal, hogy a kérdésre adott válasz a

Knk.IV.37.995/2017/3.

szükséges korlátozás alól akár felmentésként értelmezhető, márpedig ez sérti a jogbiztonság követelményét.

- [23] A büntető eljárással kapcsolatos garanciák ezen kívül külön is sérülnek a lényegében korlátlan felhatalmazás által. A kérdés ezért valóban ütközik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével, korlátozva a bírósági felülvizsgálat jogát azáltal, hogy igazgatási szervnek korlátlan felhatalmazást adna. Nem kétséges tehát, hogy a Kúria a Knk.IV.37.387/2015/3. számú végzésében kifejtett álláspont szerinti alapjog-korlátozás valósulna meg, ami kétséges, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés alapján az Alaptörvény keretei között marad-e.
- [24] A Kúria ezért egyetért az NVB-vel, hogy a kérdés tárgyában tartott érvényes és eredményes népszavazás „az Alaptörvény módosításának szükségességét jelentené az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában, emellett az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jog sérelmét is felveti”. Márpedig az ilyen tárgy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének a) pontja szerinti tiltott népszavazási tárgykört érint, így az népszavazásra nem bocsátható.
- [25] A kérdés egyértelmősége tekintetében a felülvizsgálati kérelem az Art. 109. § (1) bekezdéséhez nyúlik vissza. Az „*Egyetért-e Ön azzal, hogy az állami adóhatóság vagyonosodási vizsgálatot ne csak büncselekmény gyanúja esetén folytathasson le?*” kérdésből azonban semmi ilyen határolás nem derül ki. Okkal feltételezhető, hogy sem az állampolgár, de még a jogalkotó sem az Art. szabályrendszerének változásából indulna ki. Éppen ellenkezőleg, egy ilyen kitétel alapjaiban változtatná meg a kérdéssel összefüggésben a jogérvényesítés rendjét. Az is következik továbbá ebből, hogy az egyértelműségi tesztet a ténylegesen feltett kérdéssel és csakis azzal kapcsolatban kell lefolytatni.
- [26] A Kúria szerint az NVB ebben a körben is helyesen járt el.
- [27] Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése értelmében a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni (ún. *választópolgári egyértelműség*), továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles (ún. *jogalkotói egyértelműség*). Az Alkotmánybíróság 51/2001. (XI. 29.) AB határozata, valamint a Kúria joggyakorlata (Knk. IV. 37.388/2015/3) értelmében felülvizsgálat során a Kúria a népszavazási kérdés választói és jogalkotói egyértelműségét egyaránt mérlegeli.
- [28] A jogalkotói egyértelműség alapkritériuma pedig az, hogy az Országgyűlés számára világos legyen a népszavazás eredménye pontosan mire kötelezi, valamely jogalkotástól való tartózkodásra vagy éppen ellenkezőleg, jogalkotásra. Ez utóbbinak konkrétan és határozottnak kell lennie, azaz a törvényalkotó számára világosnak kell lennie, hogy milyen tartalmú és irányú jogalkotásra köteles annak érdekében, hogy a népszavazási kezdeményezés célba érjen.
- [29] A választópolgári egyértelműség követelményével összefüggésben a Kúria joggyakorlata szerint (Knk.IV.37.132/2016/4., Knk.IV.37.458/2015/3., Knk.IV.37.457/2015/3., Knk.IV.37.356/2015/2., Kvk.37.300/2012/2. számú végzések) a kérdéssel szembeni követelmény, hogy az világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, feleljen meg a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, a választópolgárok jól értsék a kérdés lényegét, hogy tuda-

Knk.IV.37.995/2017/3.

tosan 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.

- [30] A Kúria Knk.IV.37.132/2016/4., a Knk.IV.37.133/2016/4. és a Knk.VII.37.997/2016/4. számú határozataiban tett megállapításai szerint bizonyosan sérti a kérdés-egyértelműség követelményét, ha a választópolgárnak a feltett kérdés alapján nincs lehetősége átlátni döntésének valamennyi érdemi következményét. A Kúria Knk.IV.37.457/2015/3. és a Knk.VII.37.997/2016/4. számú határozataiban foglaltak szerint nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz.
- [31] A feltenni kívánt kérdésnek, miszerint az állami adóhatóság ne csak akkor folytathasson le vagyonosodási vizsgálatot, ha bűncselekmény elkövetésének gyanúja merült fel, két lehetséges értelmezési tartománya van aszerint, hogy az Országgyűlés köteles-e valamilyen feltételrendszerrel kiegészíteni a vagyonosodási vizsgálat megindítására vonatkozó szabályokat, avagy ellenkezőleg, a jelenleg hatályos feltételt is megszüntetve az állami adóhatóság belátására kell bízni a jogintézmény alkalmazását.
- [32] A Kúria a kifejtettek szerint összefoglalóan megállapította, hogy a hitelesítés megtagadása az NVB részéről az Nsztv. 11. §-ára tekintettel jogszerű volt. Ezért a Kúria az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján rendelkezett a Nemzeti Választási Bizottság 121/2017. számú határozatának helybenhagyásáról.

Záró rész

- [33] A Kúria az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 43. § (7) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási illeték viseléséről.
- [34] A Kúria a végzéséről az Nsztv. 30. § (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közleményt tesz közzé.
- [35] A Kúria végzése elleni további jogorvoslatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2018. január 16.

Dr. Kalas Tibor s.k. a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás s. k. előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt s. k. bíró

A kiadmány hitelélül:

tisztviselő