



PÉNZÜGYMINISZTERIUM
MINISZTER

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV/ 0 1 4 9 7 - 3 / 2021	
Érkezett: 2021 JÚL 0 5.	
Példány: 1	Készítőkód: gy
Meilleklet:	

Dr. Sulyok Tamás úr részére
elnök

Alkotmánybíróság

Budapest
Pf. 773.
1535

Tisztelt Elnök Úr!

A IV/1497/2021. számú AB indítványhoz a következő amicus curiae beadványt kívánom benyújtani az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. § (1b) bekezdése alapján.

I. Az indítvány tartalma

Az indítványozó települési önkormányzat az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R1) 1. § (1) bekezdése, valamint a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges egyes intézkedésről szóló 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R2) 1. §-a és 2. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését kéri. Az R1 beadvánnyal vitatott rendelkezése szerint 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. Az R2 vitatott rendelkezései 1 %-ban maximalizálják a helyi iparüzési adó mértékét a 2021. évben végződő adóévben a legfeljebb 4 milliárd forint nettó árbevétel/mérlegfőösszeggel rendelkező mikro-, kis- és középvállalkozás számára, illetve lehetővé teszik ugyanezen adózói kör számára a fizetendő iparüzési adóelőleg 50 %-os mérséklését.

Az indítványozó előadta, hogy az R1 megalkotását és kihirdetését megelőzően az önkormányzat képviselő-testülete az építményadóról szóló önkormányzati rendelete módosításáról, ezen belül az építményadó mértékének az emeléséről döntött. A módosító rendeletet 2020. november 21-én kihirdette, annak rendelkezései 2021. január 1-jén léptek volna hatályba. Ugyanakkor figyelemmel arra, hogy az ezt követően elfogadott – az adóemelést kizáró – R1 2020. december 2-án hatályba lépett, az indítványozó önkormányzat képviselő-testülete kénytelen volt arról rendelkezni, hogy az

építményadó-emelésről szóló rendelete mégsem lép hatályba. Erre figyelemmel az indítványozó – a beadványában leírtak szerint – körülbelül 60 000 000 forint bevételtől esett el.

Az indítványozó előadta továbbá, hogy az R2 hatálybalépése okán – a Fővárosi Önkormányzat és kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló 2006. évi CXXXIII. törvény rendelkezéseire is figyelemmel – 503 069 845 forint összegű bevételkiesést szenvedett el.

A fentiekre tekintettel az indítványozó a jelen alkotmányjogi panasz jogalapját abban látja, hogy az R1 és R2 megsértette a számára mint helyi önkormányzat számára az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés f) és h) pontjában biztosított önkormányzati hatásköröket, valamint az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdését is, mely szerint az önkormányzat a kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. Az intézkedések tehát – azon túl, hogy az önkormányzat hatáskörét csorbították egyúttal – úgy csökkentették az önkormányzati bevételeket, hogy e kiesés egyidejű – a kötelező feladatok ellátásának fedezetét biztosító – kompenzálásáról nem rendelkeztek.

II. Az Alkotmánybíróság korlátozott hatásköre

Az indítvány megalapozottságának érdemi cáfolatát megelőzően rögzítem, hogy álláspontom szerint az – tekintettel az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében rögzített hatásköri korlátozásra – az Alkotmánybíróság által nem bírálható el.

Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése azt rögzíti ugyanis, hogy mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetekekről 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. Ugyanezen Alaptörvénybeli rendelkezés szerint az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is jogosult korlátozás nélkül megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

Jelen alkotmányjogi panasz tárgykörében az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Ezért ezen oknál fogva – figyelemmel arra, hogy egyrészt a helyi adók központi feltételeiről szóló, és a veszélyhelyzet okán a vonatkozó törvényi rendelkezésektől eltérő veszélyhelyzeti kormányrendeleti szabályozást kifogásol, másrészt pedig nem az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt alapjogi sérelmek okán teszi ezt – álláspontom szerint vonatkozik erre az esetre az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti alkotmánybírósági hatásköri korlátozás.

A helyi adók központi feltételeiről a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) rendelkezik. A Htv. határozza meg az önkormányzatok által bevezethető helyi adók fajtáját, az egyes helyi adónemek alanyát, tárgyát, alapját, maximális mértékét és az önkormányzati mentesség-, kedvezmény-nyújtás keretrendszerét, feltételeit. A Htv. ezen keretrendelkezéseit a helyi adót bevezető önkormányzat minden esetben köteles tiszteletben tartani, azaz az önkormányzatok adómegállapító mozgástere nem abszolút, hanem egyértelműen relatív. A jogalkotási relativitás viszonyítási pontjait normál jogrendben a Htv. szabályai jelentik, míg veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében rögzített felhatalmazás alapján kiadott, – adott esetben, mint

ahogy a jelen eljárás tárgyát képező ügyben is – a törvényi (Htv.) szabályoktól eltérő veszélyhelyzeti kormányrendelet szabályai. Ily módon a Htv. funkcióját ideiglenesen betöltő Korm. rendelet tehát – értelemszerűen – az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében említett „helyi adók központi feltételeiről szóló” törvénytől eltérő rendelkezésnek minősül, így az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdése szerinti korlátozás – szükségszerűen – vonatkozik rá az Alkotmánybíróság gyakorlatára is figyelemmel.

A IV/295/2021., IV/74/2021., IV/200/2021., IV/2069/2020. számú indítványokkal kapcsolatosan az Alkotmánybíróság tanácsa 2021. június 15-én hozott döntéseiben az R1 1. § (1) bekezdése, valamint az R2 1. §-a és 2. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasította. A testület az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszok tekintetében hatáskörének hiányát állapította meg.

Ezt az álláspontot erősíti, hogy a közelmúltban született 3234/2020. (VII. 1.) AB határozatában az Alkotmánybíróság szintén adózási tárgykörben, konkrétan – a jelen ügghöz hasonlóan – az önkormányzatok költségvetési mozgásterét érintő, gépjárműadóval kapcsolatos veszélyhelyzeti kormányrendelettel kapcsolatban előterjesztett alkotmányjogi panaszban állapította meg szintén az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésére hivatkozással hatáskörének hiányát.

III. Az alkotmánybírósági beadvány érdemi cáfolata

1. Az önkormányzati jogalkotási jog csorbitásának cáfolata

A kormánypolitika meghatározása a Kormány feladata és felelőssége, ennek része a gazdaságpolitika meghatározása is. {16/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [77]} Ez a veszélyhelyzeti alaptörvényi szabályozására és a veszélyhelyzeti kormányrendelet-alkotási lehetőségre és felelősségre figyelemmel nemcsak jogosultságot, hanem kötelezettséget is teremt annak érdekében, hogy a gazdaságpolitikai intézkedések elősegítsék a veszélyhelyzet elhárítását és következményeinek lehetőség szerinti felszámolását. A támadott veszélyhelyzeti kormányrendeletek is ezt a célt szolgálják. A gazdaságpolitikai intézkedések meghozatalának szükségessége álláspontom szerint a Kormány mérlegelésébe eső kompetencia és felelősség.

Ahogy arra az előzőekben is utaltam, az önkormányzatok helyi adóztatási joga származékos jogalkotás keretében valósul meg, jogalapját és jogi keretét az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés h) pontja, valamint az Alaptörvény e cikkében említett törvény, a Htv. biztosítja.

Amennyiben az indítványozó álláspontja helyes lenne, akkor azt jelentené, hogy a kerettörvény elfogadását követően nem lenne, lehetett volna mód – többek között – semmilyen, a törvényi adómaximumot, az adónemek fajtáját és számát csökkentő vagy a törvényi mentességek, kedvezmények körét, számát növelő törvényi rendelkezés elfogadására egyszerűen azon oknál fogva, hogy ezen változások csökkentik az önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét. Ez nyilvánvalóan nem helytálló megállapítás, mert a Htv. hatálybalépése óta több olyan változtatás következett be, amely változtatott az önkormányzat adóztatási jogkörén. Azért sem megalapozott az indítványozók álláspontja, mert az Alaptörvény kifejezetten az Országgyűlés jogkörébe utalta, hogy mire vonatkozzon az önkormányzati adórendelet-alkotási jog tartalma.

Álláspontom szerint az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés h) pontja mindössze azt fogalmazza meg elvárásként az Országgyűlés számára, hogy legyen legalább két olyan adónem az adórendszerben, amelyben a mérték-megállapítás joga az önkormányzatot illeti meg. Ezen túlmenően az

Országgyűlést nem terheli kötelezettség arra vonatkozóan, hogy adott esetben ne módosíthatná az önkormányzat jogalkotási kereteit az Alaptörvény rendelkezéseire is figyelemmel.

Mindebből az következik, hogy valamely, a Htv.-ben az önkormányzati adórendelet-alkotásnak felhatalmazást adó jogszabály – mint például a Htv. – tartalmának módosítása nem tekinthető az Alaptörvény megsértésének. Ugyanez igaz álláspontom szerint a támadott veszélyhelyzeti kormányrendeletre is.

2. Az önkormányzati autonómia korlátozásának cáfolata

Fontos összefüggés, hogy az önkormányzatok törvényi (veszélyhelyzeti kormányrendeleti) keretek közötti helyi adó-megállapítási joga a helyi adóztatás rendszerének sajátos – az Alaptörvényben is rögzített – szabályozási alapelveiből fakad és mint ilyen semmilyen szempontból nem jelenti a meglévő, szintén az Alaptörvény rendelkezésein alapuló önkormányzati autonómia bármilyen csorbitását. Ahogy egyébként azt a 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat is rögzíti: „... az Alaptörvény egyértelműen elismeri az összállami érdektől elkülönülő helyi közügy és közhatalom létét.... Ugyanakkor az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése értelmében az is egyértelmű, hogy a **helyi önkormányzatok** a központi állami szervekkel szemben (éppen a fent rögzített helyi közügyekre tekintettel) **relatív autonómiát élveznek**.... Eszerint az autonómia feltétlenül tartalmazza a **törvények szabta keretek között** az önálló szabályozás, az önálló gazdálkodás, továbbá a befolyástól mentes döntéshozatal lehetőségét is. Ugyanakkor az **Alkotmánybíróság álláspontja szerint** figyelembe kell venni, hogy a hatalommegosztás klasszikus szereplőjéhez képest **a helyi önkormányzatok vertikális pozícióban vannak**, azaz számos esetben szükségszerűen kerülnek alárendelt helyzetbe, így igen kényes a központi állami szervek és a helyi önkormányzatok egymáshoz való viszonya.”

Az önkormányzatoknak kizárólag a törvényi keretek (azaz a Htv. keretei) között való adóztatási jogát rögzíti egyébként több alkotmánybírói ítélet is, többek között a 144/2011. (XII. 2.) AB határozat, a 99/2011. (XI. 17.) AB határozat, a 33/2003. (VI. 2.) AB határozat, a 61/2001. (XII. 20.) AB határozat és az 57/1996. (XII. 22.) AB határozat is.

Mindezek alapján álláspontom szerint a veszélyhelyzeti jogalkotás a Htv.-től való eltérés keretében nem sértette az önkormányzat Alaptörvény által biztosított autonómiáját. Végül azért sem, mert a Htv. az, amely az Alaptörvény tételes szövege alapján szab szükségszerűen korlátot az önkormányzat rendelet-alkotási jogkörének. Az önkormányzati adóztatási jogosultság tehát nem korlátlan, jogalkotási kereteit eleve törvény határozza meg. Ha pedig így van, akkor e törvényi rendelkezés az Országgyűlés által, illetve veszélyhelyzet esetén a Kormány által változtatható.

3. Az önkormányzati kompenzáció szükségességének cáfolata

A beadvány a kifogásolt szabályozás hibájának tartja, hogy annak ellenére, hogy mind a két kormányrendelet hatályba léptetésének a hatása az önkormányzati bevételkiesés, az így kiesett bevétel egyidejű kompenzációjáról egyik kifogásolt kormányrendelet sem rendelkezik.

Alapvetésként – utalva a fent már leírtakra – rögzítem, hogy az önkormányzatok helyi adó-megállapítási joga származékos jogalkotás keretében valósul meg, így annak tartalma mindig csak magasabb szintű jogszabály, törvény – illetve jelen esetben veszélyhelyzeti kormányrendelet – keretén belül értelmezhető. Ez azt is jelenti, hogy maga az önkormányzat nem formálhat jogot olyan bevételre, amelynek a beszedésére a törvény nem ad számára felhatalmazást. Ha pedig magára a bevételre nincs jogalapja, nyilvánvalóan értelmezhetetlen az e bevétel kompenzálására vonatkozó igénye is.

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az amicus curiae-ben foglalt álláspontomat az ügy elbírálása során szíveskedjen figyelembe venni.

Budapest, 2021.

VI-29.

Üdvözlettel:

V
Varga Mihály

