

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3364/2021. (VII. 28.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet 1. §-a, valamint a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet 1. §-a és 2. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó helyi önkormányzat (Budapest Főváros XIX. kerület Kispest Önkormányzata) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet1) 1. §-a a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet2) 1. §-a és 2. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] A Rendelet1 támadott rendelkezése értelmében a 2021. évben végződő adóévben a helyi adó és a települési adó mértéke nem lehet magasabb, mint az ugyanazon helyi adónak, települési adónak az e rendelet hatálybalépése napján hatályos és alkalmazandó önkormányzati adórendeletben megállapított adómértéke.
- [3] A Rendelet2 1. §-a előírja: „A 2021. évben végződő adóévben azon, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) szerinti vállalkozó (a továbbiakban: vállalkozó) esetén, amely azzal felel meg a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: KKV törvény) szerinti mikro-, kis- és középvállalkozássá minősítés feltételeinek, hogy esetében a KKV törvény 3. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott nettó árbevétel vagy mérlegfőösszeg értékhatár legfeljebb 4 milliárd forint (a továbbiakban: mikro-, kis- és középvállalkozás), a helyi iparűzési adó mértéke 1 százalék, ha a 2021. évben végződő adóévben alkalmazandó önkormányzati rendeletben megállapított adómérték több, mint 1 százalék.” A Rendelet 2. § (1) bekezdése pedig a mikro-, kis- és középvállalkozásnak minősülő vállalkozó a 2021. évben, az adott előleg-fizetési időpontban esedékes – a Htv. szerint bevallott és a 2021. évben az önkormányzati adórendelet szerinti adómértékkel bevallandó – adóelőleg-kötelezettsége mértékét a felére csökkenti.
- [4] Az indítványozó szerint a Kormány a Rendelet2-vel a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényben (a továbbiakban: Htv.) meghatározott helyi iparűzési adó tekintetében állapított meg „adókedvezményt”, ami jelentős mértékű adóbevétel-kiesést jelentett minden olyan helyi önkormányzatnak, ahol a Htv.-ben meghatározott helyi iparűzési adó kivetésével éltek és azt a Htv. által megállapított felső határ mértékében (2%) állapították meg. Az indítványozó kerületi önkormányzatként előadta, hogy a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló 2006. évi CXXXIII. törvény alapján a fővárosi önkormányzat által bevezetett helyi iparűzési adó fővárosi kerületekre jutó összegének közel 3,5%-ára jogosult 2021. évben. Állítása szerint a Rendelet2 által megállapított adókedvezmény jelentős mértékben csökkenti az adóbevételét, ami az indítványozó kerületi önkormányzat működését és törvényben meghatározott alapfeladatainak megfelelő színvonalon történő ellátását veszélyezteti.
- [5] Az indítványozó előadta, hogy a Rendelet1 megalkotását és kihirdetését megelőzően a helyi önkormányzat képviselő-testülete az építményadó mértékének emeléséről döntött. A módosító rendeletet 2020. november 28-án kihirdette, az 2021. január 1-jén lépett volna hatályba. A Kormány által 2021. december 1-jén kihirdetett Rendelet1 a kihirdetését követő napon, 2020. december 2-án hatályba lépett, s e jogszabály a 2021. évre nem teszi lehetővé az adómérték növelését, azt maximalizálja. Mivel a Rendelet1 rendelkezését a helyi önkor-

mányzati rendeletekben át kellett vezetni, az indítványozó helyi önkormányzat képviselő-testülete rendelkezett arról, hogy a fenti, helyi adó mértékét emelő módosító rendelete nem lép hatályba.

- [6] Az indítványozó kerületi önkormányzat Alaptörvényben meghatározott alapjoga a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében való önkormányzati működés. Az autonóm önkormányzati működéshez elengedhetetlen az önkormányzatok önálló gazdálkodási feltételeinek megteremtése. A gazdasági önállósulás egyik eszköze a helyi adók rendszere, a helyi adópolitika kialakítása. Álláspontja szerint a Rendelet1 és Rendelet2 révén a helyi önkormányzatokat érintő adópolitikába történő beavatkozás a települési önkormányzatok alapjogát érinti. Az indítványozó állította ezért, hogy a Rendelet1 és Rendelet2 megsértette a számára, mint helyi önkormányzat számára az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *f)* és *h)* pontjában biztosított önkormányzati alapjogait. Sérti továbbá az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdését, mivel a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladat- és hatásköreinek ellátásához szükséges bevételt vonják el.
- [7] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenképp azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [8] 2.1. Az alkotmányjogi panasz a határozott kérelem feltételeinek megfelel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés], tartalmazza ugyanis azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)* pont, Abtv. 26. § (2) bekezdés]; az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pont]; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c)* pont]; az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d)* pont]; indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pont]; kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f)* pont].
- [9] Az Abtv. 30. § (1) bekezdés második fordulata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A támadott Rendelet1 2020. december 2-án, a Rendelet2 2020. december 23-án lépett hatályba. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszát 2021. május 12-én postázta, tehát azt az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőben terjesztette elő.
- [10] 2.2. A továbbiakban az Alkotmánybíróság annak vizsgálatát látta szükségesnek, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatáskör-korlátozás nem zárja-e ki az alkotmányossági vizsgálatot, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében a hatásköri korlátozás az alkotmányjogi panasz indítványok esetében is fennáll [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* pont].
- [11] Az Alkotmánybíróság a 22/2013. (VII. 19.) AB határozatában – értelmezve az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés második mondatát – megállapította, hogy az eljárási természetű felülvizsgálat a pénzügyi tárgyú törvények esetében is lehetséges, a hatáskör-korlátozás a tartalmi vizsgálatra vonatkozik {22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [8], lásd még: 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [35]–[39]}.
- [12] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében: „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. 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.”
- [13] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvény fentebb idézett szövege szerint a hatásköri korlát a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényre is kiterjed. Lényeges továbbá, hogy a hatásköri korlát alkalmazása során a helyi adózással kapcsolatos szabályok is sajátos értelmezési tartományba tartoznak. A tartalom elsődlegessége a formával szemben – mint értelmezési alapelv – ebben az esetben is úgy érvényesül, ahogyan például a központi adónemek vagy akár az illetékek esetében {vö. például: 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [38]}. A Htv. az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésben megjelölt, a helyi adók központi feltételeit

szabályozó törvény. A Htv. felhatalmazást ad a települési, valamint a megyei önkormányzat képviselő-testülete számára arra, hogy rendelettel az önkormányzat illetékességi területén helyi adókat, valamint – a megyei önkormányzat kivételével – települési adókat vezessen be [Htv. 1. § (1) bekezdés], s egyben meghatározza az adó évi mértékének felső határát (Htv. 16. §, 22. §, 40. §).

- [14] A Rendelet1 indítvánnyal támadott 1. §-a a helyi adó és a települési adó helyi önkormányzat által megállapítható mértékét a Htv.-hez képest korlátozza. A Rendelet2 indítvánnyal támadott rendelkezései a Htv. által meghatározott helyi iparűzési adó, illetve etekintetben az adóelőleg-kötelezettség mértékét csökkentette. A Rendelet1, illetve a Rendelet2 tehát a Htv.-hez képest mérsékeltebb önkormányzati adómegállapítást tesz lehetővé. A Rendelet1, illetve a Rendelet2 a Htv.-hez képest csökkentett adómegállapítást a kihirdetett veszélyhelyzetre tekintettel rögzítette, illetve rögzíti. A Rendelet1-et, illetve a Rendelet2-t ugyanis annak preambuluma értelmében a Kormány az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében foglalt feladatkörében, az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében foglalt eredeti jogalkotó hatáskörében eljárva alkotta meg, figyelemmel veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendeletre, majd pedig a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendeletre, valamint a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény és a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény rendelkezéseire. Az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdés alapján a Kormány veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Összességében tehát a támadott Rendelet1, illetve Rendelet2 alaptörvényi felhatalmazás alapján a kihirdetett veszélyhelyzetre tekintettel a Htv. szabályozási tárgykörében, a Htv.-nek a helyi adózással kapcsolatos érdemi szabályaihoz képest eltérően rendelkeznek.
- [15] A Htv. az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésben megjelölt a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény. A Rendelet1 támadott szabályozása a helyi adók központi feltételeiről szóló, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésben szereplő törvényt, közelebbről a Htv.-ben szabályozott önkormányzati adómegállapítást, a megállapítható adó felső mértékét érinti. A Rendelet2 pedig a helyi iparűzési adó egyik központi feltételét határozza meg, az adó mértékének felső határát feltételtől függően, a Htv. 40. § (1) bekezdés c) pontjától eltérően, a 2021-es adóévre, továbbá az adóelőleg megfizetésére vonatkozó szabályt tartalmaz.
- [16] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében meghatározott egyes pénzügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvényen való összhangját az Alkotmánybíróság 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. 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.
- [17] A fentiekben foglaltak alapján a jelen indítvány vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az az Alaptörvény 53. § (2) bekezdése alapján a Kormány által a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény szabályozási tárgykörében megalkotott, ahhoz szorosan kapcsolódó önkormányzati adómegállapítás vonatkozásában a Htv.-től eltérést engedő rendelkezést támadott, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésben nem szereplő alaptörvényi rendelkezések alapján.
- [18] 3. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz tekintetében hatáskörének hiányát állapította meg, és azt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés f) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2021. július 12.

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Márki Zoltán
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1497/2021.

