

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3032/2017. (III. 7.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5048/2015/3. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1.1. Az indítványozó Halásztelek Város Önkormányzata (2314 Halásztelek, Posta köz 1., jogi képviselő: Kádár Balázs Ügyvédi Iroda 1054 Budapest, Báthory utca 7., dr. Kádár Balázs ügyvéd) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5048/2015/3. számú határozata alaptörvény-ellenességét és semmisítse azt meg, mivel a hivatkozott határozat az indítvány szerint sérti az Alaptörvény N) cikk (1) és (3) bekezdését, O) cikkét, a XV. cikk (2) bekezdését, a XXX. cikk (1) bekezdését, a 25. cikk (2) bekezdését, a 28. cikkét, a 32. cikk (1) bekezdésének *h*) pontját, valamint a 32. cikk (2) és (3) bekezdését.
- [2] A Pest Megyei Kormányhivatal Kormány megbízottja (továbbiakban: kormány megbízott) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) 136. § (2) bekezdése alapján – mivel a korábbi törvényességi felhívása eredményre nem vezetett –, törvénysértés okán kezdeményezte az indítványozó képviselő-testülete által hozott, a helyi adókról szóló 25/2012. (XII. 14.) számú önkormányzati rendelet (továbbiakban: Ör.) 4. § (1) és (2) bekezdése azon szövegrészeinek megsemmisítését, amelyek az építményadó alóli mentesség, illetve adókedvezmény igénybe vételét nemcsak a magánszemély, a lakásbérlő, vagy lízingelő személyek életvitelszerű ott-lakásától teszi függővé, hanem e jogosultságot egy igazgatási aktushoz, nevezetesen a lakcímbeljelentéshez is köti. A kormány megbízott a magasabb jogszabállyal – a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (továbbiakban: Hatv.) egyes rendelkezéseivel – való ellentét miatt kezdeményezte az Ör. megjelölt szabályai egyes szövegrészeinek a megsemmisítését.
- [3] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5048/2015/3. számú határozatával megállapította, hogy az Ör. 4. § (1) bekezdésének „amelyben a magánszemély adóalany a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 5. §-ában meghatározott lakóhelyet létesített, és” szövegrésze; a 4. § (2) bekezdés *a*) és *b*) pontjainak „az 1992. évi LXVI. törvény 5. §-ában meghatározott lakóhelyet létesítő, és amelyet” valamint „bejelentett” szövegrésze, továbbá a 4. § (2) bekezdés *c*) pontjának *ca*) *cb*) *cc*) *cd*) alpontjaiban a „fő lakáscímre bejelentett” szövegrésze ellentétes a Hatv. 6. § *c*) és *d*) pontjaiban foglaltakkal, ezért a hivatkozott szövegrészeket megsemmisítette. A Kúria határozatának indokolásában hivatkozott arra, hogy a Hatv. 6. § *c*) és *d*) pontját már több döntésében értelmezte. Ennek során megállapította, hogy az érintett önkormányzat nincs tekintettel az adófizetési kötelezettségben érvényesülő jogegyenlőségre [Hatv. 6. § *c*) pont] és a mentességekre vonatkozó, a lakhatás biztonságát különösen preferáló rendelkezésre [Hatv. 6. § *d*) pont] akkor, ha az építményadó esetében a vagyontömeg értékében megtestesülő teherbíró képességen túli, a tényleges lakhatáshoz nem kapcsolódó szempontokat is értékeli. A Kúria az indítványozó által támadott határozatában kifejtette, hogy nem látta indokát a korábbi gyakorlatától való eltérésnek, ezért ismét leszögezte, hogy törvényellenes az, ha az önkormányzat az adókötelezettség fennállását, vagy fenn nem állását, mértékét a lakcímnnyilvántartás adataitól teszi függővé.
- [4] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott arra, hogy az Alaptörvény 32. cikkének (1) bekezdés *h*) pontja a helyi önkormányzat számára biztosítja az adómegállapítás jogát, míg a Hatv. 6. § *c*) pontja az adó mértékének kereteit, a 6. § *d*) pontja pedig a mentességek körét szabályozza. Ez utóbbi tekintetében indítványozói vélemény szerint a törvény nemhogy nem korlátoz, hanem a „különösen fordulatot” követő felsorolás

után, a mentességek, kedvezmények kibővítésére ad lehetőséget. Ezért álláspontja szerint – túl azon, hogy nincs a hivatkozott törvényi rendelkezésnek a Kúria értelmezése szerinti korlátozó tartalma –, a támadott határozat az Alaptörvény 32. cikkének (2) és (3) bekezdésében foglaltakat is figyelembe véve alaptörvény-ellenesen vonja el az indítványozó helyi adókra vonatkozó döntési jogát.

- [5] Nem tartja elfogadhatónak továbbá az indítványozó azt az álláspontot, amely a bejelentett lakcímmel szemben az életvitelszerű ott-lakástól teszi függővé egyes kedvezmények megadását. Ez a megközelítés ugyanis a bejelentkezést jogellenesen elmulasztók számára biztosít előnyt, akik ráadásul éppen úgy – sőt a közlekedést tekintve még fokozottabban is –, igénybe veszik a település infrastruktúráját és szolgáltatásait, mint a lakcímnnyilvántartásba bejelentkezett lakosok. Az indítványozó hivatkozott továbbá a 2016. évi (központi) költségvetésről szóló törvény azon előírására, amely a támogatást illetően jelentős – lakosonként 30%-os mértékű – különbséget tesz a 10.000 főnél több állandó lakossal rendelkező települések javára. Mindezek alapján a Kúria határozata azt eredményezi, hogy sérül az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséből következő, arányos közteherviselés elve és a XV. cikk (2) bekezdés szerinti diszkrimináció tilalma is, mert a döntés a jogszabályi kötelezettségüket nem teljesítőknél is mentességet ad a helyi adó megfizetése alól. Végül hivatkozott az indítványozó az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének, és – a jogszabály értelmezés alaptörvény-ellenessége kapcsán – a 28. cikkének a sérelmére is.
- [6] 3. Az indítványozó főtktári felhívásra kiegészítette alkotmányjogi panaszát. A panasz-kiegészítésében – a korábbi érvelés megismétlése mellett –, az Alaptörvény N) és O) cikkére is hivatkozott, továbbá kifejtette azt az álláspontját, miszerint nem ért egyet azzal az Alkotmánybíróság által követett gyakorlattal, amely az önkormányzatokat, mint közhatalmat gyakorló állami szerveket megfosztja az alkotmányjogi panasz előterjesztésének lehetőségétől. Az indítványozó szerint „nem lehet a közhatalom gyakorlása és az önkormányzatiság között ilyen egyenlőséget vonni”, továbbá az Abtv. 27. §-ának rendelkezései sem tesznek különbséget az indítványozók között azon az alapon, hogy „civil”, vagy „közjogi” szervezetek-e.
- [7] 4. Az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie, ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott követelményeknek.
- [8] 4.1. Az indítványozó a Kúria Önkormányzati Tanácsának támadott határozatát 2016. február 23-án vette kézhez, az indítványt 2016. április 14-én, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti 60 napos határidőn belül adta postára, így a panasz határidőben benyújtottnak tekintendő. Az indítványozó jogi képviselővel jár el, aki szabályszerű meghatalmazását az Abtv. 52. § (6) bekezdése szerint az indítványhoz csatolta.
- [9] 4.2. Az indítványozói jogosultság Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 3149/2016. (VII. 22.) AB végzésben foglaltak szerint megváltoztatta azt a korábbi – az Alkotmányon alapuló – gyakorlatát, amely az önkormányzatokat mint közhatalmat gyakorló állami szerveket eleve elzárta az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségétől. Ugyanakkor a hivatkozott végzésében az Alkotmánybíróság a következő megállapítást tette: „[az] önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvita ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el. Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát nem az önkormányzat (egyébként különleges) jogi státuszának, hanem annak van relevanciája, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben, hierarchikus viszonyban, a közhatalmi jogosítványával élve, avagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az Alkotmánybíróság álláspontja ugyanis változatlan a tekintetben, hogy az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz – szervezet esetében is –, az egyedi ügyben bekövetkezett, Alaptörvényben biztosított, egyéni jogsérelem orvoslásának eszköze, amely nem az önkormányzat *sui generis*, vagy állam által átruházott hatáskörben hozott közhatalmi döntéseinek kikényszerítésére szolgáló intézmény.” {3149/2016. (VII. 22.) AB végzés (Indokolás [18])} Jelen ügyben az indítványozó önkormányzat képviselő-testülete a helyi közhatalom gyakorlása körében alkotta meg az Ör-t. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör. egyes rendelkezéseinek törvénnyel fennálló ellentéte miatt semmisítette meg az Ör. törvénysértő rendelkezéseit a panasszal támadott határozatában. Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalma alapján a vizsgált ügyben megállapította azt, hogy a panaszos a támadott határozat törvényességi szempontú felülvizsgálatát kérte az Alkot-

mánybíróságtól. Ezt támasztja alá az is, hogy a támadott határozat tartalma és az indítványban felhívott, a panaszos által sérülni vélt alaptörvényi rendelkezések között az indítványozó által kifejtett indokok alapján alkotmányossági szempontú vizsgálatot megalapozó tartalmi kapcsolat nem volt megállapítható. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva a bírói döntést törvényességi szempontból nem vizsgálhatja felül. A fent kifejtettek alapján a vizsgált ügyben az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése szerinti mérlegelés során azt állapította meg, hogy a panaszos a támadott kúriai határozat törvényességi felülvizsgálatát nem indítványozhatja.

- [10] 4.3. Mivel az Alkotmánybíróság megállapította azt, hogy a jelen ügyben az indítványozó a támadott kúriai határozat törvényességi felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál nem indítványozhatja, nem vizsgálta a továbbiakban azt, hogy az indítványban felhívott alaptörvényi rendelkezések közül melyek tekinthetők Alaptörvényben biztosított jognak, továbbá azt sem, hogy az Ö.r-t figyelembe véve fogalmilag melyek képezhetnék az indítványozó „jogait”.
- [11] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az eljárás tárgyát képező alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 27. §-ában és 51. §-ának (1) bekezdésében szabályozott törvényi feltételeknek, ezért az indítványt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2017. február 21.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [12] Egyetértek a rendelkező részben foglaltakkal, ugyanakkor véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak az adott ügyben hatásköre hiányát kellett volna megállapítania, és erre tekintettel visszautasítani az alkotmányjogi panaszt.
- [13] 1. Álláspontom szerint minden bírósági eljárásban elsődlegesen vizsgálendő kérdés, hogy az érintett szervnek van-e hatásköre az elé vitt ügy elintézésére. Ennek megfelelően az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*) pontja – a határozott kérelem törvényi kritériumaival összefüggésben – írja elő, hogy az indítványozónak egyértelműen meg kell jelölnie azt az alaptörvényi, vagy törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására.
- [14] Az Alkotmánybíróság jellemzően az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának tartalmi feltételeit [Abtv. 56. § (2) bekezdés] megelőzően vizsgálja a határozott kérelem törvényi feltételeit, és ennek keretében elsőként a hatáskör fennállását értékeli [3247/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [6]]. Véleményem szerint ebben az ügyben indokolatlanul tért el e gyakorlatától az Alkotmánybíróság.
- [15] 2. Az adott ügyben az indítványozó formálisan az Abtv. 27. §-a alapján terjesztette elő alkotmányjogi panaszát. Az indítványának tartalmából ugyanakkor egyértelműen megállapítható, hogy az adott ügyben nem a bírósági eljárást, hanem a Kúria által vizsgált önkormányzati rendelet törvényellenességét kifogásolta. Alkotmányjogi panaszának indokolásában ugyanis abban foglalta össze érveit, hogy „az indítványozónak a jelen esetben az önálló rendeletalkotási joga olyan, az Alaptörvényben lefektetett alapjog, amely feltétlen garanciális védelmet kell, hogy élvezzen a közhatalom gyakorlásával szemben. A sérelmezett bírósági döntés tehát az indítványozónak az Alaptörvény 32. cikke (1) bekezdés *h*) pontjában, valamint (2) és (3) bekezdésében foglalt önálló jogalkotási jogát sérti azzal, hogy az Alaptörvénybe ütközően is akadályozza az arányos közteherviselésre és

a diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezések érvényesítését.” Ebből következően az indítvány valójában annak vizsgálatára irányult, hogy a Kúria tévesen állapította-e meg az önkormányzati rendelet törvényellenességét.

- [16] 3. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 2. § (1) bekezdése ugyanakkor úgy rendelkezik: „[a] bíróságok [...] az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról – törvényben szabályozott eljárás során – véglegesen döntenek.” Ennek megfelelően a Bszi. 45. § (1) bekezdése alapján a Kúrián az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjában, valamint a 32. cikk (4) és (5) bekezdésében foglalt ügyek elbírálására önkormányzati tanács működik. Az önkormányzati tanács feladata a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárás lefolytatása [Bszi. 45. § (3) bekezdés]. Az Alaptörvény és a Bszi. hivatkozott rendelkezései értelmében tehát a Kúria Önkormányzati Tanácsának a feladata az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének a vizsgálata. Erre figyelemmel határozza meg az Abtv. 37. § (1) bekezdése is az Alkotmánybíróság hatáskörét az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatával összefüggésben.
- [17] Az Abtv. 37. § (1) bekezdése szerint „[a]z Alkotmánybíróság a 24–26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.” Ebből következően, az Alkotmánybíróságnak kizárólag akkor áll fenn a hatásköre az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának a vizsgálatára, ha az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nem merül fel. Az adott esetben a Kúria Önkormányzati Tanácsa a támadott önkormányzati rendelet törvényellenességét a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 6. § c) és d) pontjára tekintettel vizsgálta.
- [18] A kifejtettek alapján úgy gondolom, hogy mivel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a támadott önkormányzati rendelet törvényellenességét a Hatv. 6. § c) és d) pontja alapján állapította meg, ezért az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján nincs hatásköre vizsgálni az érintett önkormányzati rendelet törvényességét.

Budapest, 2017. február 21.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/775/2016.

