

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3234/2020. (VII. 1.) AB HATÁROZATA

utólagos normakontroll-indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének, valamint alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Juhász Miklós, dr. Schanda Balázs, dr. Szalay Péter és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet 4. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet 4. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) és f) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése, valamint 32. § (1) és (2) bekezdése alapján 54 országgyűlési képviselő fordult az Alkotmánybírósághoz. Indítványukban a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 4. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását, és a hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték. A Korm. r. 4. §-a alaptörvény-ellenességét az indítványozók az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és XIII. cikk (1) bekezdése sérelmére alapozták, valamint a támadott szabályozásnak a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájába mint nemzetközi szerződésbe ütközését is állították.
- [2] 2. Az indítványozók álláspontja szerint az önkormányzatok működéséhez szükséges vagyoni feltételekre tekintettel juttatott források, legyenek azok ingatlanok vagy más jogok, a juttatástól kezdve már alapjogi védelemben részesülnek. Az államnak a mozgásteret abban áll, hogy eldöntse, hogy milyen forrásokkal kívánja biztosítani az önkormányzatok működését, azonban, amennyiben ezt a döntést már meghozta, abban az esetben az átadott vagyonelemek, vagy az önkormányzatnak juttatott jogok alapjogi védelemben részesülnek. Ez, a működéshez szükséges önkormányzati vagyon feletti tulajdonjog jelenti az önkormányzatok mint tulajdonosok szempontjából a tulajdonjoguk lényeges tartalmát – áll az indítványban.
- [3] Az indítványozók arra hivatkoztak, hogy Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 37. § (1) bekezdésének a) pontja értelmében a települési önkormányzatokat illeti meg a gépjárműadóról szóló törvény alapján a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzat által beszedett adó 40%-a, mivel a törvényt 2019. július 23-án hirdették ki, így az önkormányzatoknak jogos igénye keletkezett a gépjárműadó 40%-ára, mint a költségvetési törvény szerinti „kétségtelenség” követelmé-

nyének megfelelő vagyonjuttatásra. Mivel az önkormányzatok működéséhez szükséges forrásokat az Országgyűlés jelentős részben a gépjárműadóból akarta finanszírozni, így a gépjárműadó 40%-ára mint vagyoni értékű jogra az önkormányzatokat tulajdonjogi védelem illeti meg, hiszen a saját éves költségvetésüket (ami a gazdálkodásuk alapja) is ennek ismeretében tervezték meg, majd fogadták el, illetve kötelezettségeket a nekik törvényben biztosított gépjárműadó terhére is vállalhattak. Az indítvány szerint a helyi önkormányzatokat a költségvetési törvény alapján illeti meg a gépjárműadó meghatározott része, amelynek elvonása a jelen beadvány által támadott Korm. r.-el történt, így az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében meghatározott hatáskörkorlátozás formailag nem terjed ki a Korm. r. vizsgálatára, mivel a rendelkezés kizárólag az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti törvények alkotmánybíróági felülvizsgálhatóságát korlátozza.

- [4] 3. Az indítványozók hangsúlyozták, hogy a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Gjt.) preambuluma szerint a gépjárműadó funkciója a közúthálózat karbantartásához és fejlesztéséhez szükséges források bővítése. A közúthálózat települési része a helyi, fővárosi önkormányzat tulajdonában van. Így tehát a gépjárműadó átengedett része, a Gjt. rendelkezései alapján, nemcsak mint a működéshez szükséges vagyoni alap kerül biztosításra, hanem mint az önkormányzati tulajdon használatával kapcsolatos költségek megtérítése is, amely a gépjárműadó átengedett részének egyfajta visszterhességet kölcsönöz. Ez alapján a gépjárműadó átengedése az önkormányzati tulajdonban lévő úthálózat vonatkozásában a tulajdonosi részjogosítványok használatához is szükséges, amelyből következően az állam a gépjárműadót teljességében egyébként sem vonhatná el az önkormányzatoktól.
- [5] Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése alapján a tulajdonjog különleges jogrendben az I. cikk (3) bekezdés szerinti mértéken túl is korlátozható. Álláspontjuk szerint a „mértéken túliságnak” az alkalmazására a jelen helyzetben csak az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározottak esetén (élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében) van lehetőség, nemzetgazdasági stabilitási szempontból nincs. Ezt az értelmezést támasztja alá a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 2. § (2) bekezdése, amely az alapjogok 2. § (1) bekezdése szerinti korlátozásához a szükségesség és arányosság követelményének megtartását követeli meg. A nemzetgazdaság stabilitásához szükséges kormányzati döntések jogalapját a Tv. 2. § (1) bekezdése határozza meg. Ezekre a szabályokra azonban az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében meghatározott, tágabb korlátozási lehetőségek azért nem alkalmazhatóak, mert az azt eredményezné, hogy a Tv. az Alaptörvény rendelkezéseit nagymértékben kibővítő, alkotmányos szintű szabályokat tartalmazna, amely az Alaptörvény posztambulumban megfogalmazott egységes Alaptörvény követelményével ellentétes volna – áll az indítványban. Erre tekintettel a Tv. rendelkezéseire az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében meghatározott „megengedőbb” alapjog-korlátozás, álláspontjuk szerint, nem terjed ki.
- [6] Az indítvány szerint a gépjárműadóból származó bevétel 40%-a az önkormányzatok túlnyomó többsége számára az egyetlen jelentős, és gazdasági válság esetén is biztos költségvetési forrásként jelentkezik. Ez a központi adónem ugyanis vagyonadó típusú, vagyis relatíve független a gazdaság ciklikusságától. A Kormány a koronavírus-járvány kezelése céljából szükséges és másként meg nem valósítható, továbbá a lehető legenyhébb eszközként értékelte a gépjárműadó helyi önkormányzatokat megillető része 100%-ának elvonását. Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy a Kormány rendeleteiben több, a veszélyhelyzet kezelésével kapcsolatos feladat ellátását az önkormányzatokra telepítette: többek között a hatósági karanténba helyezett állampolgárok ellátásáról, és az ahhoz szükséges anyagi fedezetéről a helyhatóságoknak kell gondoskodniuk. A közterületek fokozott tisztítása, a szociális intézmények egészségügyi előírásainak szigorítása, az idős lakosokról való fokozottabb gondoskodás stb. mind a helyi önkormányzatok feladatait növelik.
- [7] Az indítványozók kiemelték, hogy a Kormány jelen beadvánnyal támadott Korm. r.-t 2020. április 6-án hozta, és az április 7-én lépett hatályba. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 25. § (1) bekezdése a helyi önkormányzatok költségvetés-elfogadásának rendes határidejét március 15. napjában állapítja meg. Ezt követően a költségvetés csak átmeneti lehet. Az Áht. rendelkezései alapján tehát a rendes, elfogadott költségvetéssel számoló önkormányzatok megalkotják az erről szóló rendeletet az adott év március 15. napjáig. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 111. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése. Ebből finanszírozza és látja el törvényben meghatározott kötelező, valamint kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait. Tekintettel arra, hogy az Áht. szerinti határnap és a rendelet hatálybalépése között közel egy

hónap telt el, így az önkormányzatok kidolgozott, éves költségvetéssel rendelkeztek, amelyben a kötelező és önként vállalt feladatok ellátása érdekében kötelezettségeket vállaltak, amely kötelezettségek fedezetére részben a gépjárműadó szolgált. Ezek alapján az önkormányzatok feladatellátásával kapcsolatos, jelen beadvánnyal érintett forrás elvétele az önkormányzatok által tett kötelezettségvállalásokat is érinti, amelynek alapja az éves költségvetés, amelyet az Áht. alapján március 15-ig elfogadtak. Az indítvány szerint ez önmagában a tulajdonjog korlátozásának szükségességét kérdőjelezi meg, azzal, hogy a szükségesség mellett az arányosság követelményét sem teljesíti a Korm. r. támadott szakasza.

- [8] Összefoglalóan az indítványozók a tulajdonjog sérelmét abban látták megvalósulni, hogy az önkormányzatok számára juttatott források konkrétan meghatározott, jól körülhatárolható jogosultságok voltak. Ezeket a forrásokat számukra a Kvtv.-ben biztosították, amelyre tekintettel (az Áht. rendelkezései alapján) az önkormányzatok 2020. március 15-ig elfogadták az éves költségvetésüket, és rendelkeztek a kötelező és az önként vállalt feladatok ellátásáról. Álláspontjuk szerint a Korm. r.-el elvont, az alkotmányos tulajdonvédelem alá eső tulajdonjog teljes és végleges – határozatlan idejű és később sem visszatérítendő – elvonása az arányosság mércéjének nem feleltethető meg, különös tekintettel arra, hogy a Kormány rendeleteiben maga határoz meg többletfeladatokat az önkormányzatok számára a járvány kezelésére, ráadásul az önkormányzatok a költségvetéseik alapján már kötelezettségvállalásokat tettek, amelyek vagyoni alapjától vonja meg őket a Kormány a jelen beadvánnyal támadott rendelettel.
- [9] 4. Az indítványozók a támadott Korm. r. nemzetközi szerződésbe ütközését is állították. Ebben a körben arra hivatkoztak, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvénnyel (a továbbiakban: Charta) hirdette ki Magyarország a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját.
- [10] A Charta 3. cikke meghatározza a helyi önkormányzás fogalmát. A 3. cikk 1. pontja szerint a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. Azt, hogy ennek a fogalomnak milyen tartalmi követelményei vannak, az Európa Tanács keretében működő *Institutional Committee of the Chamber of Local Authorities* (a továbbiakban: Bizottság) 2002. április 7-én elfogadott, „*Part II on Municipal Property in the Light of the Principles of the European Charter of Local Self-Government*” című kiadványában (a továbbiakban: Kiadvány) részletesen bemutatja. Az indítványozók arra hivatkoztak, hogy megjegyezte ebben a Bizottság, hogy a 3. cikk 1. pontjában meghatározottak szerinti „képesség” követelményéből az következik, hogy a helyi önkormányzatoknak rendelkezniük kell azokkal a forrásokkal, amelyek lehetőséget biztosítanak számukra arra, hogy egyrészt a kötelezettségeiket teljesíteni tudják, másrészt pedig a számukra megadott jogokkal élni tudjanak. A Bizottság felhívta a figyelmet arra is, hogy a Charta 9. cikkében szereplő követelmények a 3. cikk 1. pontjában meghatározott fogalomra tekintettel értelmezendők és megjegyezte azt is, hogy a 3. cikk 1. pontjában meghatározott fogalomból a helyi önkormányzatok tulajdonhoz való joga is következik – áll az indítványban.
- [11] A Charta 9. cikke több rendelkezést is tartalmaz a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak vonatkozásában. A 9. cikk 2. pontja meghatározza, hogy a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak arányban kell állniuk az alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladatokkal, a 4. pont pedig előírja, hogy a feladatok megvalósításához szükséges tényleges költségek alakulásával arányban kell állnia az önkormányzatoknak juttatott pénzügyi forrásoknak. Az indítványozók szerint a Bizottság állásfoglalásából és az Alkotmánybíróság Charta rendelkezéseit értelmező határozatából [3383/2018. (XII. 14.) AB határozat] az alábbiak következnek. Először is a helyi önkormányzatok számára biztosítani kell azokat a költségvetési forrásokat, amelyek a kötelező feladatok ellátásához elengedhetetlenek (Charta 9. cikk 2. pont). Másodszor, a Bizottság által kiadott értelmezés alapján, a helyi önkormányzatok számára olyan és annyi forrást kell biztosítani, ami nemcsak a kötelező feladatok ellátását, hanem a helyi közügy körében értelmezhető szabadon választott jogok (önként vállalt feladatok) gyakorlását is biztosítja számukra. A fenti két rendelkezésből adódóan a gépjárműadó elvonása a Charta rendelkezéseivel ellentétesnek minősül, hiszen az önkormányzat kötelezettségei teljesítésének és jogai gyakorlásának alapját képező fedezetet vonja el, ez pedig ellentétes a Charta 3. cikk 1. pontjával, a 9. cikk 1., 2. és 4. pontjával. A jelen beadvánnyal támadott Korm. r. nemzetközi szerződésbe ütközik arra való tekintettel is, hogy a Charta 9. cikk 6. pontja követelményként írja elő az állam számára, hogy az önkormányzatok véleményét kikérjék az őket érintő források meghatározása során. Tekintettel arra, hogy a vélemények vizsgálata nem történt meg, és egyébként a Kormány arról szóló tanulmányt sem publikált, amely a források elvonásának önkormányzati

feladatellátásra vonatkozó hatását vizsgálta, így a Charta 9. cikke által előírt követelmények az indítványozók szerint nem teljesültek.

- [12] 5. Az indítvány alapján indult eljárásban az Alkotmánybíróság elnöke az Ügyrend 16. § (5) bekezdés a) pontja alapján elrendelte az ügy soron kívüli elbírálását.

II.

- [13] 1. A Charta érintett rendelkezései:

„3. Cikk 1. pont A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”

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

„9. Cikk 2. pont A helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia.”

„9. Cikk 4. pont 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.”

„9. Cikk 6. pont A források rájuk eső részének meghatározása során megfelelő formában ki kell kérni a helyi önkormányzatok véleményét.”

- [14] 2. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

- [15] 3. Az indítvány által támadott Korm. r. rendelkezései:

„4. § (1) A Kvtv. 37. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározottaktól eltérően a gépjárműadóról szóló törvény alapján a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzatot az általa 2020. évben beszedett gépjárműadó nem illeti meg, az a XLVI. Járvány Elleni Védekezési Alap fejezet bevételét képezi.

(2) Az (1) bekezdés szerinti gépjárműadónak az e rendelet hatálybalépéséig beszedett, a központi költségvetést megillető, de a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: Kincstár) által megjelölt fizetési számlára el nem utalt összegét a rendelet hatálybalépését követő 10 napon belül kell a központi költségvetés javára teljesíteni.

(3) Nem kell alkalmazni az Áht.-nak a belföldi gépjárművek után beszedett adónak a települési önkormányzat és a központi költségvetés közötti megosztására és a megosztás Kincstár általi ellenőrzésére vonatkozó szabályait.”

III.

- [16] Az indítvány nem megalapozott.

- [17] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, és az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján az indítvány az arra jogosultaktól származik, azt a parlamenti képviselők több mint egy-negyede terjesztette elő. Az indítványozók az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelmet terjesztettek elő; megjelölték az Alaptörvény, illetve az Abtv. azon rendelkezéseit [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont, Abtv. 24. § (1) bekezdés] amelyek megállapítják az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozók jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Előadták az eljárás megindításának az indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], továbbá megjelölték az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést (Korm. r. 4. §) [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont] és az Alaptörvény, valamint a Charta megsértett rendelkezéseit [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés, I. cikk (3) bekezdés, Charta 3. cikk 1. pont, 9. cikk 1., 2., 4. és 6. pont] [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítványozók indokolták, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miatt ellentétes az Alaptörvény és a Charta indítványban felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont] és kifejezett kérelmet terjesztettek elő a támadott jogszabályi rendelkezés *ex tunc* hatályú megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [18] Az Alkotmánybíróság az absztrakt utólagos normakontroll-indítvány kapcsán vizsgálta, hogy hatásköre korlátozás nélkül fennáll-e a Korm. r. 4. §-ának az alkotmányossági vizsgálatára. Az indítványozók szerint a vizsgált ügyben nem áll fenn az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésben foglalt hatásköri korlát, mivel a Korm. r. 4. §-a nem az itt megjelölt pénzügyi tárgyú törvények körébe tartozik, hanem azoknál alacsonyabb kormányrendeleti jogforrási szinten elhelyezkedő jogszabály.
- [19] 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.”
- [20] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében a hatásköri korlátozás az absztrakt utólagos normakontroll-indítványok esetében is fennáll [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont].
- [21] A Korm. r. Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól rendelkezik. A Korm. r.-t 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 a koronavírussal szembeni védekezésről szóló Tv. rendelkezéseire. A Korm. r. 1. §-a értelmében „[a] veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet által elrendelt veszélyhelyzet megszűnéséig a [...] Kvtv. és az [...] Áht. rendelkezéseit, valamint a Nemzeti Foglalkoztatási Alapra irányadó jogszabályi rendelkezéseket az e rendeletben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.” A Korm. r. 2. § (1) bekezdése értelmében a járványügyi védekezés és a gazdaság újraindítása érdekében szükséges hazai, illetve esetleges európai uniós források és kiadások elszámolására a központi költségvetés fejezetrendjében a XLVI. Járvány Elleni Védekezési Alap, a XLVII. Gazdaságvédelmi Alap és a XLVIII. Európai Unióból Érkező Járvány Elleni Támogatások Alapja jön létre, amelyek központi kezelésű előirányzatokat tartalmaznak.
- [22] Az indítványozók által támadott Korm. r. 4. § (1) bekezdése értelmében, a Kvtv. 37. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározottaktól eltérően, a Gjt. alapján a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzatot az általa 2020. évben beszedett gépjárműadó nem illeti meg, az a XLVI. Járvány Elleni Védekezési Alap fejezet bevételét képezi. A Korm. r. 4. § (2) bekezdése alapján az (1) bekezdés szerinti gépjárműadónak a Korm. r. hatálybalépéséig beszedett, a központi költségvetést megillető, de a Kincstár által megjelölt fizetési számlára el nem utalt összegét a rendelet hatálybalépését követő 10 napon belül kell a központi költségvetés javára teljesíteni. A Korm. r. 4. § (3) bekezdése alapján nem kell alkalmazni az Áht.-nak a belföldi gépjárművek után beszedett adónak a települési önkormányzat és a központi költségvetés közötti megosztására és a megosztás Kincstár általi ellenőrzésére vonatkozó szabályait.
- [23] 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. A Korm. r. alaptörvényi felhatalmazás alapján a Kvtv. szabályozási tárgykörében, a Kvtv.-tól való eltéréseket szabályozza. A Korm. r. támadott 4. §

- (1) bekezdése ennek megfelelően a Kvtv. 37. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt törvényi szabályozástól való eltérést szabályoz akkor, amikor egy, a központi költségvetés bevételeit képező a települési önkormányzatokkal megosztott központi adó, a gépjárműadó vonatkozásában kimondja, hogy a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzatot az általa 2020. évben beszedett gépjárműadó nem illeti meg, az a XLVI. Járvány Elleni Védekezési Alap fejezet bevételeit képezi.
- [24] A Gjt. az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésben megjelölt központi adónemet szabályozó törvény, a Korm. r. támadott szabályozása szintén az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésben szereplő központi költségvetésről szóló törvényt, közelebbről a Kvtv.-ben szabályozott 2020. évi központi költségvetés bevételi oldalát érinti. A Korm. r. 4. § (1) bekezdése a Gjt. alapján 2020-ban a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzat által beszedett adó, mint a központi költségvetéssel megosztott adó önkormányzatnak átengedett 40%-át vonja el és helyezi át veszélyhelyzetben a települési önkormányzattól a központi költségvetés Járvány Elleni Védekezési Alapjába.
- [25] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében meghatározott egyes pénzügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvényvel 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.
- [26] A fentiekben foglaltak alapján az absztrakt utólagos normakontroll-indítvány vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az az Alaptörvény 53. § (2) bekezdése alapján a Kormány által a költségvetési törvény szabályozási tárgykörében megalkotott, ahhoz szorosan kapcsolódó gépjárműadó mint központi adó vonatkozásában a Kvtv. 37. § (1) bekezdésnek a) pontjától való eltérést engedő, ekként a 2020. évi központi költségvetés bevételi oldalát érintő jogszabályi rendelkezést támadott, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésben nem szereplő alaptörvényi rendelkezések alapján.
- [27] Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján előterjesztett indítvány tekintetében hatáskörének hiányát állapította meg, és azt a rendelkező rész 2. pontjában foglaltak szerint az Abtv. 64. § a) pontja alapján visszautasította.
- [28] 2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányuló indítványt is. Az Alaptörvény hatásköri korlátozást előíró 37. cikk (4) bekezdése az Alkotmánybíróság Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjaiban foglalt hatáskörei tekintetében állít fel korlátozást. Mivel az indítványozók az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontjában foglalt nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata hatáskörben is kérték a Korm. r. támadott szabályozásának az alkotmányossági vizsgálatát, amely nem esik a hivatkozott hatásköri korlátozást előíró alaptörvényi rendelkezés alá, ezért az alkotmánybíróság érdemben vizsgálta az erre irányuló indítványt.
- [29] A Charta indítványban felhívott 3. cikke a helyi önkormányzás fogalmát határozza meg. A 3. cikk 1. pontja értelmében „[a] helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében”.
- [30] Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy a fogalom tartalmi kereteit az Európa Tanács keretében működő Bizottság 2002. április 7-én elfogadott Kiadványában részletesen bemutatja. A Bizottság rámutatott arra, hogy a Charta 3. cikk 1. pontjában meghatározottak szerinti „képesség” követelményéből az következik, hogy a helyi önkormányzatoknak rendelkezniük kell azokkal a forrásokkal, amelyek lehetőséget biztosítanak számukra arra, hogy egyrészt a kötelezettségeiket teljesíteni tudják, másrészt pedig arra, hogy a számukra biztosított jogokkal élni tudjanak. A Bizottság felhívta a figyelmet arra is, hogy a Charta 9. cikkében szereplő követelmények a 3. cikk 1. pontjában meghatározott fogalomra tekintettel értelmezendők és megjegyezte azt is, hogy a 3. cikk 1. pontjában meghatározott fogalomból a helyi önkormányzatok tulajdonhoz való joga is következik.
- [31] Az indítványozók hivatkoztak továbbá arra, hogy a Charta 9. cikke több rendelkezést is tartalmaz a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásaira vonatkozóan. A Charta 9. cikk 2. pontja meghatározza, hogy a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak arányban kell állniuk az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladatokkal, a 4. pont pedig előírja, hogy a feladatok megvalósításához szükséges tényleges költségek alakulásával arányban kell állnia az önkormányzatoknak juttatott pénzügyi forrásoknak.

- [32] Az indítványozók hivatkoztak továbbá arra, hogy az Alkotmánybíróság a Charta egyes rendelkezéseit a 3383/2018. (XII. 14.) AB határozatban már vizsgálta. A felhívott határozatában az Alkotmánybíróság arra jutott, hogy a Charta 9. cikkének rendelkezései a nemzeti gazdaságpolitika által meghatározott kereteken belül értelmezhetők, a helyi önkormányzatok nemzetközi szerződésben meghatározott gazdálkodási szabadsága emiatt nem teljes, azonban „nem foszthatóak meg attól a szabadságuktól, hogy maguk határozzák meg a kiadási prioritásaikat” (Indokolás [23]).
- [33] Az indítványozók szerint a Bizottság állásfoglalásából és az Alkotmánybíróság felhívott határozatának az indokolásából egy több elemű követelményrendszer adódik, az alábbiak szerint. A helyi önkormányzatok számára biztosítani kell azokat a költségvetési forrásokat, amelyek a kötelező feladatok ellátásához elengedhetetlenek. A helyi önkormányzatok számára olyan és annyi forrást kell biztosítani, ami nemcsak a kötelező feladatok ellátását, hanem a helyi közügy körében értelmezhető szabadon választott feladatok gyakorlását is biztosítja számukra. Az indítványozók szerint a fentiekben hivatkozott követelményekből eredően a gépjárműadó elvonása, ami az önkormányzatok 2020. évi kötelezettségvállalásainak az alapját is „képezhette”, a Charta 3. cikk 1. pontjával, továbbá a 9. cikk 1., 2. és 4. pontjaival ellentétes, mivel az önkormányzat kötelezettségeinek teljesítése és jogainak gyakorlása alapját képező anyagi fedezetet elvonja. Ezen kívül az indítványozók szerint a Korm. r. támadott szabályozása ellentétes a Charta 9. cikk 6. pontjával is, mivel az állam nem kérte ki az önkormányzatok véleményét az őket érintő források meghatározása során, és a Kormány arról szóló tanulmányt sem publikált, amely a források elvonásának önkormányzati feladatellátásra vonatkozó hatását vizsgálta.
- [34] A Charta 3. cikk 1. pontja annak I. részében található, és a helyi önkormányzás egyezményi értelemben vett fogalmát határozza meg. A Charta 9. cikke ugyancsak annak I. fejezetén belül, a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásairól rendelkezik általánosságban meghatározva azt, hogy a helyi önkormányzatok milyen pénzügyi forrásokkal gazdálkodhatnak. A 9. cikk 1. pontja a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül a megfelelő saját pénzügyi forrásokhoz való jogot rögzíti, mely forrásokkal – hatáskörük keretein belül – a helyi önkormányzatok szabadon rendelkeznek. A 9. cikk 2. pontja az arányosság követelményét írja elő, azt, hogy a helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia. A 9. cikk 4. pontja azon pénzügyi rendszerekre vonatkozóan, amelyeken a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai alapulnak, előírja sokrétűség és a rugalmasság követelményét annak érdekében, hogy azok lehetővé tegyék – amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges – a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást. A 9. cikk 6. pontja pedig azt írja elő, hogy a források helyi önkormányzatokra eső részének meghatározása során – megfelelő formában – ki kell kérni a helyi önkormányzatok véleményét.
- [35] Az Alkotmánybíróság az indítványozók által hivatkozott 3383/2018. (XII. 14.) AB határozatban az Abtv. 24. § (1) bekezdésben foglalt hatáskörében eljárva, már vizsgálta a költségvetési törvény egyes rendelkezéseinek nemzetközi szerződésbe ütközését, és a Charta 9. cikk 1. és 2. pontja tekintetében, az indítványt elutasító határozatának indokolásában az alábbiakra mutatott rá: „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. 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.” (Indokolás [23]–[24])
- [36] Az Alkotmánybíróság a Charta indítványban megjelölt egyes rendelkezéseinek tartalma, az indítványban a nemzetközi szerződésbe ütközés alátámasztására felhozott indokok alapján, figyelemmel a 3383/2018. (XII. 14.) AB határozat indokolásában kifejtettakra, a jelen ügyben az alábbi megállapításra jutott. Az Alkotmánybíróság szerint a Korm. r. támadott szabályozása, ami az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése alapján veszélyhelyzetben, a Kvtv. 37. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt törvényi rendelkezéstől való eltérést szabályoz akként, hogy egy központi adónemet szabályozó törvényben foglalt, az állam által a helyi önkormányzatnak részben átengedett – az állam és a helyi önkormányzat között százalékosan megosztott – központi adó helyi

önkormányzat által már beszedett részét áthelyezi a központi költségvetés Járvány Elleni Védekezés Alapjába, nem hozható alkotmányjogilag értékelhető, és ekként érdemi elbírálást lehetővé tevő kapcsolatba a Charta indítványozók által felhívott, a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásaira vonatkozó általános, alapelvi szintű, az önkormányzatok pénzügyi forrásainak egészére vonatkozó rendelkezéseivel. A tartalmi, az érdemi alkotmányossági vizsgálatot lehetővé nem tevő kapcsolat hiánya miatt, a Charta felhívott rendelkezéseinek sérelme a vizsgált ügyben nem volt megállapítható. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint ugyanis az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi {3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [24]; 3190/2017. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30]; 3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [74]; legutóbb megerősítve: 3050/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [31]}. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 1. pontjában foglaltak szerint elutasította a Korm. r. 4. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt.

[37] 3. Az Alkotmánybíróság határozatának elvi tételeként az alábbi megállapítását emeli ki.

[38] Az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése alapján veszélyhelyzetben a folyó évi költségvetésről szóló törvény tárgykörében megalkotott, annak szabályozásához szorosan kapcsolódó, és a 37. § (1) bekezdés a) pontjától való eltérést előíró Korm. r. 4. §-a az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás alá tartozik. A Korm. r. támadott rendelkezését az Alkotmánybíróság csak az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezések alapján vizsgálhatja.

Budapest, 2020. június 9.

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett*

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

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett*

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[39] Egyetértek a rendelkező rész 1. és 2. pontjában foglaltakkal is. Az indítvány visszautasításával összefüggésben ugyanakkor fontosnak tartom hangsúlyozni a következőket.

[40] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy „[m]indaddig, 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 össz-

hangját 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.”

- [41] Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a korlátozás kifejezett célja a központi költségvetés bevételi forrásaira vonatkozó törvényi szabályok alkotmányossági kontrolljának átmeneti szűkítése {34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [35]; 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [17]}.
- [42] Fontosnak tartom ugyanakkor hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság következetes értelmezése szerint „az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepéből és funkciójából következően a hatáskörkivételt megszorítóan kell értelmezni” {40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [20]; lásd még: 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [29]; 8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [40]}. Az Alkotmánybíróság a 37. cikk (4) bekezdésének értelmezésével összefüggésben hangsúlyozta azt is, hogy „[a]z Alaptörvény hatáskört korlátozó szabályáról is azt kell feltételezni, hogy az a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgál (28. cikk)” {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [29]–[34]}.
- [43] Az Alkotmánybíróság a megszorító értelmezés elvére tekintettel rámutatott arra, 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: 20/2015. (VI. 16.) AB határozat; 3334/2019. (XII. 6.) AB határozat}.
- [44] Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „[a]z adójogi normák közül az esik a hatásköri korlátozás alá, amely tartalmilag, azaz anyagi jogi értelemben hozzátartozik valamelyik adónem törvényi tényállásához függetlenül attól, hogy melyik jogforrásban található {lásd például: 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [8]–[9]}. Az adótényállás azokat az elemeket, törvényi szabályozási egységeket öleli fel, amelyek megvalósulása esetén anyagi jogi adókötelezettség keletkezik” {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [16]}.
- [45] Az Alkotmánybíróság a 2/2016. (II. 8.) AB határozatban egy jogegységi határozat vonatkozásában állapította meg, hogy „központi adó-, és járulék nemek alkalmazására vonatkozóan állapít meg szabályokat a bíróságok számára”, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének értelmezése során mégis – a hatáskör-korlátozás megszorító értelmezése alapján – arra a következtetésre jutott, hogy az érdemi vizsgálatnak nincs akadálya, mert: „Az Alaptörvény e rendelkezése a törvényeket (törvényi rendelkezéseket) veszi ki az alkotmányossági vizsgálat alól” (Indokolás [25]).
- [46] A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése tekintetében következetesen érvényesíti a megszorító értelmezés elvét.
- [47] A jelen ügyben az Alkotmánybíróság, úgy gondolom, hogy hivatkozott gyakorlatának megfelelően jutott arra a következtetésre, hogy az indítvány egy, az Alaptörvény 53. § (2) bekezdése alapján a Kormány által a költségvetési törvény szabályozási tárgykörében megalkotott, ahhoz szorosan kapcsolódó gépjárműadó mint központi adónem vonatkozásában a Kvtv. 37. § (1) bekezdésnek a) pontjától való eltérést engedő, ekként a 2020. évi központi költségvetés bevételi oldalát érintő jogszabályi rendelkezést támadott, amely az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében meghatározott hatáskör-korlátozás hatálya alá tartozik.
- [48] Az indítvánnyal támadott jogszabály vonatkozásában ugyanis – figyelemmel a tartalmi vizsgálat elvére is – nemcsak annak van jelentősége, hogy törvényi szabályozás körébe tartozó jogviszonyokat érint, hanem annak is, hogy veszélyhelyzet idején – az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése értelmében – törvénytörő jellege van. Különleges jogrendben ezért úgy kell tekinteni, mint a költségvetési törvény törvénytörő szabályára.

Budapest, 2020. június 11.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [49] 1. A határozattal egyetértek. Véleményem szerint ugyanis – tartalmi megközelítésben – a helyi önkormányzatok kötelező feladatainak ellátásához elegendő forrás biztosítása alkotmányos, avagy a Chartából, azaz nemzetközi szerződésből fakadó követelmény. Ugyanakkor egy-egy adónemre (az adóévbeli megosztás mértékére) e követelményből számszerűsíthető következtetés nem vezethető le.
- [50] A rendelkező rész 2. pontját azonban részben eltérő indokokra vezetem vissza.
- [51] 2. A hatásköri korláttal [Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés] kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat az utóbbi években kikristályosodott [lásd legutóbb összefoglaló jelleggel: 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [33]–[41]]. A szabályozás értelmezésének megközelítési módja a kezdetektől fogva az, hogy a hatásköri korlátot megszorítóan kezeli az Alkotmánybíróság. A vonatkozó döntések sarkalatos pontja, hogy a hatásköri korlát a zárt listába foglalt törvényekre terjed ki. E fő szabály alól egyetlen kivételt tett eddig a testület (744/B/2010. AB végzés, ABH 2011, 2871).
- [52] 3. A rendkívüli jogrendben hozott norma felülvizsgálata a hatásköri korláthoz kapcsolódó „állandó” gyakorlatot nem változtatja meg. Ebben az ügyben ugyanis olyan sajátos alaptörvény-értelmezési kérdés merült fel, amelynek középpontjában az áll, hogy miként viszonyul egymáshoz a sérelmezett norma tartalma és formája. Tulajdonképpen jogforrástani levezetésre van szükség. Ennek lényege úgy foglalható össze tömören, hogy a támasztott rendelkezés nem kiegészíti vagy értelmezi a központi költségvetési törvényt, hanem felülírja azt, amire egyebekben alaptörvényi felhatalmazása van a Kormánynak [lásd: Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdés]. A megismerés formája tehát a kormányrendelet, a megismert tartalom pedig a központi költségvetés egyik szabálya. Következésképpen olyan törvényhozási tárgykört érintő központi költségvetési szabályról van szó, amit különleges jogrendben – az Alaptörvény értelmében – nem az Országgyűlés, hanem a Kormány alkothat meg. Ezért különleges jogrendben az ilyen tartalmú szabályra alakísága ellenére úgy kell tekinteni, mint a költségvetési törvény költségvetési szabályára, amely kétség kívül benne foglaltatik a hatásköri korlát zártkörű felsorolásában, azaz vonatkozik rá a hatásköri korlát.
- [53] 4. Szükséges emlékeztetni az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdésére. Eszerint „[k]ülönleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható”. Ennek értelmében az Alkotmánybíróság különleges jogrend idején is gyakorolja hatásköreit. A különleges jogrend idején azonban a hatásköri korlátozás mellett felértékelődik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének utolsó mondata, amelyet – az egyéb feltételek fennállta esetén – véleményem szerint a törvényalkotási tárgykörben megalkotott kormányrendeletekre is alkalmazni kell.

Budapest, 2020. június 11.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

- [54] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2020. június 11.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

[55] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2020. június 11.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [56] Egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel, ugyanakkor úgy vélem, hogy ugyanilyen következtetésre lehet jutni, ha a jogforrási hierarchia oldaláról közelítjük meg a kérdést.
- [57] A vizsgált kormányrendelet kibocsátására veszélyhelyzet idején, az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése alapján került sor. A támadott kormányrendelet ezért minőségileg különbözik a „rendes” jogrendben alkotható kormányrendeletektől, még ha – az Alaptörvény sajátos megoldásának köszönhetően – formájában, megnevezésében nem is tér el azoktól (szemben a Honvédelmi Tanács rendeletével, vagy a köztársasági elnök rendeletével).
- [58] A Kormánynak az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése alapján kibocsátott rendeletei sarkalatos törvényben meghatározottak szerint törvények alkalmazását felfüggeszthetik, törvényi rendelkezésektől eltérhetnek. Azaz az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése olyan szabályozási tárgykörök kormányrendeleti formában történő megjelenítésére ad felhatalmazást, amely „rendes” jogrendben törvényi szintű jogalkotás körébe tartoznak.
- [59] Álláspontom szerint az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése miatt a különleges jogrend időszakában – kivételesen – nem úgy érvényesül a jogforrási hierarchia, ahogyan a rendes jogrendben. A veszélyhelyzet időszakában a különleges jogrendi felhatalmazás alapján született olyan kormányrendelet, amely egyébként törvényi szabályozás körébe tartozó jogviszonyokat érint, *quasi* törvényi szintű jogforrás.
- [60] A jelen esetben olyan törvényhozási tárgykört érintő központi költségvetési szabályról van szó, amit különleges jogrendben – az Alaptörvény értelmében – nem az Országgyűlés, hanem a Kormány alkotott meg. Ezért az ilyen tartalmú rendeletre alakísága ellenére úgy kell tekinteni, mint a költségvetési törvény költségvetési szabályára, amelyre vonatkozik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése, s amely benne van az itt rögzített hatásköri korlát zártkörű felsorolásában.
- [61] Ennek megfelelően a Korm. rendelet 4. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt – nem vitatva a határozatban megjelenő többségi álláspontot – ezen indok miatt is vissza lehetett volna utasítani.

Budapest, 2020. június 11.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [62] A határozat rendelkező részének 2. pontjához, valamint a határozat indokolásának III/1. pontjához (Indokolás [17] és köv.) – az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás értelmezése kapcsán – az alábbi kiegészítést kívánom fűzni.
- [63] Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése sorolja fel a jogszabályokat, külön említve a törvényt és a kormányrendeletet. A 15. cikk (4) bekezdése értelmében a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. Az 53. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy a Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendelete egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.
- [64] Elfogadhatónak és megalapozottnak tartom azt a megközelítést, amely szerint ezen alaptörvényi rendelkezések *lex generalis* – *lex specialis* viszonyban állnak egymással. Az 53. cikk (2) bekezdése világosan és egyértelműen

kimondja, hogy a kormányrendelet, amely a rendes jogrendben nem lehet ellentétes törvénnyel, különleges jogrend idején, kivételesen mégis felülírhatja azokat. Természetesen ugyanezen bekezdés alapján ilyen, veszélyhelyzetben alkotott kormányrendelettel a 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt, pénzügyi tárgyú törvényeket is lehet módosítani.

- [65] Meglátásom szerint azonban ennek a tisztázásához képest egy további, különálló lépés annak az értelmezése, hogy ezek a kormányrendeletek az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében törvénynek minősülnek-e, és így vonatkozik-e rájuk az ott írt hatáskör-korlátozás. A Kormány ugyanis különleges jogrend idején sem törvényt alkot, hanem kormányrendeletet; és éppen azért van szükség az 53. cikk (2) bekezdésének *lex specialis* szabályára, hogy az ennek a törvénytől különböző jogforrásnak a jellegét meghatározza. Így véleményem szerint az Alaptörvény szövegpozitivistá értelmezése alapján az említett *lex generalis* – *lex specialis* viszonyból (pontosabban éppen amiatt) nem következik automatikusan az, hogy a kormányrendelet akár anyagi, akár alakai értelemben törvény volna, különösen az Alkotmánybíróság által megszorítóan értelmezett 37. cikk (4) bekezdése szempontjából.
- [66] Erre figyelemmel a határozat rendelkező részének 2. pontjában és az indokolás hozzá kapcsolódó részében foglaltak számomra csakis annak a nyomatékosításával tekinthetők teljesnek, meggyőzőnek és az Alaptörvény szövegével összhangban állónak, hogy a rendes jogrend a különleges jogrendtől élesen elhatárolandó; és míg az itt vizsgált Korm. r. az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésére tekintettel, kivételesen beletartozhat a 37. cikk (4) bekezdésének „törvények” kitételébe, rendes jogrend idején – mivel nem lehet egy kormányrendeletet törvénynek tekinteni – nem vonatkozna rá e hatásköri korlátozás annak ellenére sem, hogy tartalmilag a költségvetés bevételi oldalát, illetve központi adónemet érint, mert hiányozna a hatásköri korlátozás fennállásának megállapíthatóságához megkövetelt másik feltétel, a törvényi jogforrási szint.
- [67] Végezetül a határozat kapcsán általánosságban fontosnak tartom megjegyezni, hogy a helyi önkormányzatok kötelező feladatainak ellátásához elegendő forrás biztosítását alkotmányos, illetve a Chartából fakadó követelménynek tartom, ugyanakkor egy-egy adónem átengedésének mértékére ebből nem vezethető le számszerűsíthető következtetés.

Budapest, 2020. június 11.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

- [68] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2020. június 11.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

- [69] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2020. június 11.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [70] A határozatot támogattam, annak indokolásához az alábbi észrevételt fűzöm. Az Alaptörvény T) cikkének és 53. cikkének együttes értelmezése szerint a Kormány veszélyhelyzet idején alkotott rendelete nem törvény. A rendelet ugyanakkor átmenetileg – a különleges jogrend idejére – a törvénnyel azonos helyet foglal el a jogforrási hierarchiában – törvénnyel ellentétes rendelkezéseket is tartalmazhat. A különleges jogrend idején megalkotott kormányrendelet törvényt módosító szabályai tehát beépülnek a törvény átmenetileg – a különleges jogrend idején – hatályos szövegébe. Következésképpen ezek a törvény rendelkezésének minősülnek, így kiterjed rájuk az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében írt hatásköri korlátozás.

Budapest, 2020. június 11.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: II/822/2020.

• • •