

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3028/2024. (I. 12.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Knk.I.39.095/2023/6. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara jogi képviselő (dr. Pfeifer Tamás ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése és a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 30. §(5) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Kúria Knk.I.39.095/2023/6. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzményei és a panaszban foglaltak az alábbiak szerint foglaltak össze.
- [3] 2.1. 2023. június 29-én L. Gy. magánszemély szervező azt a népszavazásra javasolt kérdést nyújtotta be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB), hogy „Egyetért-e Ön azzal, hogy ne kelljen a gazdasági kamarai közfeladatok ellátásához kötelezően kamarai hozzájárulást fizetni?”. Az NVB megállapította, hogy a kérdés az Alaptörvényben, és az Nsztv.-ben megfogalmazott követelményeknek megfelel, ezért az Nsztv. 11. §-ában foglalt hatáskörében eljárva a 2023. augusztus 24-én kelt, 74/2023. számú határozatával hitelesítette az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló kérdést.
- [4] 2.2. Az NVB határozatával szemben az indítványozó mint I. rendű kérelmező – továbbá II. rendű kérelmezőként egy gazdasági társaság és III. rendű kérelmezőként egy magánszemély – bírósági felülvizsgálati kérelemmel élt, mindannyian az NVB határozatának megváltoztatását és a kérdés hitelesítésének megtagadását kérték.
- [5] Az indítványozó álláspontja szerint a népszavazásra javasolt kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti tiltott tárgykörbe ütközik, ezért az Nsztv. 11. § (1) bekezdés szerinti hitelesítésre nem lett volna lehetőség. E körben hivatkozott az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 3/A. § (1) bekezdésére, (2) bekezdés első mondatára, továbbá a (3) bekezdésére, a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény (a továbbiakban: Gktv.) preambuluma. Mindezekből levezette, hogy amennyiben a Gktv. 9–12. §-ban rögzített közfeladatokat az állam látná el, azok pénzügyi fedezetének forrása Magyarország adott évi költségvetése lenne. Előadta, hogy a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatból (a továbbiakban: Abh.) következően a népszavazásra javasolt kérdést nem lehet hitelesíteni, ha közvetlen és érdemi kapcsolódás van a népszavazás és a költségvetési törvény között. Jelen esetben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés a Gktv. 34/A. § módosítására bizonyosan irányul, melynek esetleges olyan módosítása pedig, amely eltörlőné a kamarai hozzájárulást, pénzügyi, költségvetési kihatással jár. A kapcsolat tehát közvetlen és érdemi. A kamarai hozzájárulás mértékére vonatkozóan előadta, hogy a 2022. évi és a 2023. évi várható kamarai hozzájárulások összevetéséből megállapítható, hogy annak elmaradása évi 5 milliárd forintot is meghaladó többlet terhet jelentene a költségvetésnek. Ha a kamarai díj fizetése nem lenne kötelező, úgy a kamara, valamint rajta keresztül a gazdasági kamarák Magyarország költségvetésének támogatására válnának jogosulttá és az általuk ellátott közfeladatok központi költségvetési forrásból kerülnének finanszírozásra, tekintettel az Áht. 3/A. § (3) bekezdésére is.
- [6] A II. és III. rendű kérelmezők egységes indokolást adtak elő. Eszerint az NVB által hitelesített kérdés az Alaptörvény módosítására, illetőleg a költségvetésre, mint az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) és b) pontjaiban rögzített, kizárt tárgykörökre irányul. Álláspontjuk szerint sérül az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti, a jogalkotói egyértelműsége vonatkozó követelmény is. A feltett kérdés ugyanis csak formálisan áll egy tagmondatból. Tartalmi szempontból azonban több logikai elemre (a hozzájárulás befizetési kötelezettség és a befizetés célja) bontható, és ezek egymáshoz való viszonya nem derül ki a mondat logikai értelmezéséből. Az Országgyűlés

számára nem lenne egyértelmű, hogy a népszavazás eredményeként a közfeladatok ellátásához való hozzájárulás mint cél, vagy a hozzájárulás befizetésének kötelezettsége tekintetében jelent módosítási kötelezettséget vagy tilalmat. Nem egyértelmű, hogy igen válaszok esetén egyáltalán el kell-e törölnie a kötelező kamarai hozzájárulást. A kérelmezők szerint az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti választópolgári egyértelműség követelménye is sérült. A jogintézmény fő tartalma az, hogy a választópolgárok számára világosnak kell lenni, hogy a kérdés pontosan mire irányul: az átlagosan tájékozott választópolgár számára azonban nem egyértelmű, hogy pontosan mely gazdasági kamaráról van szó. A Gktv. 2. § g) pontja alapján az agrárkamara is gazdasági kamarának minősül, ebből következően a kérdésben szereplő gazdasági kamara akár az agrárkamarát is jelölheti.

- [7] 2.3. A Kúria 2023. november 30. napján kelt és aznap a Magyar Közlöny 2023. évi 171. számában közzétett Knk.I.39.095/2023/6. számú végzésével a felülvizsgálati kérelmeket alaptalannak találta, ezért az NVB határozatát helybenhagyta.
- [8] A Kúria az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjába foglalt tiltott tárgykör vonatkozásában a 11/2022. (VI. 2.) AB határozat és a 10/2016. (IV. 28.) AB határozat szerinti szempontokat értékelve megállapította, hogy maga a népszavazásra javasolt kérdés nem tartalmazza a költségvetési törvény módosítását, nem kívánja, hogy a választópolgárok meghatározzanak jövőbeli költségvetési törvényben szereplő kiadásokat. Így annak vizsgálatát végezte el, hogy a kérdésből okszerűen következik-e a tiltott tárgykörként megjelölt törvények – a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény – megváltoztatása. Ezért a Kúria a továbbiakban a kérdésben szereplő „kamarai hozzájárulás” népszavazás körében releváns jellemzőit és a költségvetés kapcsolatát elemezte.
- [9] A Kúria a 3149/2013. (VII. 24.) AB határozatban foglaltak alapján megállapította, hogy a kamarai hozzájárulás közteher, de az nem a központi adónemekre vonatkozó szabályozáson belül helyezkedik el, és nem tartozik közvetlenül a központi költségvetés bevételei körébe. A Gktv. 34. § (1) és 34/A. § (1) bekezdéséből azonban arra a következtetésre jutott, hogy ugyan a kamarai hozzájárulást a kamara kizárólag közfeladatok ellátásához veheti igénybe, de a közfeladatok ellátása a kamarai hozzájárulás mellett más bevételekből is fedezhető. A kérelmezők a kieső kamarai hozzájárulás teljes összegével terhelendőként hivatkozták a költségvetést, emiatt nem mutatták be a tagdíj/kamarai hozzájárulás átfedését, illetve a jelenlegi költségvetési megállapítással fedezett kamarai közfeladat ellátást, hogy ezek együttese mennyiben igényelne, illetve egyáltalán igényelne-e költségvetést érintő törvényalkotást. A rendelkezésre álló adatok alapján a Kúria nem észlelt olyan kapcsolatot, amely eredményes, és érvényes, az „igen” szavazatok többségét eredményező népszavazás esetén a tiltott tárgykörök módosítását eredményezné, mivel a gazdasági kamarák több bevételből működnek, ezért a kötelező kamarai hozzájárulás megszüntetése nem vonja szükségképpen maga után a központi költségvetésben szereplő, a kamaráknak nyújtandó állami támogatás összegét.
- [10] A Kúria az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti egyértelműségi követelménnyel kapcsolatban vizsgálta annak két aspektusát: a választópolgári és jogalkotói egyértelműséget. A Kúria azonosította a választópolgári egyértelműség körében a népszavazásra javasolt kérdés értelmezendő elemeit, ezek a „gazdasági kamarai”, a „közfeladatok”, a „kötelező” és a „kamarai hozzájárulás” voltak.
- [11] A „gazdasági kamara” fogalmával kapcsolatos aggályokkal kapcsolatban arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmezők által előadott érvelés olyan mélységben várja el az átlagosan tájékozott választópolgárok jogi-szakmai ismereteinek meglétét, amely elvárások alapján nem csak a Gktv. szerinti jogi definíció ismerete válik szükségessé, hanem egyáltalán azt kellene megállapítani, hogy a „gazdasági kamarának” nem létezik hétköznapi fogalma.
- [12] A „közfeladatok” Áht. 3/A. § (1) bekezdésén nyugvó definiálásával értelmezhetővé válik, hogy „gazdasági kamara”-ként olyan képviselőtről van szó, amely a gazdasági élet szereplőit tömöríti és ezen közösség érdekében ellát bizonyos, közérdeket szolgáló feladatokat. A szavak hétköznapi jelentése alapján így az is megállapítható, hogy a fizetési kötelezettség alanyai a közösség tagjai.
- [13] A „kötelezően” kifejezést a Kúria mindenki által értendőnek tekintette, és nem értékelte a választópolgári egyértelműség ellen hatónak azt a körülményt, hogy az átlagosan tájékozott választópolgárok nem ismerik a Gktv.-nek a II. és III. rendű kérelmező által felhívott, a kötelezettség keletkezésére, mentesülésére vonatkozó szabályait.
- [14] A „kamarai hozzájárulás” fogalmára a Gktv. 34/A. § (1) bekezdése által adott definíció azonos a népszavazásra javasolt kérdés előző elemeiből levonható hétköznapi következtetéssel: a kamarai közfeladatok ellátása érdekében történő, a gazdasági kamarához teljesített befizetés. Összességében a Kúria megállapította, hogy a kérdés-ként megfogalmazott mondat szóképlete az átlagosan tájékozott választópolgárok számára érthető és világos, miáltal a kérdésre egyértelműen tudnak válaszolni.

- [15] A Kúria arra is kitért, hogy a kérdés alapján az átlagosan tájékozott választópolgár információt kap arról, hogy az érintett kamarai hozzájárulás befizetésére a közfeladatok ellátásával összefüggésben kerül sor. A kérdés alapján azonban arról már nem kell közvetlenül és konkrétan ismeretekkel rendelkeznie, hogy ez közvetve a nemzetgazdaság működéséhez történő fontos hozzájárulás, vagy sem. Minderre tekintettel arra konkludált, hogy a választópolgári egyértelműség Nsztv. 9. § (1) bekezdés szerinti sérelme nem áll fenn.
- [16] A Kúria a jogalkotói egyértelműséggel kapcsolatban rámutatott: a népszavazásra javasolt kérdés egyértelműen csak a kötelező kamarai hozzájárulás fizetésére irányul. Nem érinti a közfeladatok kamarai ellátását, így nem lehet arra sem következtetni, miszerint érvényes és eredményes népszavazást követően az Országgyűlésnek arról kellene döntenie, hogy azért ne kelljen fizetni a továbbiakban, mert a kamarai közfeladatok ellátására nincs szükség. A Kúria értékelése szerint a népszavazási kérdés alapján a jogalkotó egyértelműen el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, mely körben. Ennek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkotói egyértelműség Nsztv. 9. § (1) bekezdés szerinti sérelme sem áll fenn.
- [17] 2.4. A Kúriára 2023. december 8. napján elektronikus úton benyújtott alkotmányjogi panasz szerint a Kúria jogértelmezése figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakat, s alkotmányos indok nélkül tért el az állandó ítélkezési gyakorlattól az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjába foglalt tiltott tárgykör értelmezése kapcsán. Az indítványozó szerint a költségvetés érintettsége vonatkozásában a helyes megközelítést a Kúria Knk.IV.38.284/2018/2., a Knk.II.37.302/2020/3., a Knk.III.39.511/2022/2. és a Knk.VI.39.080/2023/2. végzései tartalmazzák, amiket a Kúria támadott végzése nem követett. Ezzel az indítványozó szerint a Kúria jogértelmezése *contra constitutionem* önkényessé vált, amely sérti az Alaptörvény XXVIII. (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való jogát, sérti továbbá a bíróságok kiszámítható, egységes értelmezésen alapuló joggyakorlatának, valamint az objektív és átlátható bírósági jogértelmezés követelményét.
- [18] Az indítvány szerint a támadott kúriai végzés azért is ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével, mert tévesen ítélte meg azt, hogy egy érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés ne vezetne egy jövőbeli költségvetési törvény módosításához. A Gktv. 9–12. §-ai ugyanis olyan közfeladatokat rögzítenek, amelyeket az indítványozó és területi kamarái látnak el. Az Áht. 3/A. § (2) bekezdése szerint pedig „a közfeladatok ellátása költségvetési szervek alapításával és működtetésével vagy az azok ellátásához szükséges pénzügyi fedezet e törvényben meghatározott eszközökkel, részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg.” E szabályokból arra jut az indítványozó, hogy ha a Gktv. 9–12. §-aiban rögzített közfeladatokat nem az indítványozó, hanem az állam látná el, akkor az költségvetési forrást igényelne. Ez pedig ellentétes az Abh. azon megállapításával, hogy „a költségvetési törvény, mint kizárt tárgykör nemcsak a hatályos költségvetési törvényt jelenti, hanem valamely jövőbeli kiadást is, vagy olyan kérdést, amelyből a hatályos költségvetési törvény módosítása következik” (Indokolás [31]).
- [19] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdései alapján mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek megfelel-e.
- [20] 3.1. Az Nsztv. 30. § (5) bekezdése szerint a Kúriának az NVB népszavazásra szánt kérdést hitelesítő határozatával szemben előterjesztett felülvizsgálat tárgyában hozott döntése elleni alkotmányjogi panaszt a Kúria döntésének Magyar Közlönyben történt közzétételétől számított nyolc napon belül lehet benyújtani. E követelménynek az indítvány megfelel. A panasz a befogadás jogorvoslatok kimerítésével kapcsolatos feltételének is megfelel, mivel a Kúria végzésével szemben az Nsztv. 30. § (1) bekezdése értelmében a jogorvoslat kizárt. Az indítványozó jogi képviselője szabályszerű meghatalmazását csatolta.
- [21] Az Abtv. 27. § (1) bekezdése értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján az alaptörvényellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti.
- [22] Az Abtv. 27. § (1) bekezdésében meghatározott egyedi ügyben való érintettség megállapítható: az indítványozó az alkotmányjogi panasz benyújtásának alapjául szolgáló, Kúria előtt folyamatban volt nemperes eljárás kérelmezőjeként, nyilvánvalóan érintettnek tekinthető.
- [23] Alkotmányjogi panasz csak az indítványozó Alaptörvényben foglalt jogának sérelme esetén nyújtható be. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében szereplő tisztességes bírósági eljáráshoz való jog megillet minden olyan jogalanyt, amely bírósági eljárásban félként vesz részt. E követelmény az indítványozó vonatkozásában teljesül.

- [24] 3.2. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében csak a határozott kérelmet tartalmazó alkotmányjogi panasz fogadható be, ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta e feltételek teljesülését is.
- [25] Az indítványozó megjelölte az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezését, kifejezett kérelmet terjesztett elő a sérelmezett bírói döntések megsemmisítésére, valamint indokolást is előadott arra nézve, hogy az alapüggyel milyen kapcsolatba hozható az Alaptörvény megsértettnek vélt rendelkezése.
- [26] 3.3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]]. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [27] Az indítvány két összefüggésben állítja a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét, így az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálta meg, hogy az Abtv. 29. §-ában foglalt követelménynek ezek megfelelnek-e.
- [28] 3.4. A Kúriának az állandó ítélkezési gyakorlattól való állítólagos eltérésén nyugvó indítványozói érvelés tartalmaz az egységes jogalkalmazás sérelmét jelenti. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság emlékeztet töretlen gyakorlatára, miszerint ha „a bírósági döntés eltér más bírósági döntéstől illetve a hasonló ügyekben hozott döntésekben általánosnak tekinthető jogértelmezéstől, azt nem alkotmányossági, hanem jogegységi kérdésnek tekintti, amelynek vizsgálatára nincsen hatásköre. E körben ld. pl. a 3180/2022. (IV. 22.) AB végzése indokolásának [18] bekezdését, mely szerint: »Az Alaptörvény XV. cikkének és XXVIII. cikk (1) bekezdésének, valamint a 25. cikk (3) bekezdésének egymással való összefüggése tárgyában azonban az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, hogy ilyen tartalmú indítványozói hivatkozás nem alapozhatja meg az alkotmányjogi panaszok érdemi vizsgálatát. A 3510/2021. (XI. 30.) AB végzésben az Alkotmánybíróság kimondta: önmagában az nem alkotmányossági kérdés, hogy valamely kérdésben mennyire tekinthető egységesnek az eljáró bíróságok gyakorlata. A jogegység biztosítása ugyanis – ha annak szükségessége felmerül – a bíróságokra kötelező jogértelmezés keretében a Kúria feladata [lásd például: 3349/2019. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [21]].«” {3401/2023. (VII. 27.) AB végzés, Indokolás [24]} Ebből következően a joggyakorlattól való állítólagos eltérést kifogásoló indítványelem érdemi elbírálásra nem alkalmas.
- [29] 3.5. Az indítványozó másik, ugyancsak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító okfejtése szerint a Kúria kirívóan tévesen értelmezte az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt tiltott tárgykört, ugyanis előfordulhat olyan eset, hogy egy érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés egy jövőbeli költségvetési törvény módosítására vezetne, mivel az indítványozó által ellátott közfeladatot az államnak kellene átvennie. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Kúria kifejtette: nem következik kényszerítően a népszavazásra szánt kérdésből – még egy érvényes és eredményes népszavazás esetén sem – az, hogy az indítványozó által ellátott feladatköröket az államnak kellene átvennie. A Kúria ezen felül azzal is foglalkozott, hogy az indítványozó nem kizárólag a kamarai hozzájárulásból és a költségvetési támogatásból gazdálkodik, vannak más bevételi forrásai is, amelyekből a rábízott közfeladatainak ellátását finanszírozhatja. A Gktv. 34. § (1) bekezdése ilyen egyéb forrásokként sorolja fel a tagdíjakat, a kamara szolgáltatásaiért fizetett díjakat, a kamarák által alapított társaságok tevékenységéből származó bevételt és az egyéb bevételeket, ideértve az önkéntesen felajánlott hozzájárulásokat is. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban sem utalt arra, hogy a kamarai hozzájárulástól való esetleges elesése miatt zárná ki azt, hogy az egyéb, elsősorban saját aktivitását igénylő bevételi formákra támaszkodjon a működésének finanszírozásához. A kúriai végzéssel kapcsolatban ezért nem merült fel olyan aggály, amely az Alaptörvény, vagy valamely jogszabály önkényes, a hatályos jogot nyilvánvalóan figyelmen kívül hagyó értelmezését alátámasztaná, így az alkotmányjogi panasz ezen elemének érdemi vizsgálatát megalapozná {3405/2023. (VIII. 24.) AB végzés, Indokolás [67]}.
- [30] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítvány nem tartalmaz olyan indokot, ami alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetne fel, vagy a bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kételyét támasztaná alá, ezért az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére azt visszautasította.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós
előadó alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2683/2023.

