

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3383/2018. (XII. 14.) AB HATÁROZATA

Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 39. § (4) bekezdése, az 1. melléklet XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, 5. cím, 5. Önkormányzati szolidaritási hozzájárulás alcíme, valamint a 2. melléklet V. BESZÁMÍTÁS, KIEGÉSZÍTÉS pontja szolidaritási hozzájárulásra vonatkozó rendelkezése nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata tárgyában meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 39. § (4) bekezdése, az 1. melléklet XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, 5. cím, 5. Önkormányzati szolidaritási hozzájárulás alcíme, valamint a 2. melléklet V. BESZÁMÍTÁS, KIEGÉSZÍTÉS pontja szolidaritási hozzájárulásra vonatkozó rendelkezése a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 9. cikk 1., 2. és 5. pontjaiba mint nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Ötvenhét országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 32. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény (a továbbiakban: 2017. évi költségvetésről szóló törvény) 39. § (4) bekezdése, 1. melléklet XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, 5. cím, 5. Önkormányzati szolidaritási hozzájárulás alcíme, valamint a 2. melléklet V. BESZÁMÍTÁS, KIEGÉSZÍTÉS pontja szolidaritási hozzájárulásra vonatkozó rendelkezése Helyi Önkormányzatok Európai Chartájába mint nemzetközi szerződésbe ütközését, és állapítsa meg az Abtv. 42. § szerinti jogkövetkezményeket.
- [2] 1.1. Az indítványozók álláspontja szerint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15. napján, Strasbourgban kelt Egyezmény (a továbbiakban: Charta) 9. cikke biztosítja a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásaihoz való jogot, továbbá védelemben részesíti a helyi önkormányzatok gazdálkodásának elveit. A Chartát Magyarország az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki, és nemzetközi szerződés mivoltát legutóbb a 22/2015. (VI. 18.) AB határozatban ismerte el az Alkotmánybíróság.
- [3] A Charta 9. cikkének 1. pontja szerint a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül jogosultak megfelelő saját pénzügyi forrásokra. A pénzügyi forrásokhoz való hozzájutás mellett azonban a Charta előírja a források fölötti rendelkezés jogát, valamint azt is, hogy a helyi önkormányzatok a forrásokkal a hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek. A 9. cikk 2. pontja garanciális elemként rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak az alkotmányban és a jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia. Ehhez szorosan kapcsolódik a 9. cikk 6. pontjának a szabálya is, amely kiemeli, hogy a források rájuk eső részének meghatározása során megfelelő formában ki kell kérni a helyi önkormányzatok véleményét.

Az indítványozók kiemelik, hogy ennek megtörténte a 2017. évi költségvetésről szóló törvény elfogadásakor nem rekonstruálható.

- [4] Az indítványozók idézik a 9. cikk 3. pontját, amely a pénzügyi források egyértelműsítése érdekében rögzíti, hogy a források legalább egy részét olyan helyi adóknak és díjbevételeknek kell kitenniük, amelyek mértékének meghatározására – jogszabályi keretek között – e szerveknek van hatáskörük. Mindehhez a 4. pont még azt teszi hozzá, hogy azon pénzügyi rendszerek, amelyeken a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai alapulnak, legyenek eléggé sokrétűek és rugalmasak ahhoz, hogy lehetővé tegyék – amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges – a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást.
- [5] Az indítványozók hangsúlyozzák, hogy a 9. cikk 5. pontja értelmében a pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teheti olyan pénzügyi kiegyenlítési mechanizmusok, illetőleg ezekkel egyenértékű intézkedések intézményesítését, amelyek célja a számításba jövő pénzügyi források egyenlőtlen elosztása, valamint a teljesítendő pénzügyi terhek által okozott hatások korrekciója. Az ilyen eljárások, intézkedések azonban nem csökkenthetik a helyi önkormányzatoknak a saját feladatkörüket illető döntési szabadságát. Az indítványozók érvelése szerint ez a garancia összefüggésben áll a 9. cikk 7. pontjával is, miszerint mindez nem jelentheti azt, hogy a helyi önkormányzatoknak juttatott támogatást valamilyen meghatározott feladat finanszírozásához kötik, illetve a támogatások juttatása nem korlátozhatja a helyi önkormányzatoknak a hatáskörükön belüli önálló döntéshozatali jogát.
- [6] Az indítvány szerint a 2017. évi költségvetésről szóló törvény ellentétes a Charta idézett követelményeivel, valamint az ugyancsak a Charta 9. cikkében foglalt arányosság és szabad rendelkezés elvével is. Az arányosság elve alapján a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. A Charta egyértelműen a helyi önkormányzat által ellátott feladatok mennyiségéhez, és nem a saját bevételek nagyságának arányához köti a költségvetési támogatás biztosítását. A támadott szabályozás hatásában és eredményében azzal a következménnyel jár, hogy az érintett helyi önkormányzatok elvesztik a feladatellátásukra teljesítendő teljes költségvetési támogatásukat, illetve – értelmezéstől függően – a nettó finanszírozáson túl befizetővé válnak majd, tehát döntési szabadságukat jelentősen szűkítik, ami ellentétes az arányosság elvével. Emellett a szabad rendelkezés elvét is sértik azok a rendelkezések, amelyek az egyes pénzügyi forrásokkal eredményesen gazdálkodó helyi önkormányzatoktól más, normatív szabályozókból következő pénzügyi forrásokat teljesen elvonnak, illetőleg – értelmezéstől függően – az érintett helyi önkormányzatokat a nettó finanszírozáson túl befizetésre köteleznek.
- [7] Az indítványozók megítélése szerint a szolidaritási hozzájárulás nyilvánvalóan nem minősíthető a Charta 9. cikk 5. pontja szerinti kiegyenlítési vagy azzal egyenértékű eljárásnak sem, hiszen az elvonás nem a hátrányos helyzetű helyi önkormányzatok javára történik, hanem közvetlenül a központi költségvetés részére a 2017. évi költségvetésről szóló törvény 39. § (4) bekezdése alapján.
- [8] 1.2. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt az Ügyrend 36. § (3) bekezdése alapján megkeresette az igazságügyi minisztert, a nemzetgazdasági miniszter pedig az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az indítvánnyal kapcsolatos álláspontjáról.

## II.

- [9] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi, nemzetközi szerződési, illetőleg jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.
- [10] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezése:

„Q cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

## [11] 2. A Charta indítvánnyal érintett rendelkezései:

„9. cikk A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai

1. A helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek.

2. A helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia.

3. A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására – jogszabályi keretek között – e szerveknek van hatáskörük.

4. Azon pénzügyi rendszerek, amelyeken a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai alapulnak, legyenek eléggé sokrétűek és rugalmasak ahhoz, hogy lehetővé tegyék – amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges – a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást.

5. A pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teszi olyan pénzügyi kiegyenlítési eljárásokat, illetőleg ezekkel egyenértékű intézkedések intézményesítését, amelyek célja a számításba jövő pénzügyi források egyenlőtlen elosztása, valamint a teljesítendő pénzügyi terhek által okozott hatások korrekciója. Az ilyen eljárások, intézkedések nem csökkenthetik a helyi önkormányzatoknak a saját feladatkörüket illető döntési szabadságát.

6. A források rájuk eső részének meghatározása során megfelelő formában ki kell kérni a helyi önkormányzatok véleményét.

7. A lehetőségekhez mérten a helyi önkormányzatoknak juttatott támogatás nem köthető meghatározott feladatok finanszírozásához. A támogatások juttatása nem korlátozhatja a helyi önkormányzatoknak a hatáskörükön belüli önálló döntéshozatali jogát.

8. A beruházási célú hitelfelvétel érdekében a helyi önkormányzatok a jogszabályi kereteken belül jogosultak a nemzeti tőkepiacon megjeleníteni.”

## [12] 3. A 2017. évi költségvetésről szóló törvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„39. § (4) Az önkormányzattól a 2. melléklet V. pontja szerinti szolidaritási hozzájárulás elvonása a települési önkormányzat számára folyósítandó támogatás havi összegéből a nettó finanszírozás keretében történik. Ennek összegét a XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, 5. cím, 5. Önkormányzati szolidaritási hozzájárulás alcímen kell elszámolni.”

„1. számú melléklet XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, 5. cím, 5. Önkormányzati szolidaritási hozzájárulás alcím:

Önkormányzati szolidaritási hozzájárulás 25 566,0”

„2. számú melléklet V. BESZÁMÍTÁS, KIEGÉSZÍTÉS pontjának alábbi szövegrésze:

A 32 000 forint feletti egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező települési önkormányzattól – Budapest Főváros Önkormányzatának kivételével – a támogatáscsökkentés beszámítás alapját meghaladó része (a továbbiakban: szolidaritási hozzájárulás alapja) a nettó finanszírozás keretében elvonásra kerül szolidaritási hozzájárulás jogcímen az alábbi differenciálás szerint:

No.	Kategóriák a települési önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képessége szerint (forint)		Hozzájárulás mértéke a szolidaritási hozzájárulás alapjának százalékában
	alsó határ	felső határ	
1.	32 001	36 000	20
2.	36 001	50 000	45
3.	50 001	100 000	70
4.	100 001	150 000	90
5.	150 001		100”

## III.

- [13] Az indítvány részben érdemi elbírálásra alkalmatlan, részben nem megalapozott.
- [14] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja alapján vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését. Az Abtv. 32. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja alapján a jogszabályok vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi. Az Abtv. 32. § (2) bekezdése értelmében az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kezdeményezés az arra jogosulttól érkezett, azt a százkilencvenkilenc országgyűlési képviselő több, mint egynegyede, ötvenhét képviselő nyújtotta be.
- [15] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének csak részben tesz eleget. Az indítvány megjelöli azt az alaptörvényi, illetőleg törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, és amely az indítványozók indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pont, illetőleg Abtv. 32. § (2) bekezdése]. Tartalmazza az eljárás megindításának indokait, megjelöli az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést (a 2017. évi költségvetésről szóló törvény az indítványban pontosan megjelölt rendelkezései), valamint a nemzetközi szerződés indítványozók álláspontja szerint megsértett rendelkezéseit (Charta 9. cikk 1–8. pontjai). Az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására, az Abtv. 42. § szerinti jogkövetkezmények alkalmazására és ezáltal az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára. Az indítvány ugyanakkor nem tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes a Charta 9. cikk 3., 4., 7., 8. pontjaival, ezért az indítvány ezen elemében nem felel meg a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pontja szerinti követelménynek.
- [16] A Charta 9. cikk 6. pontjának állított sérelmével kapcsolatosan az indítvány csupán annyit állít, miszerint nem rekonstruálható, hogy a szabályozás megalkotása során megfelelő formában kikérésre került-e a helyi önkormányzatok véleménye. Az indítványozók ugyanakkor ezen általános kijelentésen túlmenően egyáltalán nem tettek konkrét, alkotmányjogilag értékelhető állítást arra vonatkozóan, hogy a 2017. évi költségvetésről szóló törvény elfogadása során a Charta 9. cikk 6. pontja miért és mennyiben sérült, a Charta vonatkozó cikkének sérelmét indítványukban semmilyen formában nem valószínűsítették, melyből következően az indítvány ezen elemében sem felel meg a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pontja szerinti törvényi feltételnek.
- [17] Mindezekre figyelemmel az indítvány alapján az Alkotmánybíróság a 2017. évi költségvetésről szóló törvény támadott rendelkezéseinek a Charta 9. cikk 1., 2. és 5. pontjába ütközését vizsgálhatta csak meg.
- [18] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése kifejezetten nevesíti a központi költségvetésről szóló törvényt az Alkotmánybíróság egyes hatásköreinek gyakorlását korlátozó rendelkezésében. Ez a hatásköri korlátozás ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*)–*e*) pontjában foglalt hatáskörökre vonatkozik, ekként nem terjed ki a 24. § (2) bekezdés *f*) pontjára, a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára {hasonlóan: 3146/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}. Mindez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálatára rendelkezik hatáskörrel.
- [19] 2. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata a normakontroll egy különleges változata, amely esetén az irányadó jogforrás nem az Alaptörvény, hanem az érintett nemzetközi szerződés {legutóbb: 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [21]}. Mindez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság nem az Alaptörvény, hanem a Charta mint nemzetközi szerződés tartalmát értelmezi, és veti össze a támadott jogszabályi rendelkezéssel.
- [20] Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése értelmében a nemzetközi jog azon forrásai, amelyek nem minősülnek a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak, jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. A Chartát mint nemzetközi szerződést Magyarországon a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény hirdette ki, ekként az a magyar jogrendszer részét képezi. A Charta 12. cikk 1. pontja értelmében

- „[m]indegynyik Szerződő Fél a Charta első részéből magára nézve legalább húsz szakaszt kötelezőnek ismer el.” Magyarország a Charta 9. cikkének kötelező hatályát magára nézve elismerte.
- [21] Az Alkotmánybíróság legutóbb a 22/2015. (VI. 18.) AB határozatában vizsgálta a magyar jogrendszer egy szabályának a Chartába mint nemzetközi szerződésbe ütközését, azonban a Charta 9. cikkének tartalmi vizsgálatát az Alkotmánybíróság mind ez ideig nem végezte el.
- [22] Az Alkotmánybíróság jelen határozatában a Charta 9. cikke 1., 2., és 5. pontjai értelmezését mindenekelőtt a Chartához kapcsolódó, nem hiteles Magyarázó jelentés (*Explanatory report*) alapján végezte el, figyelemmel a nemzetközi szerződések értelmezésének általános szabályait rögzítő, az 1987. évi 12. törvényerejű rendelettel kihirdetett 1969. évi bécsi szerződés 31. cikkére is.
- [23] A 9. cikk 1. pontja rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok nem korlátlanul, hanem a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül jogosultak megfelelő saját pénzügyi forrásokra, amely azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai nem függetleníthetők a nemzeti gazdaságpolitika által meghatározott keretektől. Tekintettel arra, hogy a 9. cikk 3. pontja értelmében a pénzügyi források részét képezik a helyi adók és díjbevételek, ezért a Charta szóhasználatában pénzügyi források alatt nem csupán a költségvetési támogatásokat, hanem a helyi önkormányzatok saját bevételeit is nyilvánvalóan érteni kell. A 9. cikk 1. pontja szerinti pénzügyi forrásokkal történő szabad rendelkezés követelménye a Magyarázó jelentés szerint még a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül sem jelent azonban teljes függetlenséget, hanem azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok nem foszthatóak meg attól a szabadságuktól, hogy maguk határozzák meg a kiadási prioritásaikat.
- [24] A 9. cikk 2. pontja értelmében a pénzügyi forrásoknak a helyi önkormányzatok feladataival arányban kell állnia, mely arányossági követelménynek a Charta szóhasználatából következően nem a költségvetési támogatások, hanem a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai egésze tekintetében kell teljesülnie.
- [25] A 9. cikk 5. pontja lehetővé teszi az államok számára pénzügyi kiegyenlítési eljárások, illetőleg ezekkel egyenértékű intézkedések intézményesítését, melyek célja a számításba jövő pénzügyi források egyenlőtlen elosztása, valamint a teljesítendő pénzügyi terhek által okozott hatások korrekciója. Az Alkotmánybíróság ezen rendelkezéssel összefüggésben is utal arra, hogy a Charta szóhasználatában a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai alatt nem kizárólag a költségvetési támogatások értendők.
- [26] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően a 2017. évi költségvetésről szóló törvény támadott rendelkezéseit, illetőleg azok elfogadásának előzményeit és körülményeit tekintette át.
- [27] 3.1. A nemzetgazdasági miniszter véleményében kifejtette, hogy az önkormányzati alrendszerben nagyfokú jövedelmi egyenlőtlenség van. A magyarországi lakosságszám 20 %-át kitevő, legnagyobb iparűzési adóbevétellel rendelkező települési önkormányzatok az országos iparűzési adóalapból 50%-os mértékben részesednek, ezzel a legnagyobb aránytalanság Magyarországon figyelhető meg az OECD által vizsgált országok közül. A miniszter véleményében arra is utalt, hogy a dinamikus gazdasági növekedésből eredően a települési önkormányzatok iparűzési adóbevétele is jelentősen növekszik, ami tovább növeli a települési önkormányzatok közötti jövedelmi különbségeket. A miniszter kiemelte, hogy a törvényhozó egyik fontos feladata a jövedelmi különbségek tompítása, melynek egyik eszköze a szolidaritási hozzájárulás intézménye. További szempontként utalt a miniszter arra is, hogy a szabályozás célja a települési önkormányzatoktól elkerülő köznevelési működtetési feladatok ellátásához szükséges forrás biztosítása is volt. A köznevelési feladatok ellátása, az iskolák épületeinek működtetése ugyanis kiemelt közérdek, a miniszter válasza szerint pedig a feladat települési önkormányzatok és az állam közötti átrendezésével együtt feltétlenül indokolt volt a feladat ellátásához kapcsolódó források átrendezése is.
- [28] 3.2. A 2017. évi költségvetésről szóló törvény 2. számú melléklet V. BESZÁMÍTÁS, KIEGÉSZÍTÉS pontja rögzíti a szolidaritási hozzájárulás meghatározásának módját. Eszerint első lépésként meghatározásra kerül minden települési önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képessége, mely azt mutatja meg, hogy ha a településen 1,4%-os mértékkel kivetnék az iparűzési adót, akkor egy lakosra mekkora bevétel jutna. A költségvetési törvény a települési önkormányzatokat az egy lakosra jutó adóerő-képesség alapján különböző kategóriákba sorolja, és meghatározza az egyes kategóriákhoz tartozó állami támogatások csökkentésének mértékét. A csökkentés mértékének számítási alapja 2017-ben a 2015. évi iparűzési adóalap 0,55%-a, az egyes kategóriák esetében pedig ezen összeg meghatározott százalékkal csökken a kifizetésre kerülő állami támogatás mértéke (ún. beszámítási összeg). Azon települési önkormányzatok, amelyeknél az egy lakosra jutó adóerő-képesség a 10 000 forintot

nem éri el, kiegészítő állami támogatásra is jogosulttá válnak, melynek mértéke a 2015. évi iparüzési adóalap 0,55%-ának a 36, illetőleg 18 százaléka.

- [29] Szolidaritási hozzájárulás fizetésére azon települési önkormányzatok kötelesek, amelyeknél az egy lakosra jutó adóerő-képesség magasabb 32 000 forintnál, és a beszámítási összeg magasabb, mint az elvonható támogatások összege. Ebben az esetben a beszámítási összeg és az elvonható állami támogatás összegének különbsége képezi a szolidaritási hozzájárulás alapját. A szolidaritási hozzájárulás mértéke pedig az egy lakosra jutó adóerő-képességtől függően a szolidaritási hozzájárulás alapjának 20, 45, 70, 90 vagy 100 százaléka. Az indítványozók a szabályozásnak kizárólag ezen elemét tartják a Charta mint nemzetközi szerződés 9. cikkébe ütközőnek.
- [30] A nemzetgazdasági miniszter véleményében megjegyezte, hogy 2017-ben összesen 166 települési önkormányzat fizetett szolidaritási hozzájárulást, mindösszesen közel 26,6 milliárd forint értékben.
- [31] 3.3. A 2017. évi költségvetésről szóló törvény 39. § (4) bekezdése a szolidaritási hozzájárulás teljesítésének módját rögzíti, míg az 1. számú melléklet XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, 5. cím, 5. Önkormányzati szolidaritási hozzájárulás alcíme a központi költségvetés önkormányzati szolidaritási hozzájárulásból tervezett bevételének összegét határozza meg.
- [32] 4. Az Alkotmánybíróság a fentiek figyelembevételével a 2017. évi költségvetésről szóló törvény indítvánnyal támadott rendelkezéseinek a Chartába mint nemzetközi szerződésbe ütközését az alábbiak szerint értékelte.
- [33] Az egyes települések önkormányzata, illetőleg azok pénzügyi önállósága a szubszidiaritás elvének érvényre juttatásának lényeges eleme mind Magyarországon, mind pedig a Charta részes államai számára.
- [34] Az indítványozók érvelése szerint a szolidaritási hozzájárulás támadott szabályozása ellentétes a Charta 9. cikk 1. pontja szerinti szabad rendelkezés elvével, illetőleg a 2. pont szerinti arányosság elvével. A támadott szabályozás egyes pénzügyi forrásokkal eredményesen gazdálkodó önkormányzatoktól pénzügyi forrásokat teljesen elvon, illetve – értelmezéstől függően – az érintett települési önkormányzatokat a nettó finanszírozáson túl befizetésre kötelezi. A szabályozás a saját bevételek nagyságához, és nem pedig az önkormányzat által ellátott feladatok mennyiségéhez köti a költségvetési támogatás biztosítását.
- [35] A Charta 9. cikk 1. pontja szerinti szabad rendelkezés elve nem korlátlan: a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül jogosultak megfelelő saját pénzügyi forrásokra, és a Charta Magyarázó jelentése szerint ezen saját pénzügyi források tekintetében sem a teljes és korlátlan rendelkezés jogát, hanem csupán a kiadási prioritások meghatározásának jogát kell az államoknak biztosítaniuk a helyi önkormányzatok számára. Önmagában az a tény, hogy a Charta a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül helyezi el a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak meghatározását, kellő szabadságot biztosít az államok számára a helyi önkormányzatok pénzügyi kereteinek meghatározására. A Charta 9. cikk 5. pontja pedig maga teszi lehetővé pénzügyi kiegyenlítési eljárások alkalmazását, ekként a nemzeti gazdaságpolitika keretében az államok jogosultak a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak korrekciójára is, mely korrekció értelemszerűen nem kizárólag pozitív irányú lehet, hanem adott esetben a pénzügyi források elvonásában is testet ölthet. A pénzügyi kiegyenlítési eljárások abszolút korláta a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek ellátása. Ebből következően az államok helyi önkormányzatokra vonatkozó költségvetési szabályozása csak szélsőséges esetben vezethet a Charta 9. cikk 1. pontjának sérelmére. Ilyen szélsőséges esetnek tekinthető, ha a szabályozás sérti a 9. cikk 2. pontja szerinti arányosság elvét. Az a szabályozás, mely differenciáltan, kizárólag a jelentős egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező helyi önkormányzatok esetében írja elő szolidaritási hozzájárulás fizetését, mint amilyen a 2017. évi költségvetésről szóló törvény indítvánnyal támadott rendelkezése is, éppen ezért nem tekinthető a Charta 9. cikk 1. és 2. pontjaival ellentétesnek.
- [36] A szolidaritási hozzájárulás intézményével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság rámutat: a szolidaritási hozzájárulás olyan horizontális közpénzügyi kiegyenlítésnek tekinthető, melynek feladata annak biztosítása, hogy az eltérő adóerő-képességgel, illetőleg költségigénnyel rendelkező helyi önkormányzatok hozzávetőleg azonos adóterhelés alkalmazása mellett, hozzávetőleg azonos színvonalon legyenek képesek ellátni a közfeladatokat. Az Alkotmánybíróság kiemeli: a Charta 9. cikk 5. pontjából következően maga a Charta is kétséget kizáróan elkötelezett a horizontális közpénzügyi kiegyenlítés működtetése iránt. A nemzetgazdasági miniszter véleményében említett, az önkormányzati alrendszerben tapasztalható nagyfokú jövedelmi egyenlőtlenség kiegyenlítése éppen ezért nem csupán nem ellentétes a Charta célkitűzéseivel, hanem azokkal kifejezetten összhangban áll.

- [37] Az indítványozók megítélése szerint a szolidaritási hozzájárulás intézménye ellentétes a Charta 9. cikk 5. pontjával, mert az elvonás nem a hátrányos helyzetű önkormányzatok javára, hanem a központi költségvetés részére történik, ekként az nem tekinthető a Charta szerinti kiegyenlítési vagy azzal egyenértékű eljárásnak. Az Alkotmánybíróság az indítvány ezen elemével összefüggésben rámutat arra, hogy miként azt a nemzetgazdasági miniszter véleménye is bemutatja, a szolidaritási hozzájárulás intézményének megteremtésével egyidejűleg az alacsony egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező települési önkormányzatok számára kiegészítő támogatás fizetésének lehetőségét is megteremtette a szabályozás indítványozók által nem támadott eleme. A 2017. évi költségvetésről szóló törvény rendelkezései ekként egyidejűleg tartalmazzák a szabályozást a jelentős adóerő-képességgel rendelkező települési önkormányzatok pénzügyi forrásainak csökkentésére, és a gyenge adóerő-képességgel rendelkező települési önkormányzatok pénzügyi forrásainak növelésére. Önmagában az a tény, hogy a szabályozás a központi költségvetés számára bevételt eredményezhet, még nem valósítja meg éppen ezért a Charta 9. cikk 5. pontjának sérelmét, hiszen a Charta egyetlen rendelkezéséből sem vezethető le olyan követelmény, miszerint a 9. cikk hatálya alá tartozó kiegyenlítési eljárás keretében az egyes települési önkormányzatok kiegészítő állami támogatásainak összege el kell, hogy érje a más települési önkormányzatok által a kiegyenlítési eljárás részeként fizetendő szolidaritási hozzájárulás összegét.
- [38] 5. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a 2017. évi költségvetésről szóló törvény támadott rendelkezései nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2018. december 4.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*Dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: V/1231/2017.

