



ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: V / 1231-2 / 2017	
Érkezett: 2017 JÚL 19.	
Példány: 1	Kezelőiroda: 1
Melléklet: db	5

Iktatószám: NGM/18648-4/2017.

Ügyszámok: IV/01224/2017 és

V/01231/2017

Telefonszám: 06-1/795-5687

Tárgy: Abtv. 57.§-a szerinti vélemény AB indítványhoz

Alkotmánybíróság

Budapest

Tisztelt

Budaörs Város Önkormányzata a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény (a továbbiakban: költségvetési törvény) 39. § (4)-(6) bekezdése, valamint a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvénynek az oktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2016. évi LXXX. törvény 36. §-ával megállapított 74. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Budaörs Város Önkormányzata indítványát követően az országgyűlési képviselők egynegyede a költségvetési törvény 39. § (4) bekezdése, a törvény 1. melléklet XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, 5. cím, 5. Önkormányzati szolidaritási hozzájárulás alcíme, valamint 2. melléklet V. Beszámítás, kiegészítés pontjának egyes rendelkezései nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását, továbbá az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 42. §-a szerinti jogkövetkezmények megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az Abtv. 57. § (1b) bekezdésében meghatározott joggal élve mint a költségvetési törvényjavaslat előkészítéséért felelős miniszter a fenti két indítvánnyal kapcsolatos véleményemről az alábbiakban tájékoztatom.

I. A szolidaritási hozzájárulás szabályozásával kapcsolatos háttér

A költségvetési törvény új elemmel egészítette ki az önkormányzatok finanszírozási rendszerét: bevezette a szolidaritási hozzájárulást, amelyet a 32 000 forintnál magasabb egy főre jutó adóerő-képességgel rendelkező településeknek kell a központi költségvetés felé teljesíteniük. A jogintézmény bevezetésének elsődleges célja az volt, hogy az önkormányzatoktól elkerülő köznevelési működtetési feladatok ellátásához szükséges forrás az államháztartáson belül, nullszaldós módon átrendezhető legyen. A köznevelési feladatok ellátása, az iskolák épületeinek működtetése kiemelt közérdek, a feladat önkormányzat és állam közötti átrendezésével együtt feltétlenül indokolt volt a feladat ellátásához kapcsolódó források átrendezése is, ezért az önkormányzatokat megillető egyes költségvetési támogatások csökkentek. Emellett a kötelező feladatok ellátásának biztonsága érdekében a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 117. § (2) és (4) bekezdésének szabályaira is figyelemmel került sor az önkormányzatok közötti jövedelmi különbségek kiegyenlítését is szolgáló szolidaritási hozzájárulás bevezetésére.

A szolidaritási hozzájárulási összeg számítása háttérének lépéseit az alábbiakban mutatom be.

1. A költségvetési törvény alapján határozandó meg minden önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képessége. Ez a szám azt mutatja meg, hogy ha a településen 1,4%-os mértékkel kivetnék az iparüzési adót, akkor egy lakosra mekkora bevétel jutna (tehát az 1,4 % egyfajta átlagosan kalkulált szintet jelent). Az adóerő-képesség tehát egy olyan általános mutató, amelynek alapján mérhető a települések jövedelemtermelő képessége, saját bevételi lehetősége.
2. Az egy lakosra jutó adóerő-képesség alapján az önkormányzatokat a költségvetési törvény különböző kategóriákba sorolja és meghatározza az egyes kategóriákat érintő beszámítás mértékét. A beszámítás gyakorlatilag az önkormányzatokat megillető egyes állami támogatások csökkentését jelenti (fontos ugyanakkor, hogy csak bizonyos jogcímenek elérhető támogatások csökkenthetők). A csökkentés mértéke 2017-ben általánosan a 2015. évi iparüzési adóalap 0,55 %-a, amely mérték differenciálódik az egyes, adóerő-képesség szerinti kategóriákban. Az alacsony adóerő-képességű önkormányzatokat elvonás nem sújtja, ők – a jövedelmi különbségek erőteljesebb kiegyenlítése érdekében – kiegészítésben, azaz magasabb összegű állami támogatásban is részesülnek.

Az alábbi táblázat mutatja be a beszámítás során alkalmazandó beszámítási, illetve kiegészítési mértékeket:

Beszámítás-kiegészítés 2017.

1 lakosra jutó adóerő-képesség		Kategóriához tartozó beszámítási mérték (a 2015. évi iparüzési adóalap 0,55 %-a százalékában)	Kiegészítés mértéke (beszámítással érintett támogatás %-ában)
Kategória alsó határa	Kategória felső határa		
0	7 000	0%	36%
7 001	10 000	0%	18%
10 001	12 500	10%	
12 501	15 000	20%	
15 001	17 500	40%	
17 501	20 000	60%	
20 001	26 000	85%	
26 001	36 000	95%	
36 001	42 000	100%	
42 001	60 000	105%	
60 001	100 000	110%	
100 001		120%	

Amennyiben pl. egy önkormányzat 36 001-42 000 közötti egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkezik, úgy a rá irányadó beszámítás összege az iparüzési adóalapjának 0,55%-os mértékkel számított összege – hiszen itt éri el a 100%-ot a beszámítás százaléka.

3. A beszámítás fentiek szerinti korrigált mértékét kell figyelembe venni a szolidaritási hozzájárulás alapjának meghatározásánál is. Szolidaritási hozzájárulást az az önkormányzat fizet, amelyiknél
 - az egy lakosra jutó adóerő-képesség magasabb 32 000 forintnál,
 - a fenti táblázat alapján rá jutó beszámítási összeg magasabb, mint az elvonható támogatások összege.

Ha a nagyobb adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatnál a fenti táblázatban szereplő teljes elvonás a beszámítás keretében teljesülni tud (tehát lett volna annyi támogatása az érintett jogcímen, amelyből el lehetett vonni a teljes beszámítandó összeget), akkor szolidaritási hozzájárulást nem fizet. Ha azonban a beszámítás összege meghaladja az érintett jogcímen elvonható támogatás összegét, úgy a két összeg különbsége képezi a szolidaritási hozzájárulás alapját.

4. A szolidaritási hozzájárulás összegét a szolidaritási hozzájárulás alapja és az önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képessége figyelembevételével meghatározott mérték rögzíti.

A mértékek a költségvetési törvény alapján 2017. évben a következők:

Szolidaritási hozzájárulás mértékek 2017.

1 lakosra jutó adóerő-képesség		Kategóriához tartozó %
Kategória alsó határa	Kategória felső határa	
32 001	36 000	20%
36 001	50 000	45%
50 001	100 000	70%
100 001	150 000	90%
150 001		100%

Példa: amennyiben egy 36 500 forintos egy főre jutó adóerő-képességgel rendelkező önkormányzat esetében a beszámítás keretében elvonandó összeg meghaladja a tőle a 2. pont szerint elvonható támogatások összegét, úgy esetében a 2. pont szerint elvont támogatással csökkentett beszámítási összeg 45%-át kell szolidaritási hozzájárulásként teljesítenie.

5. A szolidaritási hozzájárulás teljesítésének módját a költségvetési törvény 39. § (4) és (5) bekezdései rögzítik. E rendelkezések utalnak a nettó finanszírozásra, amelyet az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 83. §-a szabályoz. A szisztéma lényege, hogy az önkormányzat a nettó finanszírozás keretében kapott támogatásokból [ezen támogatások körét a mindenkori központi költségvetésről szóló törvények tartalmazzák, 2017. évben a költségvetési törvény 39. § (1) bekezdése sorolja fel e támogatási jogcímeket] levonásra kerülnek a személyi juttatásokat terhelő közterhek, valamint jogszabályban meghatározott egyéb kötelezettségek, majd az így fennmaradó összeget folyósítja az érintett önkormányzat számára havi ütemezésben a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: Kincstár). Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 4. melléklet C) A helyi önkormányzatok nettó finanszírozása része tartalmazza, hogy az egyes hónapokban milyen elemekkel csökkentendő a nettó módon biztosítandó támogatások összege. Ennek alapján a 2017. évben január végi finanszírozásban a szolidaritási hozzájárulás összegének 12 %-a, február-december hónapokban a szolidaritási hozzájárulás összegének 8-8 %-a kerül levonásra a támogatásokból. Az Áht. 83. § (3) bekezdése alapján, ha az (1) bekezdés szerinti források az (1) bekezdésben meghatározott tartozásokra nem nyújtanak fedezetet, a különbözetet a Kincstár a Kincstári Egységes Számla terhére megelőlegezi. A Kincstár az ezen a jogcímen keletkező követelésének érvényesítéséhez havonta beszedési megbízást nyújt be a helyi önkormányzattal szemben. A megelőlegezett összeg után a megelőlegezést követő hónap első napjától a fizetési kötelezettség teljesítéséig a Kincstár az előző évi

átlagos jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő mértékű kamatot számít fel. A költségvetési törvény 39. § (5) bekezdése ekként erősíti meg e szabályozást:

„(5) Ha a települési önkormányzatot az (1) bekezdés alapján a nettó finanszírozás keretében megillető adott havi források a (4) bekezdés szerint levonandó összegekre nem nyújtanak fedezetet, a kincstár az Áht. 83. § (3) bekezdése alapján havonta beszédési megbízást nyújt be a települési önkormányzattal szemben. Ha a települési önkormányzatnak 2017. december 15-én bármilyen elmaradása van a (4) bekezdés szerinti befizetési kötelezettsége tekintetében, a kincstár a meg nem fizetett összegre a kötelezett fizetési számlájára beszédési megbízást nyújt be.”

Az Áht. 83. § (4) bekezdése alapján, ha a kincstári beszédési megbízás 90 napon belül nem teljesül, a követelés és annak kamata köztartozásnak minősül és azt az állami adóhatóság adók módjára hajtja be.

A 2017. évben 166 önkormányzat fizet összesen közel 26,6 milliárd forint szolidaritási hozzájárulást. Ennek településtípusonkénti megbontását az alábbi táblázat mutatja be.

Településtípus	2017. évi tényadatok		Szolidaritási hozzájárulás %-os megoszlása
	Érintett önkormányzatok száma	Szolidaritási hozzájárulás összege (milliárd forintban)	
főváros	0	0,0	0,0%
fővárosi kerület	17	3,4	12,8%
megyei jogú város	11	9,1	34,2%
város	38	11,6	43,6%
község	100	2,5	9,4%
Összesen:	166	26,6	100,0%

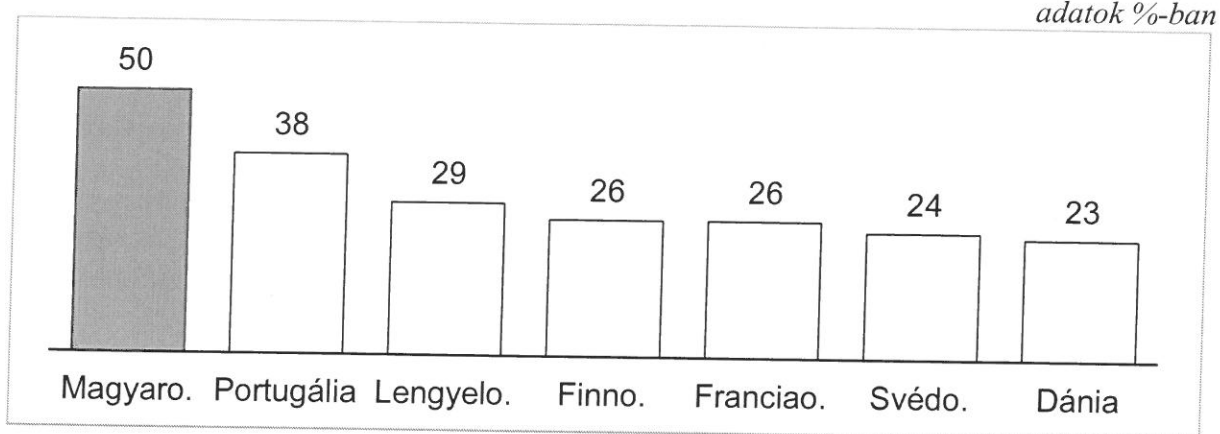
A 23 megyei jogú városnak kevesebb mint a fele, 11 önkormányzat fizet hozzájárulást, a hozzájárulást fizető önkormányzatok közül a legnagyobb összeget 2017-ben Győr fizeti: 4,8 milliárd forintot. Jelentős összeget fizet továbbá Székesfehérvár, Dunaújváros és Kecskemét. Nincs ugyanakkor szolidaritási hozzájárulás-fizetési kötelezettsége pl. Kaposvár, Pécs, Eger és Hódmezővásárhely megyei jogú városoknak. A 298 egyéb város közül mindössze 38-nak van szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettsége, és várhatóan jelentős összeget fizet Tiszaújváros, Budaörs (e két önkormányzat 2 milliárd körüli összeget), Veresegyház és Paks (mindkét önkormányzat 1 milliárd körüli összeget). A 2827 községből összesen 100 fizet hozzájárulást (ez a községek 3,5%-a).

A szolidaritási hozzájárulás bevezetése előtt a szolidaritási hozzájárulást 2017. évben fizető önkormányzat pozíciója kedvezőbb volt, mint a többi, beszámítással érintett önkormányzaté, hiszen a beszámítás összege teljes mértékben teljesült azok támogatásában, míg az érintett önkormányzatok esetében a beszámítás összegének csak egy tört részét teljesítették. Az önkormányzatok gazdasági helyzetében lévő különbségeket a II. pontban mutatom be.

II. Az önkormányzati alrendszerben meglévő jövedelmi egyenlőtlenségek

Az önkormányzati alrendszerben nagyfokú jövedelmi egyenlőtlenség van. Az alábbi ábra azt mutatja be, hogy a magyarországi lakosságszám 20 %-át kitevő, legnagyobb iparűzési adóbevéttel rendelkező önkormányzatok az országos iparűzési adóalapból 50 %-os mértékben részesednek, ezzel a legnagyobb aránytalanság hazánkban van a vizsgált országok között (2016. évi adatok alapján ez a szám 45%-os).

Az egy főre jutó adóalap szerinti legerősebb települések lakosságszám szerinti 20%-ának az összes helyi adóalapból való részesedése



Forrás: OECD Megjegyzés: Magyarország 2013, Portugália, Lengyelország, Franciaország 2007

A településtípusos vizsgálat szerint országon belül Budapest és kerületei, valamint a megyei jogú városok (47 önkormányzat a 3178 önkormányzathoz) részesedése a 2016. évi iparüzési adóbevételekből 61,8 %-os.

Általánosságban megállapítható, hogy a gazdasági növekedés miatt a legtöbb szolidaritási hozzájárulást fizető önkormányzatnak dinamikusan növekvő mértékű iparüzési adóalapja van, mivel gazdasági helyzetük folyamatosan javuló tendenciát mutat, a gazdasági növekedés mértéke magas. Az önkormányzatok jövedelmi különbségeit a beszámítás és kiegészítés mellett leginkább a szolidaritási hozzájárulás csökkenti.

Fontos megjegyezni azt is, hogy a dinamikus gazdasági növekedésből eredően az önkormányzatok iparüzési adóbevétele is jelentősen növekszik. Mivel ez a bevétel rendkívüli módon szóródik az önkormányzatok között, az amúgy öröndetes bevétel-növekedés tovább növeli az önkormányzatok közötti jövedelmi különbségeket, rontva a polgárok színvonalas közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférésnek jogosultságát. Ezen nagyarányú jövedelmi különbség tompítása a törvényhozó egy fontos feladata, melynek újszerű eszköze a szolidaritási hozzájárulás.

A szolidaritási hozzájárulás befolyt összegéből a Klebelsberg Központ működéséhez mindösszesen 21,3 milliárd forintra van szükség, a fennmaradó összeg jelentős része pedig a költségvetési törvény 1. melléklete IX. helyi önkormányzatok támogatásai fejezetén belül, elsősorban az alacsony adóerő-képességű településeket érintő bérintézkedések és kiegészítő támogatások fedezetéül szolgál. Ezért e szabályozással a szolidaritás elve ténylegesen érvényesül.

III. Az indítvánnyal kapcsolatos szakmai vélemény

1. Indítvány II. a) kétharmadoság kérdése alcím

Magyarország Alaptörvényének 37. cikk (4) bekezdése alapján „mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a

magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.” E rendelkezésre tekintettel – álláspontom szerint – az Alkotmánybíróság a szolidaritási hozzájárulással kapcsolatos költségvetési törvényi rendelkezéseket nem vizsgálhatja felül, hiszen a hivatkozott rendelkezésben szereplő jogok ez esetben nem relevánsak.

Magyarország Alaptörvényének 40. cikke szerint a közteherviselés alapvető szabályait sarkalatos törvényben kell meghatározni. E rendelkezésnek tesz eleget Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stab. tv.), amely – többek között – a közteherviselés alapvető szabályait is rögzíti. A Stab. tv. 28. § (1) bekezdése meghatározza a fizetésre kötelezettek körét és a kötelezettségeik fajtáit. E bekezdés szerint Magyarországon minden természetes személy, jogi személy és más jogalany

a) adó, járulék, hozzájárulás, vagyonszerzési illeték, pótlék vagy más hasonló – az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli – rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettség, továbbá b) az állami közhatalom birtokában nyújtható szolgáltatásért, eljárásért fizetendő felügyeleti díj, eljárási és felügyeleti illeték, igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj [az a) és b) pont a továbbiakban együtt: fizetési kötelezettség] teljesítésével járul hozzá a közös szükségletek fedezetéhez.

A szolidaritási hozzájárulást a fentiekben bemutatottak szerint azon önkormányzatoknak kell fizetniük, amelyeknél az egy lakosra jutó adóerő-képesség magasabb 32 000 forintnál, a hozzájárulás elvonása nettó finanszírozás keretében történik. A hozzájárulás alapja a támogatáscsökkentés beszámítás alapját meghaladó része, mértéke a költségvetési törvény 2. melléklet V. pontjában rögzített százalékos mértékeknek felel meg.

A fentiek alapján az állapítható meg, hogy a szolidaritási hozzájárulás – tartalmát tekintve – megfeleltethető a Stab. tv. szerinti fizetési kötelezettség definíciójának, az tartalmilag (függetlenül az elnevezésétől) köztehernek (adónak) minősül, hiszen tartalmilag egy törvényi szabályozáson alapuló, kötelező jellegű, közvetlen ellenszolgáltatás nélküli, bizonyos önkormányzatok által teljesített pénzbeli szolgáltatás a közkiadások pénzügyi forrásainak biztosításához, amely a vonatkozó szabályozás alapján [Áht. 83. § (4) bekezdése] – nemteljesítés esetén – köztartozásnak minősül és azt az állami adóhatóság adók módjára hajtja be (vagyis az állam annak beszedését kényszer útján is biztosíthatja).

Az adójogszabályokkal (illetve azok módosításával) szemben nem követelmény a minősített többség, ezért az önkormányzat adókötelezettségét nem csupán sarkalatos törvény írhatja elő, így a rendelkezés alkotmányossági aggályokat ebből a szempontból nem vet fel.

Mindemellett mivel a szolidaritási hozzájárulás – függetlenül az elnevezésétől – központi adónemnek minősül, így a Magyarország Alaptörvényének 37. cikk (4) bekezdése szerinti rendelkezés e tekintetben is érvényes.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróságnak korlátozott jogköre van a központi költségvetésről szóló törvény alkotmányosságának megítélésével kapcsolatban, így mivel jelen indítvány nem érinti az Alaptörvény szerinti tárgyköröket, az Alkotmánybíróság megsemmisítési hatásköre elviekben sem vethető fel.

A szolidaritási hozzájárulás túlzott mértékére, a feladatellátás veszélyeztetésére vonatkozó érvekkel kapcsolatban az alábbiakat jegyzem meg.

Az Alkotmánybíróság 48/2001. (XI. 22.) AB határozatban a költségvetési törvény azon rendelkezéseit vizsgálta, amelyek – a települési önkormányzatokat a központi költségvetésből megillető bevételi források meghatározása során – előírják az önkormányzatok iparüzési adóerő-képességének figyelembevételét. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az állami költségvetés megállapítása az Országgyűlés hatásköre. Az Alkotmánybíróság a törvényhozónak ezt a költségvetésért való felelősségét nem veheti át. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata annak tényszerű vizsgálata, hogy az önkormányzatok számára a törvényhozás

által biztosított bevételi források megfelelően biztosítják-e a törvényben előírt kötelező feladatok ellátásának gazdasági feltételeit (ABH 2001, 330, 337.).

Az Alkotmánybíróság szintén a 48/2001. (XI. 22.) AB határozatban rögzítette, hogy a finanszírozási rendszer szempontjából az alapjogok egyenlőségének követelménye nem jelenti azt, hogy minden önkormányzatnak egyenlő joga van ahhoz, hogy az állam a törvényben meghatározott feladatai ellátásához szükséges bevételi forrásokat azonos mértékű költségvetési hozzájárulás útján biztosítsa.

Megjegyzem, hogy az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, és ezért a (2) bekezdés szerint elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány a felelős. Az N) cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.

Mindemellett a Mötv. 112. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat a feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit, és a pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja ki az érdekeltségi szabályokat. A helyi önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételeiből, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, valamint központi költségvetési támogatásból teremti meg.

Kiemelendő, hogy a Mötv. 117. § (2) bekezdése alapján (a feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés által a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon) a helyi önkormányzatok számára a támogatások biztosítása a következő szempontok figyelembevételével történik:

- a) takarékos gazdálkodás,
- b) a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevétele,
- c) a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele.

A szolidaritási hozzájárulás fizetésére kötelezett önkormányzatok a II. pontban bemutatottak szerint az országos átlagnál lényegesen kedvezőbb anyagi helyzetben vannak, így a kötelező feladatok ellátásának veszélyeztetése nem merülhet fel. Az I. pontban is jelzettek szerint a beszámítást és szolidaritási hozzájárulást megalapozó iparüzési adóerő-képesség 1,4 %-os átlagos adómértékkel, míg a beszámítás a lehetséges 2 %-os mértékhez képest legfeljebb 0,66 %-os mértékű elvárt bevétellel számol.

A jövedelemkülönbség kiegyenlítését szolgáló jogintézmények, így a szolidaritási hozzájárulás sem megszünteti, csak csökkenti a jövedelmi különbségeket, az érintett önkormányzatok továbbra is előnyösebb feltételekkel, jobb anyagi körülmények között szervezhetik meg közfeladataikat.

Megjegyzem, hogy a tárgy szerinti ügyben releváns, a költségvetési törvény rendelkezéseinek kiszámíthatóságát tovább javította, a kellő felkészülési időt biztosította, hogy a törvény elfogadására – a korábbi évek gyakorlatával ellentétben – nem az év végén, hanem már 2016. június 13-án sor került, és a törvény még 2016 júniusában kihirdetésre került. Az érintett önkormányzatoknak e jogszabály alkalmazására, a költségvetésük ezirányú átalakítására több mint fél évük volt. Így – egyebek mellett – az önkormányzatoknak helyi adóintézkedések november 30-i meghozatalára is bőséges idő állt rendelkezésre.

Emellett fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a szolidaritási hozzájárulás nem kifejezetten az önkormányzat helyi adóbevételeiből fizetendő.

Az indítványozók az Európa Tanács tagállamai által elfogadott, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvénnyel (a továbbiakban: Charta) a magyar jogrend részévé tett egyezménnyel kapcsolatos érvekkel összefüggésben az alábbiakat jegyzem meg.

A Charta rendelkezéseivel nem ellentétes, hogy a Stab. tv. rendelkezései szerint az önkormányzatokat fizetési kötelezettség terhelje. A szolidaritási hozzájárulás tételesen nem csökkenti az érintett önkormányzatok költségvetési támogatásait, csak a szolidaritási hozzájárulás teljesítése történik olyan módon, a nettó finanszírozás keretében a támogatások terhére történik annak érvényesítése. Ahogy fentiekben is jeleztem, a szolidaritási hozzájárulás ettől függetlenül nem támogatáscsökkentés, hanem fizetési kötelezettség. Emiatt nem merülhet fel, hogy az érintett önkormányzatok ne lennének jogosultak saját pénzügyi forrásokra, melyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek (Charta 9. cikk 1. és 3. bekezdés). A szolidaritási hozzájárulás a fentiekben jelzettek miatt nem túlzott mértékű, így nem veszélyezteti az önkormányzati feladatok ellátását. A költségvetési törvény alapján az érintett önkormányzatok a szolidaritási hozzájárulás fizetésére nem kötelezett önkormányzatokkal azonos elvek mentén jogosultak a költségvetési törvény 2. melléklete szerinti támogatásokra, így a Charta 9. cikk 2. bekezdés rendelkezései sem sérülnek.

A Charta 9. cikk 5. bekezdésével összhangban a pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme érdekében került sor a több évtizede működő jövedelem-különbségek kiegyenlítését szolgáló rendszer bevezetésére. Ennek keretében részesülnek a legalacsonyabb iparüzési adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatok kiegészítő támogatásban, ez alapján differenciált több feladat tekintetében a támogatási rendszer (jövedelmi helyzet alapján több támogatásban részesülhetnek az alacsony iparüzési adóerő-képességű önkormányzatok), továbbá a szolidaritási hozzájárulásból befolyó bevételek egy része is kötelező önkormányzati feladatok többletfinanszírozását szolgálja. Így például a bölcsődei, mini bölcsődei feladatok kiegészítő támogatására a 32 000 forint egy lakosra jutó adóerő-képesség alatti adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatok jogosultak.

2. Indítvány II. b) A törvényalkotás folyamatának alaptörvény-ellenessége alcím

Figyelemmel az Abtv. 37. cikk (4) bekezdése szerinti azon rendelkezésre, miszerint „Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek”, fontosnak tartom bemutatni a költségvetési törvény kihirdetéséig tartó folyamatot.

A Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló T/10377. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: költségvetési törvényjavaslat), majd az Országgyűlés által elfogadott költségvetési törvény a hatályos jogszabályok betartásával született meg. Így a beadványnak erre vonatkozó eljárási kifogása nem megalapozott. Ennek alátámasztására az alábbiak szolgálnak:

- Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: Házszabály) 91. §-a értelmében a költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék véleményével és – ha arra a Költségvetési Tanács a Stab. tv. 24. § (5) bekezdése alapján észrevételt tett – a Költségvetési Tanács észrevételével együtt tárgyalja meg.

A költségvetési törvényjavaslatot mind az Állami Számvevőszék (10377/4 - Állami Számvevőszék véleménye Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről), mind a Költségvetési Tanács (a Költségvetési Tanács 2/2016.04.21. számú határozata) áttekintette és véleményezte.

- A törvényjavaslat benyújtására a Házszabály betartásával, tárgyalása a Házszabályban foglalt, a költségvetési törvényjavaslatok tárgyalására vonatkozó (90-98. §) tárgyalási rend szerint zajlott.

A törvényjavaslat benyújtására a házszabályi rendelkezéseknek megfelelően – több mint 13 nappal az általános vita megkezdése előtt – 2016. április 26-án került sor. Az általános vita időkeretben zajlott 2016. május 11-13. között. A képviselők a

törvényjavaslatot megismerhették és a módosító javaslatukat 2016. május 12-én 16.00-ig meg is teheték (összesen 1123 db módosító javaslat érkezett). A részletes vita szakasz 2016. május 17-20. között történt, melynek során az Országgyűlés összes bizottsága (a mentelmi bizottság kivételével) megtárgyalta a törvényjavaslatot és a benyújtott módosító javaslatokat. A Költségvetési bizottság a Törvényalkotási bizottság szerepkörében 2016. május 27-31. között lefolytatta eljárását, melynek során a képviselők döntő többségének támogatásával összegző módosító javaslatot és jelentést nyújtott be az Országgyűlés Elnökének. Az Országgyűlés a módosító javaslatot és jelentést 2016. június 6-7-én megtárgyalta.

- A Házszabály 96. § (1) bekezdése és 97. § (1) bekezdése rendelkezik a Költségvetési Tanács szerepéről a zárószavazás megtartása érdekében, valamint tartalmazza, hogy a költségvetési törvényjavaslat zárószavazását mikor lehet legkorábban megtartani. A Stab. tv. 23-26. §-ai szabályozzák a Költségvetési Tanács feladat- és hatáskörét a benyújtott költségvetési törvényjavaslat, a költségvetési törvény módosítására vonatkozó törvényjavaslat, valamint a parlamenti szakaszban elfogadott módosító indítványokkal módosított törvényjavaslat tekintetében.

A Stab. tv. alapján a módosító indítványokkal módosított költségvetési törvényjavaslatot a zárószavazás előtt az Országgyűlés Elnöke hivatalból köteles megküldeni a Költségvetési Tanácsnak, aki a törvényben biztosított 3 napos határidőt figyelembe véve adja meg hozzájárulást a törvényjavaslat elfogadásához.

Mindezen jogszabályok figyelembevételével az Országgyűlés Elnöke a törvényjavaslatot a zárószavazást megelőzően, 2016. június 7-én (az Országgyűlés Elnökének 0E-40/515-1/2016. számú levele) megküldte a Költségvetési Tanácsnak, aki a 10377/1171. számú határozatában (a Költségvetési Tanács 5/2016.06.09. számú határozata) megadta az Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes hozzájárulását a T/10377/1167. számú egységes költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához. A zárószavazásra 2016. június 13-án került sor. A törvényjavaslatot az Országgyűlés 122 igen szavazattal elfogadta. A törvény kihirdetésére az Országgyűlés elnöke és a köztársasági elnök aláírását követően 2016. június 24-én került sor a Magyar Közlönyben.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a törvényjavaslat tárgyalására és elfogadására az alkotmányos szabályok teljes körű betartásával került sor, így alkotmányellenesség ezen a jogcímen sem állapítható meg.

3. Indítvány II. c) *A diszkrimináció tilalma és a tulajdoni sérelem alcím*

Figyelemmel a III.1. pontban kifejtettekre, miszerint a szolidaritási hozzájárulás tartalmát tekintve megfeleltethető a Stab. tv. szerinti fizetési kötelezettség definíciójának, így köztehernek (adónak) minősül, így a tulajdoni sérelem nem tekinthető megalapozottnak.

A költségvetési törvény nem nevesíti, hogy a szolidaritási hozzájárulást az önkormányzat az adóbevételeiből köteles teljesíteni, annak „befizetése” az önkormányzatok I.5. pontban bemutatott szabályozási háttérű nettó finanszírozásában érvényesül. Amennyiben a teljes hozzájárulás a nettó finanszírozás keretében nem érvényesíthető, akkor annak összegét egyéb bevételeiből kell teljesítenie.

Emellett fontosnak tartom felhívni a figyelmet az Alkotmánybíróság 3148/2017. (VI. 8.) AB végzésére, amelyben az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdésére és 32. cikke (6) bekezdésére alapított indítványi elemekkel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy ezek (a helyi közügyek intézése, a helyi közhatalom gyakorlása, valamint a helyi önkormányzati feladatok ellátását szolgáló köztulajdonnak minősülő önkormányzati tulajdon) nem az önkormányzat alapjogait tartalmazó rendelkezéseknek tekinthetők, ezért ezekre alkotmányjogi panasz nem alapítható.

A diszkriminációra vonatkozó vélelemmel kapcsolatban az alábbiakat jegyzem meg. Budapest főváros kétszintű önkormányzati rendszere speciális. Egyfelől a Budapest Főváros Önkormányzata által beszedett iparűzési adóbevétel a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló 2006. évi CXXXIII. törvény alapján kerül megosztásra. Így az adóalapot és az adóerő-képességet is az e törvény szerinti megbontás alapján kell a költségvetésről szóló törvény erre vonatkozó rendelkezése szerint meghatározni. Másfelől lakosságszámuk a kerületeknek van, így a fővárosi önkormányzat esetében az egy lakosra jutó adóerő-képesség meghatározása a többi önkormányzatétól eltérően történik, itt ugyanis a fővárosi kerületek együttes lakosságszámát kell figyelembe venni Budapest Főváros lakosságszámaként. Ahogy az I. pontban jeleztem, a szolidaritási hozzájárulás egyfelől a köznevelési működtetési feladat átrendezése miatt, másfelől az önkormányzatok közötti jövedelmi egyenlőtlenségek kiküszöbölése céljából került bevezetésre. Budapest Főváros Önkormányzata költségvetési támogatásai a működtetési feladatok elkerülése miatt a 2017. évben jelentősen – 2,5 milliárd forinttal – csökkentek, emellett a kötelezően ellátandó helyi közösségi közlekedés biztosítása feladatainak támogatása is 3,0 milliárd forinttal csökkent. Ezek a támogatáscsökkentések és adóerő-képességének a többi önkormányzatétól eltérő számítása vezetett ahhoz, hogy a 2017. évi központi költségvetésről szóló törvény nem ír elő Budapest Főváros Önkormányzata számára hozzájárulást.

A fentiek alapján javaslom, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a tárgybeli rendelkezések esetében alkotmányjogi panasz benyújtásának helye nincs, illetve nem vethető fel a nemzetközi szerződésbe ütközés sem.

Budapest, 2017. július „13”.

Üdvözlettel:

Varga Mihály

