

Alkotmánybíróság

Donáti u. 35-45.
Budapest
1015

Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/775-4/2016
Érkezett:	2016 JÚN 27.
Példány:	1
Melléklet:	db
Kezelőiroda:	

Alulírott **Halásztelek Város Önkormányzata** (2314 Halásztelek, Posta köz 1.) **indítványozó** – a csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselőm, Kádár Balázs Ügyvédi Iroda (1054 Budapest, Báthory utca 7., képviselőtében: dr. Kádár Balázs ügyvéd) útján – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. § alapján a **IV/775-3/2016.** számú ügyben az alábbi

alkotmányjogi panasz indítványt

terjesztem elő:

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5048/2015/3. sorszámú határozatának alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt, mivel sérti az Alaptörvény N) cikk (1) és (3) bekezdését, a 32. cikk (1) bekezdés h) pontját, (2) és (3) bekezdését, a XXV. cikk (2) bekezdését, továbbá a XXX. cikk (1) bekezdését, valamint a 25. cikk (2) bekezdését és a 28. cikket.

Az Alkotmánybíróság hatásköre az indítvány elbírálására az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése d) pontján alapul, melynek értelmében az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját, továbbá a 24. cikk (3) bekezdése b) pontja alapján megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést.

Az indítványozó jogosultságát az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 27. §-a alapozza meg. A Kúria Önkormányzati tanácsának határozatát az indítványozó 2016. február 23. napján vette kézhez, így az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidő számításánál ezt az időpontot kell figyelembe venni.

A tisztelt Alkotmánybíróság több végzésében kifejtette ugyan, hogy az önkormányzatoknak, mint közhatalmi állami szervnek nincsen olyan az államhatalommal szemben garanciákat jelentő alapvető joga, amely feljogosítaná az alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Álláspontom szerint azonban nem lehet a közhatalom gyakorlása és az önkormányzatiság között ilyen egyenlőséget vonni, azon túl, hogy az Abtv. 27. §-ának rendelkezései nem tesznek különbséget az indítványozók között azon az alapon, hogy az indítványozó szervezet civil, vagy közjogi szervezet-e.

Az alapjogi védelmet a helyi önkormányzatok vonatkozásában álláspontom szerint éppen az alapozza meg, hogy az önkormányzatok, mint a helyi közügyek intézésére feljogosított szervek, feladatkörükben eljárva a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján, önkormányzati rendeletet alkothatnak. E

rendeletalkotásuk pedig éppen olyan, az Alaptörvény által garantált alapjog, amelynek az általános állami közhatalommal szembeni garanciákkal kell rendelkeznie. Éppen ezért, ha ez az önkormányzati alapjog sérül – mondjuk éppen azzal, hogy a jogalkotási tevékenység bírósági felülvizsgálatára az Alaptörvényben foglalt alapvető jogok sérelmével kerül sor – akként, hogy azzal egyben az állampolgárok érintett körének alapvető joga is lényeges sérelmet szenved, nem lehet arra az álláspontra helyezkedni, hogy az ilyen alaptörvény-ellenes bírói döntés Alkotmánybírósági felülvizsgálatára nem kerülhet sor.

A kérdéskör persze visszautal az Alaptörvény N) cikkére is, amely rögzíti, hogy Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, melynek körében előírja, hogy az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során ezt az elvet kötelesek tiszteletben tartani. Ebben a körben pedig egy olyan bírósági döntés, amely ellentétes az Alaptörvény O) cikkének az arányos közteherviselést megfogalmazó elvével nem eshet az Alkotmánybírósági kontroll mérlegelési körén kívül.

Összefoglalva tehát, álláspontom szerint 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.

Indokolás:

A Pest Megyei Kormányhivatal Kormány megbízottja a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Motv.) 132. § (1) bekezdése alapján törvényességi felhívással élt az indítványozóval szemben. Tekintettel arra, hogy az indítványozó a törvényességi felhívásban foglaltakat nem teljesítette és a Kormányhivatal álláspontja szerint a jogszabálysértés továbbra is fennállt az Motv. 136. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte a rendelet sérelmezett szövegrészeinek megsemmisítését.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5048/2015/3. sorszámú határozatával annak törvényellenességére hivatkozással megsemmisítette az indítványozó Halásztelek Város Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 25/2012. (XII. 14.) számú önkormányzati rendelete 4. § (1) bekezdésének „amennyiben a magánszemély adóalany a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 5. § -ában meghatározott lakóhelyet létesített, és,„ szövegrészt; a 4. § (2) bekezdés a) és b) pontjainak „az 1992. évi LXVI. törvény 5. § -ában meghatározott lakóhelyet létesítő, és amelyet” valamint a „bejelentett” szövegrészt, továbbá a 4. § (2) bekezdése c) pontjának ca) cb) cc) cd) alpontjaiban a „fő lakás címre bejelentett” szövegrészt. (az eredeti rendelet szövegét 2. számú mellékletként csatolom)

A Kúria döntése szerint az indítványozó a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Helyi adó tv.) 1. § (1) bekezdésén alapuló felhatalmazása alapján megalkotott rendelete ellentétes a Helyi adó tv. 6. § c) pontjával, mert nincs tekintettel az adófizetési kötelezettségben érvényesülő jogegyenlőségre, továbbá sérti a törvény d) pontjának a lakhatás biztonságát szolgáló rendelkezését és azt, hogy a rendelet az életvitelszerű lakáshasználat tényét a bejelentkezés igazgatási aktusához köti, a Helyi adó tv. mentességi keretszabályaihoz képest többletfeltételt állapít meg.

A települési önkormányzatok alapvető feladata a helyi közszolgáltatások biztosítása. E feladatnak a helyi sajátosságokhoz és igényekhez igazítható ellátása - melynek során nélkülözhetetlen a helyi közösségek kezdeményezőkézsége, áldozatvállalása is - elengedhetetlenné teszi az önkormányzatok önálló gazdálkodása feltételeinek megteremtését. Ennek érdekében a települési önkormányzatok képviselő testülete rendelettel az illetékességi területén helyi, valamint települési adókat vezethet be.

A helyi önkormányzatok adómegállapítási jogát az Alaptörvény 32. cikke (1) bekezdés h) pontja biztosítja. Az alaptörvényből fakadó jogosultság teljesítésének kereteit pedig a Helyi adó tv. adja meg. A rendelet 6. § c) pontja ebben a körben az adó mértékének meghatározására vonatkozó kereteket, míg a d) pont a helyi adók alóli mentességek körét szabályozza. A mentességek körét a hivatkozott rendelkezés azonban nem korlátozza, éppen ellenkezőleg, az így különösen fordulatot követő felsorolás után a mentességek, kedvezmények rendszere kibővítésére ad lehetőséget.

Szükséges kiemelni, hogy az 55/2008. (IV. 24.) AB (Abh 1.) határozattal szemben – tekintettel arra is, hogy az Alkotmánybíróság minden ügyet egyedileg vizsgál – többek között a 3142/2015. (VII. 24.) AB határozatban foglaltakkal az Alkotmánybíróság a Kúriai állásponttal ellentétes következtetésre jutott.

A sérelmezett önkormányzati rendelettel kapcsolatban a döntés sarkalatos pontja, hogy az adókedvezménynek azon adózók számára történő biztosítása, akik a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 5. § -ában meghatározott lakóhelyet létesítenek az egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos (homogén) csoportba tartozó jogalanyok között tesz-e különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.

Ennek megfelelően nem ütközik a diszkrimináció tilalmába, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő szabályozást; vagy a homogén csoportra nézve eltérő szabályozásnak ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes.

Nem vitásan az Alkotmánybíróság már a Kúriai határozatban is hivatkozott Abh1.-ben korábban leszögezte, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) keretrendelkezései által biztosított mozgástéren belül az önkormányzatok nagyfokú autonómiával rendelkeznek mind az adó mértéke, mind pedig az esetleges kedvezmények nyújtása tekintetében. A Hatv. 6. § d) pontja szerint az önkormányzat adó-megállapítási joga arra is kiterjed, hogy a Hatv.-ben meghatározott mentességeket további mentességekkel, illetőleg kedvezményeket további kedvezményekkel is kibővítse. Akkor tehát, amikor a Kúria azt állapítja meg, hogy az Indítványozó önkormányzati rendelete a Hatv. e rendelkezésének korlátjaiba ütközik, azon túl, hogy ilyen korlátozó rendelkezése nincsen a hivatkozott jogszabálynak, megsérti és elvonja, korlátozza az indítványozónak azt az Alaptörvény 32. cikkébe foglalt jogát, hogy a törvény keretei között döntsön a helyi adók fajtájáról és mértékéről, ide értve az azzal kapcsolatos mentességek meghatározását is (32. cikk (1) bekezdés h) pontja, (2) és (3) bekezdése). Határozata ezért sérti az alaptörvényben foglaltakat.

A vizsgálat során figyelembe kell venni azt is, hogy az ingatlanadó megfizetését érintő és a jelen ügyben is vizsgált különbségtétel abban az esetben nem minősül önkényesnek, ha a helyi adónemből befolyó bevételek olyan fejlesztési, illetve működési kiadások finanszírozását szolgálják, amelyek a bejelentett lakóhellyel nem rendelkező - de az adott vagyontárgy folytán az adott településhez kötődő - magánszemélyek javát is szolgálják. Így a település infrastruktúráját (például az utakat, közvilágítást) minden tulajdonos egyformán veszi igénybe, abból kizárni senkit nem lehet. Szintén minden tulajdonos javát szolgálja a közbiztonság és köztisztaság biztosítását

célzó önkormányzati feladatok ellátása. Az önkormányzatok pedig a fentiekben megjelölt feladatainak ellátását biztosító forrásokat vagy állami hozzájárulásból, vagy helyi adókból tudják biztosítani. Az ilyen alapokon fekvő különbségtétel azonban alkotmányosan indokolt.

Ezzel összefüggésben utalni kell arra is, hogy az a felfogás, amely a bejelentett lakcímmel szemben az életvitelszerű ott-lakástól teszi függővé egyes kedvezmények biztosítását, azok számára biztosít előnyt, akik nem tanúsítanak jogkövető magatartást. A lakcímnnyilvántartásról szóló jogszabály ugyanis 26. § (1) bekezdésében a Magyarország területén élők számára 3 munkanapon belül teszi kötelezővé a be-, vagy kiköltözés után a lakcím bejelentését. Ebből következően életvitelszerűen ott lakó, de lakcímnnyilvántartásba be nem jelentkezett polgárok a három munkanapos határidő kivételével egyetlen településen sem élhetne a jogszabályok rendelkezése alapján. Az agglomerációs településeknek, mint például Halászteleknek is, gyakori problémája, hogy a lakosok, akik a Budapesten dolgoznak az ottani napközbeni parkolási kedvezmények, vagy más oktatási előnyök érdekében nem jelentkeznek be a tényleges lakóhelyükre, míg azonban a tényleges lakóhelyüként szolgáló település minden egyéb infrastruktúráját igénybe veszik. A bölcsődei, óvodai ellátást a településen veszik igénybe, de ezen túl a helyi közutakat is fokozottabban használják a más településen lévő munkába járással, de ugyanúgy a települések által fenntartott és többletberuházást igénylő orvosi ügyeleti rendszert, a közvilágítást, a közparkokat, játszótereket, tehát minden egyéb infrastruktúrát igénybe vesznek. E közben azonban a lakosság szám, vagy lakossági jövedelem alapján átadott önkormányzati bevételekben, és így a helyi közteherviselésben nem jelennek meg. Itt azonban utalni kell arra is, hogy a Magyarország 2016. évi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény 2. mellékletéből, mely a helyi önkormányzatok működésének általános támogatásáról szól, is nyomon követhető, hogy a lakosság számának különös költségvetési jelentősége van, mert a 10.000 és a 10.001 fő állandó lakost felmutatni képes önkormányzatok támogatása között lakosonként 30%-os mértékű különbség van. Ez a lakosság szám különbség az agglomerációs településeknél sokszor csupán néhány tucatszám, ám a magasabb lakosság szám, akár csak egy fővel történő meghaladása az önkormányzati költségvetések 30%-os bővülését és így a helyi közszolgáltatásokra fordítható összegek jelentős növekedését jelenti, de egyben alapot is tud nyújtani arra, hogy ne a helyi adóknak kelljen az egyébként elvesző központi támogatásból eredő forráshiányt pótolniuk.

Az önkormányzat az állandó lakosokra, illetve a lakosság számra tekintettel nyújtott állami, központi forrásokra, valamint ezzel összefüggésben a bejelentett lakóhely létesítésének ösztönzésére, tehát az Alkotmánybíróság által már korábban is elfogadhatónak minősített indokra alapította rendeletét a bejelentett lakosoknak nyújtott kedvezmény kapcsán. Álláspontunk szerint ezért sem állapítható meg továbbá, hogy a helyi adóból származó bevétel célja olyan önkormányzati feladatok forrásigényének kielégítése lenne, amely kizárólag a bejelentett lakóhellyel rendelkező személyek javát szolgálja.

Mindebből következően azt kell látni, hogy a Kúriai határozat azt eredményezi, hogy sérül a közteherviselés, illetve a Kúriai megfogalmazás szerint az adófizetési kötelezettségben érvényesülő jogegyenlőség. Éppen a Kúriai határozat az, amely megteremti annak a lehetőségét, hogy azok a polgárok mentesüljenek a helyi adók megfizetése alól, akik a lakcímbjelentési kötelezettségük elmulasztásából fakadóan nem vesznek részt a helyi közfeladatok, a település működtetését szolgáló szolgáló közfeladatok szükségessé váló kiadások finanszírozásában.

A döntés ennek megfelelően sérti az arányos közteherviselés követelményét, így a döntés az Alaptörvény XXX. cikke (1) bekezdését is sérti, amely rögzíti, hogy teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.

Ebből fakadóan továbbá a határozat a XV. cikk (2) bekezdésébe is ütközik, mert a közteherviselés szempontjából hátrányos helyzetbe sorolja azokat, akik a helyi közteherviselésben egyébként is részt vesznek, azzal, hogy a jogszabályi kötelezettséget nem teljesítők számára is mentességet ad a helyi adó alól, mentesítve így a közteherviselésben részt nem vevőket a résztvevőkkel szemben az arányos hozzájárulás kötelezettségétől.

A fentiekre tekintettel álláspontunk szerint a Kúria határozata az Alaptörvény 25. cikkének (2) bekezdését is sérti továbbá a 28. cikket is, hiszen a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell, hogy értelmezzék. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor pedig azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. A Kúria határozata azonban ezzel szemben éppen ellenkezően az adófizetési kötelezettségben érvényesülő jogegyenlőséget feltételezi akkor, amikor a helyi rendelet célja pontosan az Alaptörvény XXX. cikkében meghatározott arányos közteherviselés érvényesítése.

Akként nyilatkozom, hogy az ügyben nincsen folyamatban felülvizsgálati eljárás a Kúria előtt, és perújítást (jogorvoslat a törvényesség érdekében) sem kezdeményeztünk az ügyben.

Kelt: Halásztelek, 2016. június 21. napján

Halásztelek Város Önkormányzata
Indítványozó képviselőjében:

KÁDÁR BALÁZS ÜGYVÉDI IRODA
Dr. Kádár Balázs
ügyvéd
1054 Budapest, Báthori u. 7.
drkadarb@t-email.hu