



Kúria végzése

Az ügy száma: Knk.V.39.059/2025/8.
A tanács tagjai: Dr. Márton Gizella a tanács elnöke
Ságiné dr. Márkus Anett előadó bíró
Dr. Darák Péter bíró
Az I. rendű kérelmező: kérelmező1 (cím1)
Az I. rendű kérelmező képviselője: Dr. Bilkei-Gorzó Dávid ügyvéd (cím2)
A II. rendű kérelmező: kérelmező2 (cím3)
A II. rendű kérelmező képviselője: Dr. Sobor Ügyvédi Iroda (eljáró ügyvéd: jogi képviselő1; cím4)
Az eljárás tárgya: a Nemzeti Választási Bizottság népszavazási ügyben hozott 28/2025. számú határozatának bírósági felülvizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 28/2025. számú határozatát helybenhagyja.

Kötelezi a kérelmezőket, hogy fizessenek meg az esedékesség napjáig a Nemzeti Adó- és Vámhivatal illetékbevételi számlájára személyenként 10.000 (tízezer) forint eljárási illetéket.

Az illetékfizetési kötelezettség a végzés jogerőre emelkedését követő 60. napon válik esedékessé.

A Kúria elrendeli e végzés közzétételét a Magyar Közlönyben.

A végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A Jobbik Magyarországért Mozgalom (a továbbiakban: Szervező) 2025. március 19. napján országos népszavazásra feltenni javasolt kérdést 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.

[2] Az NVB a 2025. május 13. napján meghozott 28/2025. számú határozatában (a továbbiakban: NVB határozat) az „*Egyetért-e Ön azzal, hogy december huszonnegyedike munkaszüneti nap legyen?*” népszavazásra javasolt kérdést hitelesítette az Nsztv. 11. §-a alapján. Az NVB a határozata indokolásában rögzítette, hogy a kérdés megfelel az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek. Az Nsztv. 8. § (3) bekezdésében meghatározott körülmény fennállásának vizsgálata körében megállapította, hogy az NVB és - a határozata meghozatalának időpontjáig - a Kúria nem hozott olyan döntést, amelyben a jelen eljárásban tárgyalt népszavazásra javasolt kérdéssel azonos tárgyú kérdés hitelesítéséről rendelkezett volna.

A bírósági felülvizsgálat iránti kérelmek, az érintett észrevétele

[3] Az I. és a II. rendű kérelmező önálló bírósági felülvizsgálat iránti kérelmeket terjesztettek elő a jogi képviselőik útján. Mindkét kérelmező jogszabálysértésre hivatkozással kérte az NVB határozat megváltoztatását, a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítésének a megtagadását a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 231. § (5) bekezdés b) pontja és az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján.

[4] Az I. rendű kérelmező az érintettsége igazolásaként kifejtette, hogy ügyvédi tevékenységet végez. A munka törvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) taxatív módon felsorolja a munkaszüneti napokat; a 102. § (1) bekezdése alapján munkaszüneti nap: január 1., március 15., nagypéntek, húsvéthétfő, május 1., pünkösdhétfő, augusztus 20., október 23., november 1. és december 25-26. Egy esetleges eredményes országos népszavazás okán az Mt. kiegészítése - azaz eggyel több munkaszüneti nap bevezetése - közvetlenül érinti ügyvédi tevékenységét, mert az kihatással van a munkaszervezésre, a munkateherre és megnehezíti a határidők betartását.

[5] Az I. rendű kérelmező a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmében hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, M) cikk (1) bekezdésében, XXIV. cikk (1) bekezdésében, XXVIII. cikk (7) bekezdésében, 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában, 28. cikkében, valamint az Nsztv. 11. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekre. Álláspontja szerint az NVB által hitelesített kérdés nem felel meg az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt feltételeknek, ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvével és az M) cikk (1) bekezdésében foglaltakkal, így az Nsztv. 11. § (1) bekezdése alapján nem volt hitelesíthető.

[6] A felülvizsgálati kérelme érdemében kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság (azon belül a jogbiztonság) elve részének tekinti az alkotmányozásra, illetve a jogalkotásra irányadó tartalmi és szerkezeti koherencia követelményét. A hitelesített kérdés ugyanakkor megbontaná a következetes szabályozás koherens egységét. E körben hivatkozott a 101/B/2008. AB határozatra, a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatra, a 3032/2012. (VI. 21.) AB határozatra, a 44/2021. számú és az 54/2021. számú NVB határozatra, valamint a Knk.II.41.212/2021/4. számú kúriai határozatra. Kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogállamiság elve sérül, ha egy jogszabály módosításával a jogszabályban feloldhatatlan ellentmondás keletkezik, a módosítás megbontja a szabályozás koherenciáját. Előadta, hogy az Mt. rendelkezései alapján minden év október 31-ig miniszteri rendelet szabályozza az általános munkarendben foglalkoztatott munkavállalók munkaidő-beosztásának a munkaszüneti napok miatti változását. A 2025. évi munkaszüneti napok körüli munkarendről szóló 11/2024. (IV. 8.) NGM rendelet 2025. január 1-jétől hatályos rendelkezése alapján 2025. december 24. szerda pihenőnap, 2025. december 13. szombat pedig munkanap lesz. A 2026. évi munkaszüneti napok vonatkozásában a 10/2025. (IV. 30.) NGM rendelet szerint 2026. december 24. pihenőnap, 2026. december 12. szombat pedig munkanap lesz. Kiemelte, hogy a miniszteri rendelet megalkotásának ideje, az adott évet megelőző év első felében történő kihirdetése a kiszámítható jogszabályi környezet megteremtését szolgálja. A népszavazásra 2026. első felében kerülhetne csak sor, amiből az is következik, hogy egy abból fakadó esetleges jogalkotási kötelezettség teljesítéséről - figyelemmel a 2026 áprilisában vagy májusában megtartandó országgyűlési képviselők általános választására - a választást követően egy más összetételű Országgyűlésnek kell majd döntenie.

[7] Az I. rendű kérelmező előadta továbbá, hogy jelenleg Magyarországon tizenegy munkaszüneti nap van, számuk további növeléséhez nélkülözhetetlen megvizsgálni annak a gazdaságra gyakorolt hatását. A KSH adatok alapján 2024-ben a GDP értéke folyó áron 81.148 milliárd forint volt, volumene 0,5%-kal nőtt az előző évihez képest, 2024. év végén enyhén csökkent a kiskereskedelem forgalma, az enyhe csökkenést 2024 végén a hatnapos munkamentes periódus indukálhatta.

[8] Álláspontja szerint az átlagosan tájékozott választópolgár számára nem egyértelmű, hogy a kérdésben tartott népszavazásnak milyen káros hatása lenne a karácsonyi vásárlási időszakban a kiskereskedelmi szektorra, így a nemzetgazdaságra. Ebből következően egy esetleges eredményes népszavazás és kötelező jogalkotás folytán a fentiek szerint keletkező bevételkiesés egyértelműen érintené Magyarország központi költségvetését, tartalmilag, számszakilag is változtatna azon, illetve a végrehajtásán, ami az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti tilalomba ütközne, tiltott tárgykört érintene. Hozzátette, hogy az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésébe is ütközne az eggyel több munkaszüneti nap léte, mert állami beavatkozást jelentene a gazdasági rendbe, különösen egy nagy forgalmú kereskedelmi napon, torzítva a piaci versenyt, ellentétesen a piacgazdaság logikájával.

[9] A II. rendű kérelmező az érintettség körében előadta, hogy jogi személy, a korábbi években több munkavállalót, míg jelenleg egy fő munkavállalót foglalkoztat, és a számára kis- és középvállalkozásként különös jelentőséggel bír, hogy munkavállalóit miként, milyen napokon tudja foglalkoztatni, amely a főtevékenységként végzett bolti kiskereskedelem esetén - különösen a decemberi ünnepi időszakban - meghatározó kérdés. Utalt az Mt. 102. § (1) bekezdésének rendelkezésére a munkaszüneti napokat illetően, kifejtve, hogy ezek

változása - egy esetleges népszavazás kimenetele - kihat a munkaszervezésére, költségszerkezetére és a versenyhelyzetére azáltal, hogy eggyel több munkaszüneti nappal kell számolnia.

[10] A II. rendű kérelmező a bírósági felülvizsgálati kérelmének alapjaként hivatkozott az Alaptörvény M) cikk (1)-(2) bekezdésében, XII. cikk (1) bekezdésében, XIII. cikk (1) bekezdésében, 8. cikk (3) bekezdés a) pontjában, 28. cikkében, valamint az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében és 11. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekre. Álláspontja szerint az NVB által hitelesített kérdés nem felel meg az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontjában és az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, burkolt Alaptörvény módosítást foglal magában, mert a kérdésben tartott népszavazásból következne az Alaptörvény módosítása; továbbá a kérdés megfogalmazása nem felel meg a választópolgári és a jogalkotói egyértelműség követelményének, így a kérdés az Nsztv. 11. § (1) bekezdése alapján nem hitelesíthető. Hivatkozása szerint a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogot is sérti az NVB határozat az indokolás hiányossága miatt.

[11] A bírósági felülvizsgálati kérelem érdemi indokai körében kifejtette, hogy álláspontja szerint a népszavazás az Alaptörvényben foglalt garantált jogok sérelmét idézné elő, burkolt Alaptörvény-módosítást foglal magában. Hivatkozott az Alkotmánybíróság gyakorlatára, és a 30/2024. (I. 12.) AB határozat alapján arra, hogy a szerződési szabadság ugyan nem tekinthető alapvető jognak, de alkotmányos jogot testesít meg és korlátozására az ún. észszerűségi tesztet kell alkalmazni. Ennek során azt kell mérlegelni, hogy történt-e beavatkozás a szerződési szabadságba; a beavatkozásnak volt-e tárgyilagos mérlegelés szerinti - így különösen közérdekkel alátámasztható - észszerű indoka vagy önkényes volt; a beavatkozás alkalmas-e a fenti indok szerinti cél elérésére. Álláspontja szerint a népszavazás eredményeként december 24. napjának munkaszüneti nappá nyilvánítása nem felelne meg az észszerűségi tesztnek, beavatkozást jelentene, a szerződési szabadságot korlátozná az egyes kereskedelmi egységek adott napra vonatkozó kereskedelmi tevékenységének folytatását, annak időkeretét illetően, úgy, hogy racionális indok, észszerű cél nem lenne fellelhető a jogalkotás számára. Egy érvényes és eredményes, az igen szavazatok többségét hozó népszavazásból következő jogalkotási kötelezettség tehát nem lenne összeegyeztethető a szerződési szabadság, mint alkotmányos jog korlátozására szolgáló észszerűségi tesztel, valójában az Alaptörvény M) cikkének és XII. cikk (1) bekezdésének módosítását tenné szükségessé.

[12] A II. rendű kérelmező rámutatott arra, hogy december 24. napjának munkaszüneti nappá nyilvánítása sértené az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglaltakat, mert az egyébként összehasonlítható helyzetben lévő kereskedelmi egységek mint alanyi körök közötti alkotmányellenes (alaptörvényellenes) különbségtételt eredményezne aszerint, hogy munkavállalóik munkaszüneti napon beoszthatók-e rendes munkaidőben vagy sem; szelektálna munkahelyek, illetve munkakörök között attól függően, hogy a karácsonyi időszakban a kereskedelmi egység csak szezonálisan folytat kereskedelmi tevékenységet (pl. karácsonyfa árus) vagy állandó kereskedelmi tevékenységén belül ugyanebben az időszakban elsősorban szezonális tevékenységet folytat (pl. élelmiszeráruház). Előadta, hogy ezen túl a fogyasztók Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében is védett jogait is sértené az, ha három egymást követő naptári nap is munkaszüneti napnak minősülne, amelynek során nem tudnának bevásárolni vagy azt lényegesen nehezebben oldanák meg. Önmagában az a tény, hogy a népszavazásra javasolt kérdés ezen összefüggéseit az NVB elmulasztotta vizsgálni, sérti Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglaltakat és a XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti indokolt hatósági döntéshez való jogot.

[13] Álláspontja szerint a kérdésegyértelműség követelménye nem érvényesül, így sérül az Nsztv. 9. § (1) bekezdésének és 11. § (1) bekezdésének a rendelkezése. Az NVB által

hitelesített kérdés a jogalkotói és a választópolgári egyértelműség követelményének nem felel meg. A választópolgári egyértelműség körében előadta, hogy az Mt. ismeri ugyan a munkaszüneti nap jogi definícióját, de a javasolt kérdésben semmi nem utal arra kétséget kizáróan, hogy a Szervező a törvény által meghatározott jelentést tulajdonítja neki, nem pedig az általánosabb, hétköznapi jelentést (olyan nap, amikor „nem kell dolgozni”); továbbá a választópolgárok döntésének többféle jogalkotással is eleget lehet tenni, vagy az Mt. 102. § (1) bekezdésének módosításával a munkaszüneti napok bővítésével, vagy úgy is, hogy december 24-ét csak pihenőnappá minősítik, amely munkanap áthelyezéssel ledolgozásra kerül. Ezáltal a választópolgár tudata nem foghatja át, hogy valójában miről is szavaz. A jogalkotói egyértelműségnek sem tesz eleget a javasolt kérdés, egyrészt az „igen” szavazatok többsége esetén az előzőek miatt, másrészt a „nem” szavazatok győzelme esetén abban a körben, hogy elegendő-e az Mt. rendelkezésének érintetlenül hagyása, vagy biztosítani kell, hogy semmiképp se legyen pihenőnap december 24. napja.

[14] Előadta, hogy a kérdéssel érintett jogág meghatározatlansága miatt sem a választópolgároknak, sem a jogalkotónak nem lehet világos, hogy a javasolt kérdés az üzletek karácsonyi zárva tartására vonatkozó szabályok átalakítására is vonatkozik-e. Érvényes és eredményes, az „igen” szavazatok többségével záruló népszavazás esetén nem egyértelmű, hogy a jogalkotónak milyen jogalkotási kötelezettsége lenne a munkaidő-beosztásra vonatkozó Mt.-beli rendelkezés és a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) zárva tartási szabályainak összeegyeztetése körében: munkaszüneti napként határozza meg december 24. napját a Kertv. érintetlenül hagyása mellett (azaz a kereskedelmi munkavállalók beoszthatók lennének) vagy december 24-25-26. napjait egyaránt teljes értékű munkaszüneti napként szabályozza. Az átlagosan tájékozott választópolgár számára ezért nem egyértelmű, hogy egy ilyen népszavazásnak milyen hatása lenne a karácsonyi vásárlási időszak által leginkább érintett kiskereskedelmi szektor munkavállalóira, munkáltatóira, az üzletek nyitva tartására, közvetve magára a nemzetgazdaságra. Kifejtette, hogy további aggályt vet fel, hogy a munkaszüneti nap fogalmára nincs egységes meghatározás a jogrendszerben, mert az használatos nemcsak a szolgálati szerződésekben, hanem az egyéb jogágakban, így az eljárásjogban is. Utalt a Kúria Knk.VII.37.411/2017/3. számú határozatában a kérdésegyértelműség tárgyában kifejtettekre, miszerint nem felel meg a kérdésegyértelműség követelményének, ha a kérdés bár látszólag egyszerűen megfogalmazott, mégis magyarázatra szorul. Hivatkozott a Kúria joggyakorlatára, amely szerint a jogszabályban foglalt terminus technicusok alkalmazása sem teszi önmagában egyértelművé a javasolt kérdést. Álláspontja szerint a jelen esetben a javasolt kérdés terminus technicusként tartalmazza a munkaszüneti nap fogalmát, azonban az átlagosan tájékozott választópolgárok nem tudják értelmezni a kérdést abból a szempontból, hogy melyik jogág szabályait célozza.

[15] A Kúria a bírósági felülvizsgálati kérelmeket a Knk.4. számú felhívó végzésével megküldte a Szervezőnek, aki a részére biztosított határidőben észrevételt tett kérve az NVB határozatának helybenhagyását. Kifejtette, hogy eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés jogalkotási kötelezettségét nem befolyásolja, ha az új összetételben jár el. Az I. rendű kérelmező a tiltott tárgykörre tévesen hivatkozott, a népszavazási kérdés nem érinti a központi költségvetést.

[16] A II. rendű kérelmező felülvizsgálati kérelme kapcsán azzal érvelt, hogy a vállalkozás szabadsága alapjog nem abszolút, a szükséges és arányos mértékig korlátozható. Az eredményes népszavazás eredményeként bekövetkező jogszabály módosítás a vállalkozás szabadságához való jog Alaptörvényben foglalt rendelkezésekkel arányosan történő

korlátozásával lehetséges. A vállalkozás szabadáságán keresztül a szerződéses szabadság (helyesen: szerződési szabadság) sérelmére alaptalanul hivatkozott a II. rendű kérelmező. Álláspontja szerint – szemben a II. rendű kérelmező érvelésével – az egyértelműség Nsztv. 11. § (1) bekezdésében, 9. § (1) bekezdésében foglalt törvényi kritériumainak a feltett kérdés megfelel, a választópolgárok el tudják dönteni mire irányul a kérdés (mit jelent a munkaszüneti nap), milyen választ adnak a feltett kérdésre és milyen egyértelmű jogalkotási kötelezettség fakadna az eredményes népszavazásból (munkaszüneti nap lenne december huszonnegyedike).

A Kúria döntése és jogi indokai

[17] Az I. rendű és a II. rendű kérelmező felülvizsgálati kérelme – az alábbiakban kifejtettek szerint – alaptalan.

[18] Az Nsztv. 1. § (1) bekezdése értelmében az Nsztv. hatálya alá tartozó eljárásokban a Ve. Általános részét az Nsztv.-ben foglalt eltérésekkel alkalmazni kell. A Kúria az NVB határozat jogszerűségét a bírósági felülvizsgálati kérelmek alapján, az Nsztv. 1. § (1) bekezdésének rendelkezése folytán alkalmazandó, Ve. 231. § (4) bekezdésében foglaltaknak megfelelően vizsgálja. A bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtására jogosultak körét szabályozó Ve. 222. § (1) bekezdése általános részi szabály, így a népszavazási eljárásban is megfelelően alkalmazandó. A jogorvoslat előterjesztésére való jogosultságra az Nsztv. eltérő rendelkezést nem tartalmaz, ezáltal a Ve. bírósági felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezései az irányadóak. A Ve. 222. § (1) bekezdésének rendelkezése értelmében a választási bizottság másodfokú határozata, továbbá az NVB határozata ellen az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújthat be.

[19] A Kúria a kérelmezők eljárási legitimációjának vizsgálata során az érintettség kérdésében elsősorban azt emeli ki, hogy az érintettség vizsgálatát a választási ügyekhez hasonlóan a népszavazási ügyekben is el kell végezni, és ehhez a jogszabály további szempontokat nem ír elő. A Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú (ún. kvótanépszavazás ügyben hozott) határozatában foglalt jogértelmezés alapján a népszavazási ügyekben az érintettség az általános választási eljárási ügyekhez képest részben eltérően minősül, amelynek indoka e határozat szerint, hogy „a Ve. szerinti választási ügyekben a jogvita döntően a választási eljárás szabályaihoz kapcsolódik, és a bírósági felülvizsgálatot eljárási és jogorvoslati szakasz előzi meg. Ez meghatározza az eljárási érintettek körét, amely a Ve. 222. § (1) bekezdésének szűkebb értelmű alkalmazását teszi lehetővé. A népszavazási ügyek jellege azonban ettől eltér, ezekben az ügyekben igen gyakran közvetlen alapjogi összefüggések érvényesülnek, nagyobb terjedelmű eljárási előzmény nélkül. A népszavazásra feltett kérdés jellege határozza meg az érintettséget, melyet annak tartalmi vizsgálatával lehet megállapítani.” {25] bekezdés}.

[20] A Kúria a jelen esetben arra is figyelemmel volt, hogy hasonló népszavazási ügyben a Knk.I.39.248/2024/5. számú döntésében az abban az eljárásban kérelmezőként fellépő természetes személy és jogi személy érintettségét rögzítette a népszavazásra javasolt kérdés lényegi tartalmára figyelemmel, amely kérdés az volt, hogy *„Magyarországon a jelenleg hatályos jogszabályok szerint munkaszüneti napnak számít január 1., március 15., nagypéntek, húsvéthétfő, május 1., pünkösdhétfő, augusztus 20., október 23., november 1. és december 25-26. Egyetért Ön azzal, hogy a 2025-ös naptári évtől kezdődően december hónap 24. napja munkaszüneti nap legyen?”* Erre is tekintettel a jelen ügyben a Kúria mind a természetes személy I. rendű kérelmező, mind a jogi személy II. rendű kérelmező érintettségét megállapította és a felülvizsgálati kérelmeket érdemben vizsgálta.

[21] A Kúriának abban a kérdésben kellett állást foglalni, hogy az NVB a Szervező által népszavazásra javasolt kérdést, a tiltott tárgykör fennállása (burkolt Alaptörvény-módosítás és költségvetési tárgykör) vagy a kérdésegértelműség - II. rendű kérelmező felülvizsgálati kérelmében állított - valamely hiánya miatt, jogsértő módon hitelesítette-e.

[22] Az Nsztv. 11. § (1) bekezdésének második mondata értelmében az NVB a kérdést akkor hitelesíti, ha az az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel.

[23] Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A 8. cikk (3) bekezdése a)-j) pontjai írják elő, hogy mely kérdésekben nem tartható országos népszavazás. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja az Alaptörvény módosítására irányuló kérdést, a b) pont pedig a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról szóló kérdést zárja ki az országos népszavazás tárgyköréből.

[24] Az I. rendű kérelmezőnek a vonatkozó szabályozás koherens egységének jogállamiság sérelmét eredményező megbomlása és a II. rendű kérelmezőnek a javasolt kérdéssel összefüggésben burkolt Alaptörvény-módosítást magában hordozó tartalom körében felhozott érvelése kapcsán a Kúria a következőket hangsúlyozza.

[25] Mindkét kérelmező utalt a különböző jogalkotási szinteken megvalósuló jogi szabályozásra, míg a II. rendű kérelmező ezt a kérdésegértelműség követelménye körében vetette fel – amelyre a Kúria az alábbiakban külön kitér –, addig az I. rendű kérelmező a jogrendszerre vonatkozó érveit a jogállamiság elvének sérelme és a szabályozás koherens egységének megbomlása körében fejtette ki.

[26] A Kúria álláspontja szerint az I. rendű kérelmező az érvelésével nem tudta alátámasztani, hogy a népszavazásra javasolt kérdés, egy esetleges eredményes népszavazás

folytán a jogszabályokban feloldhatatlan ellentmondás keletkezne. Az I. rendű kérelmező a kérelmében az Alkotmánybíróság gyakorlatára, azzal összefüggésben a kúriai joggyakorlatra utalt. Helytállóan emelte ki, hogy a hivatkozott határozatok {101/B/2008. AB határozat, 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, 3032/2012. (VI. 21.) AB határozat, Knk.II.41.212/2021/4. számú kúriai határozat} indokolása szerint a jogállamiság elvét sérti, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét jelenti, ha egy jogszabály módosításával, kiegészítésével a jogszabályban feloldhatatlan ellentmondás keletkezik, vagy a jogszabály módosítása a szabályozott jogterület valamely jogintézményét érintően jelentősen megbontja a szabályozás koherens egységét. Az I. rendű kérelmező hivatkozása ugyanakkor megmaradt az általánosság szintjén, azt nem tudta alátámasztani, hogy az adott népszavazásra javasolt kérdés folytán miként keletkezne a szabályozásban koherenciazavar, vagy a munkaszüneti napokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések tekintetében hogyan következne be feloldhatatlan ellentmondás, amely a jogállamiság követelményét, azon belül is a jogbiztonság elvét sértené vagy veszélyeztetné.

[27] Az I. rendű kérelmező a jogállamiság elvének esetleges sérelme körében hivatkozott a népszavazás ütemezésére, időbeliségére és ezzel összefüggésben arra, hogy a törvényalkotás reálisan 2026. évben az országgyűlési képviselők általános választását követően, egy megváltozott összetételű Országgyűlésre várna; ezzel szemben az a kiszámítható jogi környezetet jelenti, hogy a munkaidő-beosztásnak a munkaszüneti napok miatti változtatása a miniszeri rendelet kihirdetésével az adott évet megelőző év első felében már ismert. A Kúria az I. rendű kérelmező érvelésével szemben kiemeli, hogy a felhozott körülmények, időbeliségi tényezők nem kapcsolódnak a szabályozás koherenciájának kérdéséhez. Nem tartoznak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének, - azon belül is a jogbiztonság elvének - részét képező, a jogalkotásra irányadó tartalmi és szerkezeti koherencia követelményéhez. Ezáltal az I. rendű kérelmező nem támasztotta alá, hogy a javasolt kérdés folytán normakollízió lépne fel.

[28] A következő kúriai joggyakorlat szerint az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján nem bocsátható népszavazásra a javasolt kérdés, ha az abban rejlő alapjogi kollízió, vagy az adott alapjog valamely alkotmányos értékkel ütközése csak az Alaptörvény módosításával oldható fel (lásd Knk.IV.37.387/2015/3., Knk.IV.40.648/2021/23. számú határozat). A II. rendű kérelmező ismertetett felülvizsgálati kérelmi érveire tekintettel a jelen ügyben is vizsgálni kellett, hogy egy esetleges eredményes, az igen szavazatok többségével záruló népszavazás következtében megalkotandó szabályozás az Alaptörvény keretei között marad-e.

[29] A Kúria álláspontja szerint a népszavazásra javasolt kérdéssel összefüggésben nem merül fel burkolt Alaptörvény-módosítás. A népszavazásra javasolt kérdés tárgyából közvetlenül nem adódik, hogy az Alaptörvény módosítására irányulna, és emiatt az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint népszavazásból kizárt tárgykörbe tartozna. A II. rendű kérelmező a szerződési szabadság sérelmére, a kereskedelmi egységek alaptörvényellenes megkülönböztetésére és a fogyasztók Alaptörvényben is védett jogainak megsértésére, az I. rendű kérelmező a gazdasági rendbe való beavatkozásra, a piaci verseny torzulására hivatkozott. A Kúria azonban nem azonosított olyan összefüggést a felvetett aggályok kapcsán, amelyeket az I. rendű és a II. rendű kérelmező levezetett és akként

minősített, hogy az Alaptörvény burkolt módosítását jelentenék. A munkaszüneti napok körének szabályozása, a munkafeltételekre, a munkaidő-beosztásra, a kereskedelmi egységek tevékenységére, zárva tartására vonatkozó rendelkezések meghatározása során a jogalkotó már elvégezte a különböző alapvető jogok, a mögöttük húzódó érdekek összeegyeztetését, ennek mérlegelését lefolytatta, amelynek okán egy új munkaszüneti nap megállapítása sem okozna zavart, nem igényelne Alaptörvény módosítást, nem ütközne az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésébe. A Kúria értékelése szerint a népszavazásra javasolt kérdés ezért közvetlenül nem irányul az Alaptörvény módosítására, továbbá egy újabb munkaszüneti nap meghatározása nem jelentené azt, hogy alaptörvényi tárgykör törvényi szinten kerülne szabályozásra. A II. rendű kérelmező nem támasztotta alá, hogy egy esetleges eredményes népszavazás folytán a jogalkotásra az Alaptörvény módosítása nélkül ne kerülhetne sor.

[30] A II. rendű kérelmező érvelése folytán a Kúria a kérdésegyértelműség követelményének esetleges sérelmét is vizsgálta. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése rögzíti, 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 ha igen, milyen jogalkotásra köteles. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése tehát előírja a választópolgári egyértelműség és a jogalkotói egyértelműség követelményét is. Az Alkotmánybíróság 51/2001. (XI. 29.) AB határozata [megerősítette az 1/2012. (II. 10.) AB határozat, a 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, a 11/2022. (VI. 2.) AB határozat], valamint a következő kúriai joggyakorlat (pl. Knk.IV.37.388/2015/3., Knk.VII.37.997/2016/4. számú határozat) szerint az NVB határozat bírósági felülvizsgálata során a Kúria a népszavazási kérdés választói és jogalkotói egyértelműségét egyaránt mérlegeli.

[31] Az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat a kérdésegyértelműség vizsgálatának alapvető szempontjai körében rögzítette többek között, hogy „az egyértelműség követelményének vizsgálata [...] azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra „igen-nel” vagy „nem”-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az is szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.” Az Alkotmánybíróság emellett arra is rámutatott, hogy az egyértelműség „[...] nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőkészségét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek terminus technicusait vegyék alapul.” (IV.3. pont). A Kúria a jelen ügyben is ezeket a szempontokat vette figyelembe a kérdésegyértelműség vizsgálata során, azzal, hogy tekintettel volt az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a jogértelmezés körében irányadó követelményekre is. Ez utóbbi ugyanakkor nem eredményezheti, hogy a jogértelmezése túlterjeszkedjen az egyértelműség Nsztv.-ben meghatározott fogalmán, indokolatlanul kitérítse annak kereteit [lásd 24/2024. (XII. 30.) AB határozat]. Érvényesítendő továbbá a népszavazási kérdés időszerűségének a követelménye, amelyre az Alkotmánybíróság gyakorlata is figyelemmel van {20/2023. (VIII. 7.) AB határozat, Indokolás [43], 21/2023. (VIII. 7.) AB határozat, Indokolás [42], 2/2024. (I. 25.) AB határozat indokolás [70]-[72], 4/2024. (I. 25.) AB határozat, Indokolás [87], 24/2024. (XII. 30.) AB határozat, Indokolás [65]}.

[32] A Kúria jelen ügyben úgy értékelte, hogy figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkében előírt jogértelmezési követelményekre, a népszavazásra javasolt kérdés megfelel az

egyértelműség követelményének. Figyelembe kellett venni, hogy az Nsztv. 3. § (2) bekezdése értelmében egy kezdeményezésben egy kérdés szerepelhet, továbbá az Nsztv. 27. § (1) bekezdése szerint a kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti kérdéseggyértelműség követelményéből következik az is, hogy magának a javasolt kérdésnek kell egyértelműnek lenni, az Nsztv. nem biztosít lehetőséget arra, hogy a kérdéshez annak benyújtója további magyarázatot adjon. Ilyen magyarázat a jelen esetben nincs a kérdéshez fűzve, és annak megfogalmazása egyszerű, kellően precíz, nem merül fel, hogy elbizonytalanítaná a választópolgárt a kérdés megválaszolásában. A II. rendű kérelmezőnek a választópolgári egyértelműség körében előadott hivatkozásával szemben a feltenni javasolt kérdés nem tartalmaz olyan terminus technicust, amely az értelmezés vagy a válaszadás során nehézséget okozna. A munkaszüneti nap kifejezés kapcsán a Kúria utal a Knk.I.39.248/2024/5. számú kúriai határozatra, amelynek [26] bekezdése hangsúlyozta, hogy „Tény, hogy a munkaszüneti nap munkajogi, a hatályos jogszabály pedig általános jogi kifejezés, ugyanakkor a Kúria megítélése szerint egy átlagosan tájékozott választópolgár jellemzően tisztában van azzal, hogy saját munkaviszonyában (értve ezalatt a foglalkoztatásra irányuló bármely jogviszonyt) milyen esetekben nem kell ténylegesen munkát végeznie (legyen az akár pihenőnap, akár szabadság, akár munkaszüneti nap – ez utóbbi a köznyelvben elterjedt módon „fizetett ünnep”). Ezzel az ismerettel akkor is bírhat, ha nincs tisztában a munkaszüneti nap és a hatályos jogszabály fogalmával, annak pontos értelmezésével, esetlegesen csak azzal, hogy melyek a „fizetett ünnepek”. Ez a tájékozottság fennáll arra nézve is, hogy a választópolgár esetében saját munkájához, hivatásához kapcsolódva van olyan kiemelkedő esemény, „ünnep”, amelynek alkalmából nem kell munkát végeznie. (...) Ehhez a felismerési folyamathoz nem szükséges a jogi terminus technicusok jelentésének pontos ismerete.” A jelen esetben a hivatkozott határozatban foglaltakhoz képest eltérő következtetés vonható le a kérdéseggyértelműség körében, mert nincs további magyarázó mondat, amely az értelmezésben elbizonytalanítaná a választópolgárt.

[33] A Kúria a II. rendű kérelmezőnek a jogalkotói egyértelműség körében hivatkozott érveivel sem értett egyet. A munkaszüneti napok Mt.-beli definíciója, felsorolása alapján egy esetleges érvényes és eredményes, az „igen” szavazatok többségével záruló népszavazás folytán nem okoz bizonytalanságot, amennyiben egy új munkaszüneti nap megállapítására vonatkozó jogalkotási kötelezettség áll fenn. A „negatív felhatalmazás” pedig nem értelmezhető abban a formában, ahogyan azt a II. rendű kérelmező felvetette, az Mt. jelenlegi szabályozása nem tartalmazza december 24. napját mint munkaszüneti napot, erre vonatkozó jogalkotásban megnyilvánuló „megerősítés” nem merülne fel. A kereskedelmi egységek működésének, a Kertv. zárva tartásra vonatkozó szabályainak és az Mt. munkaszüneti napokra vonatkozó rendelkezéseinek összeegyeztetése egy eredményes népszavazás esetén nem a javasolt kérdés egyértelműségéhez tartozik, hanem a jogalkotási kötelezettség végrehajtásához. A választópolgár tudatának sem kell átfognia ezeket a tényezőket.

[34] Az I. rendű kérelmező hivatkozott az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában meghatározott okra (a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról szóló kérdés kizárt az országos népszavazás tárgyköréből).

[35] A Kúria ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy az Alkotmánybíróság a 11/2022. (VI. 2.) AB határozatban mutatott rá arra, hogy amennyiben a népszavazásra javasolt kérdés tartalmilag érdemben és számszakilag változtat a központi költségvetésen, illetve annak végrehajtásán, az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti tilalom áll fenn {[20] bekezdés}. A 11/2022. (VI. 2.) AB határozat a vizsgált álláskeresői járadéokra vonatkozó kérdés hitelesítés ügyében azt is rögzítette, hogy érvényes és eredményes népszavazáson az „igen” válaszok többsége esetén az álláskeresői járadék folyósítási idejének törvényi felemelése a népszavazás hároméves kötőereje miatt pedig nemcsak a folyó évi költségvetésre nézve jelent változást, hanem az ezt követő költségvetésekre is kihatással van {[25] bekezdés}.

[36] A jelen ügyben nem a gazdasági megfontolásokat, hanem az NVB határozattal hitelesített kérdésnek az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti tiltott népszavazási tárgykörbe tartozását kell vizsgálni. Az Alkotmánybíróság a 11/2022. (VI. 2.) AB határozat [17] bekezdésében kiemelte, hogy „Az alkotmányozó az Alaptörvényben „A közpénzek” címhez tartozó cikkek, illetve a költségvetési gazdálkodásról szóló N) cikk megalkotásával egyértelműen, alaptörvényi szinten kifejezte a gazdasági és pénzügyi jogi rendelkezések alkotmányos alapjait. Ezt illetően az N) cikk (1) és (3) bekezdéseiben rögzítette a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét, illetve hogy az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során ezen elvet kötelesek tiszteletben tartani. A 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában felállított tiltott népszavazási tárgykörből kitűnik az alkotmányozó azon akarata, hogy a költségvetés stabilitását népszavazás mint kivételes közvetlen hatalomgyakorlás ne veszélyeztesse.”.

[37] Az Alkotmánybíróság a 11/2022. (VI. 2.) AB határozat [18] bekezdésében rögzítette, „[...] „az alkotmányi felsorolásból következik, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése áll összhangban” [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 394]. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat {vö. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 394–395; 58/2007. (X. 1.) AB határozat, ABH 2007, 676, 683; 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [18]; Abh1. <értsd: 28/2015. (IX. 24.) AB határozat>, Indokolás [31]}. Az Alkotmánybíróság tehát az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat óta e három esetkörre nézve értelmezi a költségvetéssel összefüggő tiltott tárgykört, amely értelmezés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontja és az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti tilalmak közötti párhuzamra való tekintettel az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény hatálybalépését követő gyakorlatban is fenntartható (Abh1., Indokolás [31]). Az Alkotmánybíróság megerősíti gyakorlatát, amely szerint „annak megítélésénél, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés, illetve a megtartandó népszavazás a költségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban áll-e, a költségvetés egyes elemeinek akár pozitív, akár negatív meghatározását jelenti-e, az Alkotmánybíróság esetenkénti mérlegelés alapján dönt. A vizsgálatnál az Alkotmánybíróság

az alkotmányjogi szempontokat veszi alapul, nem a költségvetéssel kapcsolatos pénzügyi jogi megfontolásokat.” {10/2016. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [34]}”.

[38] A Kúria a népszavazásra javasolt kérdést az Alkotmánybíróság gyakorlata szerinti fenti szempontok alapján is megvizsgálta. Megállapítása szerint az I. rendű kérelmező által kifejtett, a december 24. napjára vonatkozó GDP csökkenésre, bevétel kiesésre vonatkozó érvelés nem támasztja alá az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti népszavazásból kizárt tárgykör fennállását, a népszavazásra javasolt kérdés nem érinti az ott meghatározott tárgyú törvények közvetlen módosítását, az I. rendű kérelmező felülvizsgálati kérelmében pedig nem mutatta be a Magyarország éves költségvetéséről szóló törvényre való közvetlen és jelentős kihatást.

[39] A II. rendű kérelmező utalt az NVB határozat indokolásának hiányosságára, ezzel kapcsolatban az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmére hivatkozott. Mivel az NVB határozat a hitelesítés folytán a Szervező kérelmének helyt adó döntést foglal magában, az ahhoz kellő indokolás az NVB határozatból kitűnik. Az Alaptörvény burkolt módosítására vonatkozó érv a Kúria előtti eljárásban jelent meg a II. rendű kérelmező fellépése okán, ezért az NVB határozatban írtakhoz képest részletesebb indokolás az NVB részéről nem volt szükséges ehhez kapcsolódóan.

[40] Az Nsztv. 11. § (1) bekezdésében foglaltak alapján az NVB a kérdést akkor hitelesíti, ha az az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése írja elő az egyértelműség követelményét, amelynek a fentiek alapján a népszavazásra javasolt kérdés megfelel, így a hitelesítés jogszerű, eleget tesz az Nsztv. 11. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésnek.

[41] A fentiekre figyelemmel a Kúria az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján az NVB határozatát helybenhagyta.

A döntés elvi tartalma

[42] *Ha a munkaszüneti nappá minősítésre vonatkozó népszavazásra javasolt kérdés egyértelmű, és tiltott tárgykörbe ütközése sem állapítható meg, az egyéb gazdasági hatások (a kereskedelmi üzletek zárva tartása, GDP csökkenés, költségvetési bevétel kiesés), valamint a jogszabályi rendelkezések összeegyeztetésének esetleges szükségessége nem vehető figyelembe a hitelesítés során.*

Záró rész

[43] A Kúria a bírósági felülvizsgálati kérelemről a Ve. 228. § (2) bekezdésében, 229. § (1) és (2) bekezdésében, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 124. § (5) bekezdésében és 151. § (1) bekezdésében és 157. § (13) bekezdésében foglalt rendelkezésekre figyelemmel közigazgatási nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban, tárgyaláson kívül határozott.

[44] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 62. § (1) bekezdés s) pontjában biztosított tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt, az Itv. 45/A. § (5) bekezdésében meghatározott mértékű eljárási illeték viselésére a kérelmezők külön-külön kötelesek a Kp. 35. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 101. § (1) bekezdése, 102. § (1) bekezdése, 83. § (1) bekezdése alapján.

[45] Tájékoztatja a kérelmezőket, hogy az illetéket a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 10032000-01070044-09060018 számú illetékbevételi számlájára kell az esedékesség napjáig megfizetni. A megfizetés során a közleményben fel kell tüntetni a Kúria megnevezését, a kúriai ügyszámot, valamint a fizetésre kötelezett adóazonosító számát (30/2017. (XII. 27.) IM rendelet 2. § (2) bekezdése). A fizetendő illeték esedékessége napjának meghatározása az Itv. 78. § (4) bekezdésén alapul.

[46] A Kúria végzésének a Magyar Közlönyben nyolc napon belül történő közzétételét az Nsztv. 30. § (3) bekezdése írja elő.

[47] A Kúria végzése ellen a jogorvoslatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés zárja ki.

Budapest, 2025. július 3.

Dr. Márton Gizella s.k.
a tanács elnöke

Ságiné dr. Márkus Anett s.k.
előadó bíró

Dr. Darák Péter s.k.
bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő