

Alkotmánybíróság

1015 Budapest

Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: II/ 00919 - 0 / 2020	
Érkezett: 2020 MÁJ 29.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: db	2

Alulírott országgyűlési képviselők (levelezési cím: Képviselői Irodaház, 1054 Budapest, Széchenyi rkp. 19.) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) és f) pontjai és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése, 32. § (1)-(2) bekezdései és 37. § (2) bekezdése alapján az alábbi

utólagos normakontroll indítványt

terjesztjük elő.

Kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet, valamint a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével (szükségesség-arányosság elve), B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve – visszaható hatályú jogalkotás tilalma és kellő felkészülési idő), Q. cikk (2) bekezdés (nemzetközi jog és a magyar jog összhangja), a XIII. cikk (1) és (2) bekezdéseivel (tulajdonhoz való jog), XV. cikk (2) bekezdésével (diszkrimináció tilalom), valamint ezekkel összefüggésben az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjával (önkormányzati tulajdonon fennálló tulajdonjog gyakorlása), Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével (jogorvoslathoz való jog), az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésével (a veszélyhelyzeti kormányrendeletekre vonatkozó alkotmányossági követelmények), valamint az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdésével (Alaptörvény alkalmazásának felfüggesztésére vonatkozó tilalom) és a kihirdetés napjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg azokat.

Indítványozók az indítvány alátámasztásául az alábbiakat adják elő.

I. Általános háttér bemutatása

1. A COVID-19 járvány 2020 márciusában érte el Magyarországot, amelynek következtében Magyarország Kormánya az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján 2020. március 11. napján a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben a veszélyhelyzet kihirdetéséről döntött, majd ezt követően számos, a mindennapi életet érintő kérdésben rendeleti úton hozott törvényi rendelkezésektől eltérő szabályokat.

2. Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében foglalt 15 napos határidő elteltét követően az Országgyűlés a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvénnyel (a továbbiakban: felhatalmazási törvény) lehetőséget biztosított a Kormánynak arra, hogy az a veszélyhelyzetben alkotott rendeletek hatályát határozatlan időre meghosszabbítsa. A törvény hatálybalépése óta a veszélyhelyzeti kormányrendeletek rendre rendelkezést tartalmaznak arról, hogy hatályuk a hatálybalépésüket követő 15. napon túl is meghosszabbodik.

3. Az Alaptörvény 53. cikk (2) és (3) bekezdései, valamint a felhatalmazási törvény rendelkezései alapján Magyarország Kormánya megalkotta a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: **Rendelet 1.**), valamint a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: **Rendelet 2.**). Mindkét rendelet a kihirdetésüket követő napon, azaz 2020. április 18-án lépett hatályba, hatályukat a Rendelet 1. 12. §-a és a Rendelet 2. 6. §-a 2020. június 15-ig, de legfeljebb a veszélyhelyzet megszűntetéséig hosszabbította meg. Az Indítványozók a jelen beadványban a Rendelet 1. és Rendelet 2. egészének Alaptörvény-ellenességét állítják. Ahol ez a jogi érvelés szempontjából különösen fontos, ott Indítványozók megjelölik, hogy konkrétan mely, Rendelet 1-ben található szabályok alkotmányosságáról fejtik ki álláspontjukat.

4. A Rendelet 1. általánosságban tartalmaz arra vonatkozóan szabályokat, hogy a Kormány ún. különleges gazdasági övezetté nyilváníthat önkormányzati tulajdonban lévő területeket. **A Rendelet 1. ugyanakkor hallgat arról, hogy a különleges gazdasági övezet micsoda és konkrétan milyen célból lehet létrehozni.**

5. A Rendelet 1. a különleges gazdasági övezetté nyilvánítás keretében kifejezetten arról rendelkezik, hogy ilyen esetben az övezetbe tartozó ingatlanok tulajdonjoga a megyei önkormányzatra száll át, arra vonatkozóan a helyi adók kivetésére és beszedésére, valamint egyéb önkormányzati hatáskörök gyakorlására a továbbiakban a megyei önkormányzat jogosult. Továbbá, amennyiben a rendelet hatályba lépést követő időszakra már a települési önkormányzat felé történt a különleges gazdasági övezettel érintett adóalanyok részéről befizetés, ennek is a megyei önkormányzat részére történő átcsoportosítását követeli meg.

6. A Rendelet 2. a Rendelet 1-ben foglalt rendelkezéseket alkalmazza a Göd Város Önkormányzatának tulajdonában álló jelentős területekre (helyrajzi szám szerint tételesen felsorolva Rendelet 2. 1. és 2. számú mellékleteiben.) Ennek következtében Göd város ingatlanainak tulajdonjoga mellett jelentős helyi adó bevételektől is elesik. A Rendelet 2. által elrendelten a megyei önkormányzat tulajdonába kerülő területek a Samsung gyár, illetve annak kiszolgálását jelentő területek, amely alapvető adóbevételt jelent az önkormányzatnak, továbbá korábban fejlesztések, beruházások történtek a területen.

II. Az indítvány befogadhatósága

Indítványozói jogosultság

7. Az Indítványt az Indítványozók az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján nyújtják be.

Res iudicata hiánya

8. Rendelet 1. és Rendelet 2. Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság mindeddig sem alkotmányjogi panasz, sem bírói kezdeményezés vagy előzetes normakontroll indítvány alapján nem hozott döntést, így az Abtv. 24. § (3) bekezdésében foglalt korlátozás sem képezi az indítvány előterjesztésének akadályát.

Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt korlátozó szabály alkalmazhatatlansága

9. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében **“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.”

10. Az Indítványozók – részben - helyi iparüzési adó szabályokat támadnak meg jelen beadványban és nem az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt, hanem egyéb Alaptörvényben szereplő jogokra hivatkozva. Látszólag tehát akadály lehetne a t. Alkotmánybíróság eljárásának.

11. A t. Alkotmánybíróság az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésével kapcsolatban a következőket mondta ki. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében lefektetett szabály célja a költségvetésre, a zárszámadásra és az államháztartás egyes bevételi forrásaira vonatkozó törvényi szabályok alkotmányossági kontrolljának átmeneti szűkítése {lásd más megfogalmazásban: 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [17]}. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy az alkotmányossági felülvizsgálatot korlátozó szabály

alkalmazási hatályát megszorítóan értelmezi [a megszorító értelmezés elvét lásd először: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [20]; legutóbb: 8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [40]]. Ez a megközelítés áll ugyanis összhangban az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciójával, amely abban az alaptörvényi szabályban gyökerezik, miszerint „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve” [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra a megállapítására is, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt törvények listája zártkörű {8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [40]}. Tehát az alkotmányossági felülvizsgálatot szűkítő kivételes rezsimbe kizárólag a felsorolt normák tartoznak, annak hatóköre nem bővíthető (34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [35-37.]) Az Alkotmánybíróság a 22/2013. (VII. 19.) AB határozatában – értelmezve az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés második mondatát – megállapította, hogy az eljárási természetű felülvizsgálat a pénzügyi tárgyú törvények esetében is lehetséges, a hatáskör-korlátozás a tartalmi vizsgálatra vonatkozik {Indokolás [8], lásd még: 20/2015. (VI. 16.) AB határozat}.

12. A fenti elveket a jelen ügyre alkalmazva megállapítható, hogy az alaptörvényi tilalom **törvények** megsemmisítését tilalmazza. Az Indítványozók veszélyhelyzeti **kormányrendeletek** alkotmányosságát kérdőjelezi meg jelen beadványban. A **veszélyhelyzeti kormányrendelet nem törvény**, még akkor sem, ha törvényi szabályokat felülírhat ideiglenes jelleggel. Az Alaptörvény államszervezeti-hatásköri szabályainak értelmezésekor a lehető legszűkebb értelmezés elvét kell követni, analógiának helye nincs. Különösen így van ez, ha egy alkotmányos szerv hatásköreinek korlátozásáról kell állást foglalni. Ezen belül is kiemelt helyet foglalnak el jelenleg az Alkotmánybíróság hatáskörei. Járványügyi veszélyhelyzet esetén ugyanis a t. Alkotmánybíróság az egyetlen szerv az Alaptörvény 54. Cikk (2) bekezdése értelmében, melynek működése nem korlátozható.

13. Az Alkotmánybíróság hatásköreinek korlátozásának megszorító értelmezésének elvéből fakadóan az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörének járványügyi veszélyhelyzet ideje alatt is a lehető legteljesebbnek kell lennie. Amennyiben az Alkotmánybíróság egy hatáskörének terjedelme értelmezésre szorul, alkotmányosan csak olyan interpretáció fogadható el, mely a járványügyi veszélyhelyzet alatt alkotott normák teljes felülvizsgálatát teszi lehetővé. Ebből következően, még ha kétely is ébredne az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének nyelvtani értelmét illetően – veszélyhelyzeti kormányrendelet nem törvény – az értelmezés a korlátozhatatlanság elvéből fakadóan nem vezethet másra, minthogy a t. Alkotmánybíróságnak van hatásköre a veszélyhelyzeti kormányrendeletek felülvizsgálatára.

14. Az előzőket támasztja alá az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének rendszertani értelmezése is. Az, hogy ebben az alaptörvényi szabályban nem kapott helyet a veszélyhelyzeti kormányrendeletek megtámadhatósága, nem a véletlen műve. A veszélyhelyzeti kormányrendeletek ugyanis nagyban különböznek a törvényektől. Céljuk és értelmük, hogy egy súlyos válság elhárítása érdekében gyorsan lehessen átmeneti normatív szabályokat alkotni, melyek megalkotására a normál parlamenti törvényhozási procedura túl lassú lenne. Ebben az esetben ugyanakkor a törvényalkotási eljárás bizonyos garanciális szabályai értelemszerűen nem érvényesülnek. Az alkotmánybíróági kontroll dogmatikai problémájának megválaszolása szempontjából releváns ilyen hiányzó garancia például, hogy veszélyhelyzeti kormányrendelettel kapcsolatban az Országgyűlés nem élhet az előzetes absztrakt normakontroll lehetőségével, és a köztársasági elnök sem emelhet alkotmányos

vétót. A kormányrendeletekkel kapcsolatos alkotmánybíróági hatáskör tehát eleve szűkebb, mint törvényekkel szembeni.

15. Továbbá arra is fontos rámutatni, hogy járványügyi veszélyhelyzet esetén alapvető jogokat – kormányrendeletekkel – a normál mértéken túl lehet korlátozni. Ugyanakkor az Alaptörvény alkalmazása nem függesztődött fel, az alapvető jogok korlátozása nem tetszés szerinti. A jogkorlátozás alkotmányosságát viszont csak az Alkotmánybíróság döntheti el, így kiemelten fontos, hogy nem legyenek kizárt tárgykörök az eljárásban. A kormányrendeleteket tehát alkotmányossági szempontból lehet és kell vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, arra az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt tilalom nem alkalmazható.

16. Arra a valószínűtlen esetre, ha a t. Alkotmánybíróság elvileg mégis alkalmazhatónak látná az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt tilalmat, a teljesség kedvéért Indítványozók felhívják a figyelmet a következőkre.

17. A pénzügyi jog az adótevénytállás elemeit tekinti meghatározó jelentőségűnek, mivel ez tartalmazza az adókötelezettség megállapításához szükséges feltételek és sajátosságok összességét. Az adótevénytállás elemei az adóalany, az adótárgy, az adóalap, az adómérték (valamint, ha az adónem esetében ilyen van, az adókedvezmény és az adómentesség).

18. Ezzel szemben az, hogy az adóbevételek beszedésére ki jogosult, nem anyagi (tartalmi) adójogi kérdés, hanem adóeljárás. Jelen kormányrendeletek pedig csak és kizárólag ezt a kérdést rendezik – Göd város önkormányzata helyett a megyei önkormányzat lett erre jogosult. (A Rendelet 2 tartalmaz évközi adóemelés tilalmára vonatkozó szabályokat is, de ezeknek a szabályoknak olyan szoros a kapcsolata az adókövetéssel és beszedéssel, hogy önmagukban – a lényegi szabályok megsemmisítése esetén – értelmetlenné válnak, így azonos szempontú vizsgálatuk indokolt.

19. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében a korlátozó szabály is csak az anyagi adójogi szabályokra vonatkozhat az alkotmányozói szándék és a vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat szerint, hiszen a korlátozásokat az államadósság mértékével és a teljes hazai össztermékkel kapcsolja össze, amely elsődleges szintén az anyagi jogi kérdésekkel állhat összefüggésben, nem pedig azzal, hogy ki – melyik önkormányzati szint - jogosult a beszedésre vagy megállapításra.

20. Indítványozók felhívják a figyelmet továbbá arra, hogy nem is általában az adótörvényeket, hanem a "központi adónemekről szóló" törvényeket nevesíti a korlátozás, tehát a "helyi adók központi feltételei" esetén is az adónemek alkotmányos vizsgálhatatlansága és nem az eljárási szabályok kizárása a t. Alkotmánybíróság hatásköréből volt a cél. Az adóbeszedés eljárásjogi szabálya tehát nem eshet semmiképpen az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt tilalom tárgykörébe.

III. Rendelet 1. és Rendelet 2. Alaptörvény-ellenes volta

21. Elöljáróban Indítványozók összefoglalják a konkrétan sérelmezett rendeleti szabályozások mibenlétét. **Indítványozók a Rendelet 1. egészének alkotmány-ellenességét állítják.** Ugyanakkor a Rendelet 1. kapcsán a főbb problematikus jogszabályhelyek a következők, melyből kirajzolódik a jogfosztás módja és mértéke. A Rendelet 1. ezen a helyen nem ismertetett szabályai a különleges gazdasági övezetek feletti önkormányzati kontroll megyei szintre történő szabályait tartalmazzák, azokat nem idézzük, de az Alaptörvénybe ütköző szabályozási rendszer integráns részét képezik. A Rendelet 1-2.-őt nem lehet „mozaikosan” megsemmisíteni, nem pusztán egy-két szabályuk alapjogot sértő, hanem maga a szabályozási koncepció az. Mindenesetre az Indítványozók leszögezik, hogyha a t. Alkotmánybíróság nem látna okot a rendeletek egészének megsemmisítésére, egyes részletszabályokat külön is megsemmisíthet, hiszen a rendeletek egészére vonatkozó érvelés az egyes részletszabályokra is vonatkozik, az Indítványozók kérik ilyen tartalommal elbírálni Indítványukat.

2. § (1) A különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendeletben meghatározott területen fekvő forgalomképtelen, törzsvagyongba tartozó - a 4. § alapján a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben, valamint külön törvényben meghatározott közfeladat, különösen településüzemeltetési közfeladat ellátását szolgáló és ahhoz szükséges - közterület, közpark, közút tulajdonjogát annak terheivel, és az azokkal kapcsolatos egyéb kötelezettségekkel együtt a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye **megyei önkormányzata szerzi meg.**

(2) Az (1) bekezdésben megjelölt megyei önkormányzat **tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásba a megyei önkormányzat megkeresése alapján kell bejegyezni.** A megkeresésben hivatkozni kell a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet tulajdonjog-átruházást, valamint az ingatlan helyrajzi számát tartalmazó rendelkezésére.

6. § (1) A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) rendelkezéseitől eltérően, a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye **megyei önkormányzat képviselő-testülete (a továbbiakban: közgyűlés) jogosult arra, hogy rendeletével a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendeletben meghatározott területen a Htv. szerinti helyi adókat bevezesse.** A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti **települési önkormányzat** a különleges gazdasági övezet területén a Htv. szerinti **adómegállapítási jogát nem gyakorolhatja.**

(2) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti **települési önkormányzat** helyi adókról szóló rendeletében **meghatározott szabályokat kell alkalmazni mindaddig, amíg a közgyűlés rendeletében nem állapít meg erre vonatkozó szabályokat.**

(3) A **közgyűlés adómegállapítási jogát** - a (4) bekezdésben foglalt eltéréssel - a Htv.-ben foglaltak szerint **gyakorolja.**

(4) Ha a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat

a) valamely helyi adót bevezette, akkor a közgyűlés év közbeni adómegállapítása során nem súlyosbíthatja az adóalanyok terheit;

b) határozott időre szóló adómértéket alkotott, akkor a Htv. 7. § h) pontjában foglalt adómérték-változtatási korlátozás a közgyűlést is köti;

c) a Htv. 39/C. § (4) bekezdése szerint adómentességet vagy adókedvezményt alkotott, akkor a Htv. 7. § j) pontja szerinti korlátozás a közgyűlést is köti.

7. § (1) A különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépésének napján **a helyi iparűzési adó alanyának a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat illetékességi területén fennálló iparűzési adókötelezettsége megszűnik, amelyet az állandó jellegű iparűzési tevékenység utáni adókötelezettség szempontjából úgy kell tekinteni, mintha az iparűzési adó alanya székhelyét áthelyezte, telephelyét megszüntette volna.**

(2) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megyei önkormányzat illetékességi területén a helyi iparűzési adókötelezettség a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépésének napját követő napon keletkezik.

8. § (1) Ha az **adóalany előrehozott adót fizetett a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat számára, akkor a be nem számított előrehozott adót a település önkormányzati adóhatóságától visszaigényelheti** az adózás rendjéről szóló törvény túlfizetésre vonatkozó szabályai szerint.

(2) A különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépését követő harminc napon belül a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti település önkormányzati adóhatósága a különleges gazdasági övezet területén lévő épület, épületrész, telek tekintetében, hozzá benyújtott építményadó-, telekadó-, magánszemély kommunális adója bevallást, adatbejelentést az állami adóhatóság részére - adókimutatás céljából - átadja.

9. § (1) A közgyűlés által bevezetett helyi adóból származó bevétel a **különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzatának bevétele.** Az állami adóhatóság az általa beszedett helyi adót naponta átutalja a közgyűlés által közölt számla javára.

(2) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata az (1) bekezdés szerinti bevételt a rendeletében meghatározott módon a különleges gazdasági övezet szerinti megye területén fekvő - különös tekintettel a beruházással közvetlenebbül érintett - települések területén megvalósuló fejlesztések és a települések működésének támogatására, valamint a bevétel legfeljebb 5%-ának erejéig a megyei önkormányzat e rendelet szerinti feladatok ellátásával kapcsolatos működési költségeire használhatja fel.

10. § (1) A közgyűlés által bevezetett helyi adók esetében az adóhatósági feladatokat az állami adóhatóság látja el.

(2) Ahol a Htv. önkormányzati adóhatóságot említ, ott a különleges gazdasági övezet esetén az állami adóhatóságot kell érteni.

(3) Ahol a Htv. az önkormányzat illetékességi területét említi, ott a különleges gazdasági övezet területét is érteni kell.

(4) A Htv. mellékletében említett település alatt a különleges gazdasági övezetet is érteni kell.

22. Fent idézett szakaszok pontosan rögzítik az önkormányzati tulajdon elvonását – ha úgy tetszik, államosítását –, valamint az adókimutatás és adóbeszedés jogának áthelyezését a megyei szintű önkormányzatokhoz. Kitűnik a rendelkezésből, hogy az önkormányzatoktól tervezett, és már részben realizált bevételt von el a kormány és csoportosít át minden indoklás nélkül.

23. A Rendelet 2.-t az Indítványozók a maga egészében támadják, de a főbb problematikus rendelkezések az alábbiak:

2. § (1) A Kormány a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 1. § (1) bekezdése szerinti **különleges gazdasági övezetté nyilvánítja** a Göd város közigazgatási területén elhelyezkedő, az 1. melléklet szerinti - az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításról szóló kormányrendelet módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: kormányrendelet) 2. mellékletében foglalt táblázat 7. és 7a. sora szerinti nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás (a továbbiakban: Beruházás) megvalósítását szolgáló – ingatlanokat (A Rendelet 2 1 §-a szintén ezt a lépést készíti elő általánosságban).

(2) A Beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzat Csomád Község Önkormányzata, Dunakeszi Város Önkormányzata, Göd Város Önkormányzata és Sződ Község Önkormányzata.

(3) Az 1. mellékletben szereplő - a kormányrendelet által nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánított beruházás helyszínéül szolgáló -, az ingatlan-nyilvántartás szerinti belterületi ingatlanokat és ezen ingatlanokból telekalakítási eljárásban hozott, véglegessé vált döntés alapján kialakított **ingatlanokat külterületi ingatlanként kell nyilvántartásba venni**. A külterületté nyilvánítási eljárást Pest Megye Önkormányzata megkeresése alapján az ingatlanügyi hatóságként eljáró Pest Megyei Kormányhivatalnak kell lefolytatnia, és az ingatlanokat külterületi művelés alól kivont területként az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeznie. A kérelemben hivatkozni kell e rendelet külterületté nyilvánítást, valamint az ingatlan helyrajzi számát tartalmazó rendelkezésére. Az ingatlanügyi hatóság ügyintézési határideje 21 nap.

3. § A Göd város közigazgatási területén létrejövő különleges gazdasági övezeten található, Göd Város Önkormányzatának tulajdonában álló, forgalomképtelen, törzsvagyongba tartozó, 2. mellékletben felsorolt közterület, közpark, közút tulajdonjogát - az R. 4. §-a szerinti közfeladat ellátása érdekében - Pest Megye Önkormányzata szerzi meg.

4. § (1) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat illetékességi területén fennálló

a) állandó jellegű iparüzési tevékenység utáni adókötelezettségről az e rendelet hatálybalépése napját magában foglaló adóévről szóló adóbevallással egyidejűleg, de legkorábban 2020. szeptember 30-áig,

b) ideiglenes jellegű iparüzési tevékenység utáni adókötelezettségről 2020. szeptember 30-áig kell adóbevallást benyújtani a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti önkormányzati adóhatósághoz.

(2) Az adóalany az (1) bekezdés a) pontja szerinti bevallásban megállapított adó és az e rendelet hatálybalépése napján tartó adóévében a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti önkormányzati adóhatósághoz megfizetett adóelőleg pozitív különbözetét a bevallás benyújtásának napjáig megfizeti, vagy - negatív különbözet esetén - a

különbözetet ettől az időponttól kezdődően jogosult az adózás rendjéről szóló törvény szerint visszaigényelni.

(3) Az adóalany az (1) bekezdés b) pontja szerinti bevallásban megállapított **adót az adóbevallás benyújtása napjáig fizeti meg a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti önkormányzati adóhatósághoz.**

24. A fenti rendelkezések pedig kifejezetten Göd város vonatkozásában, az ő területi igazgatása alá tartozó, tulajdonában álló ingatlanok tulajdonelvonását és bevétel megszüntetését rögzíti. Ezzel, a lentebb részletesen előadott módon az önkormányzati működést is nagyban megnehezíti a kormányrendelet, a bevételeket vagy a helyben élő polgároknak kell pótolnia – ami azok nagyságát tekintve irreális és nem is elvárható az adófizetőkől – vagy Göd városnak az alapvető feladati ellátására fordítandó összegeket kell működését veszélyeztető mértékben megnyírbálnia.

Az alapjogi teszt járványügyi veszélyhelyzet idején

25. Lényeges kérdés, hogy járványügyi veszélyhelyzetben miként lehet alapvető jogokat korlátozni. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése tartalmazza az alapvető jogok korlátozásának általános tesztjét. 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. Ez a szabály veszélyhelyzetben is irányadó, hiszen az Alaptörvény alkalmazás nem került felfüggesztésre az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése értelmében. Ez tehát az első alkalmazandó teszt.

26. A képet árnyalja, hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése értelmében alapvető jogok gyakorlása felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdésében meghatározott módon túl is korlátozható. Ez a szabály látszólagosan felülírja az I. cikk (3) bekezdését és szinte korlátlan jogkorlátozást enged. Ez tehát a második alkalmazandó teszt.

27. Az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése értelmében a Kormány veszélyhelyzeti rendeletet sarkalatos törvényben meghatározott módon és tárgykörben hozhat. Ez a sarkalatos törvény esetünkben a „Felhatalmazási törvény” néven ismertté vált 2012. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről. A Felhatalmazási törvény 2. § (2) bekezdése értelmében a Kormány a rendeletalkotási jogkörét - **a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan** - a Rendelet szerinti humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása **céljából** gyakorolhatja. Ez a szabály sarkalatos, mely közvetlenül az alaptörvényi szabály végrehajtásául szolgál.

28. Járványügyi veszélyhelyzet során megalkotott kormányrendelet bármilyen törvényt megváltoztathat. Ez alól egy kivétel van: maga a Felhatalmazási törvény, hiszen az adja meg alkotmányos alapját és keretét a veszélyhelyzeti kormányrendeletek megalkotásának. Mindezt a Felhatalmazási törvényben lévő alapjog-korlátozási tesztet minden kormányrendeletre közvetlenül alkalmazni kell, és ha az adott rendelet megsérti azt, meg kell semmisíteni, hiszen az a jogforrási hierarchiában magasabb szinten álló jogszabályt sért. **Ez**

tehát a harmadik, kényszerítően alkalmazandó teszt – mely tartalmát és lényegét tekintve gyakorlatilag visszahozza a generális, Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében található szükségesség-arányosság tesztet. Mi több: az még annál szigorúbb is, hiszen az alapvető jog korlátozásának legitim célja tekintetében nagyon megköti a Kormány kezét – rendelet alkotni csak és kizárólag a járvány megelőzése, kezelése és káros hatásainak elhárítása érdekében lehet.

A. A tulajdonhoz való jog sérelme

a) Az Alkotmánybíróság gyakorlata a tulajdonhoz való jog körében – az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdése alapján

29. Az AB klasszikus megfogalmazásában: „Az Alkotmány a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa.” Illetve: „A tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal ma már nem a tulajdon korlátozása és polgári jogi értelemben vett elvonása között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért.” (64/1993. (XII. 22.) AB-határozat.)

30. A testület következetes gyakorlata, hogy a tulajdonjog védelme tágabb kört ölel föl, mint a polgári jogi védelem. Az alkotmányos tulajdonvédelem kiterjed minden olyan jogosítványra, amely a jogosult jogi pozícióját meghatározza [17/1992. (III. 30.) AB határozat, 40/1997. (VII. 1.) AB határozat]. Ebben a határozatában az AB ezt így fogalmazta meg: „Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő minden vagyoni jog biztosítására vonatkozik”. Így az alkotmányos tulajdonvédelem magában foglalja a tulajdonjog egyes részjogosítványait, tehát a birtoklás, a használat, és a hasznok szedésének jogait is, akárcsak a tulajdonjog kevésbé részjogosítványa, mind inkább annak eleme, a jogos váromány védelmét.

31. A tulajdonhoz való jog nem korlátlan és korlátozhatatlan. Az alapjogként védett tulajdonjog tartalmát annak köz- és magánjogi korlátaival együtt kell értékelni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától. Erre is utal a tulajdonhoz való joghoz kapcsolódó azon alaptörvényi mondat, „A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” – [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés], amely a korábbi Alkotmányhoz képest új elem a tulajdonjog alkotmányos rögzítésében.

32. A tulajdonnak az állam által történő korlátozása kapcsán az Alkotmánybíróság a korlátozás céljával és arányosságával kapcsolatos megfontolásokat vizsgálta több határozatában. A 64/1993. (XII. 22.) AB-határozat szerint „Az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.”

33. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a közérdek követelményének a hagyományos értelemben vett közhasznú és közcélú korlátozásokon túl olyan korlátozások is megfelelhetnek, amelyek közvetve oldanak meg társadalmi problémákat [ld. fent hivatkozott 64/1993. (XII.22.) AB határozat]. Az arányosság kérdésével több határozatában is foglalkozott az Alkotmánybíróság [pl. 7/2006. (II.22.) AB határozat, ABH 2006, 181., 13/1998. (IV.30.) AB határozat, ABH 1998, 429, 435., 3/2000. (II.25.) AB határozat, ABH 2000, 38.]. Ezekből arra a következtetésre lehet jutni, hogy a tulajdonkorlátozás arányossága olyan vizsgálat, amely alapvetően a konkrét eset körülményeitől függ, teret engedve a kazuisztikának.

34. A várománynak a jogirodalomban többféle értelmezése van. Az Alkotmánybíróság a határozataiban megállapítja, hogy „a váromány, a szó legtágabb értelmében olyan jövőbeli jogszerzést lehetővé tevő függő jogi helyzet, amelyben a jogszerzés feltételei részben megvannak, míg további feltételei a jövőben vagy bekövetkeznek, vagy sem. Szűkebb értelemben várományon valamely alanyi jog megszerzésének jogilag biztosított lehetőségét értjük, amelytől a várományost az ellenérdekű fél önkényesen nem foszthatja meg (Szladits Károly: A magyar magánjog vázlat. Budapest, 1933. 109. p.)” [51/2007. (IX. 15.) AB határozat]. Ez utóbbi gyakorlatilag azt jelenti, hogy a jogosult az összes feltételt teljesítette, és csak az időmúlás hiányzik a jogszerzéshez. Az Alkotmánybíróság 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában azt is kifejtette, hogy „a különböző várományok csak akkor részesülnek a tulajdon alapjogi védelmében (Alkotmány 13. §), ha az azokra vonatkozó „ígérvény” ellenszolgáltatás fejében történt.”

35. Az Alkotmánybíróság a 3194/2014. (VII. 15.) határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény XIII. cikke tekintetében továbbra is fenntartja azt a korábbi gyakorlatát, amelynek értelmében a tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ezen a téren rendkívül megszorító, mert azt mondja ki, egy vállalkozási tevékenységjövőbeli nyereségének reménye nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak (3024/2014. (II. 9.) AB határozat, 43-44. pontok).

36. A testület töretlen gyakorlata, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni {34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [46]}. Arra is rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy a mindenkori kormánynak kell azt igazolnia (adott esetben a vonatkozó szakmai álláspontok megfelelő ütköztetését követően), hogy a tervezett változtatások miatt és mennyiben járulnak hozzá ezen közérdek érvényesítéséhez. Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor nem lehet feladata annak vizsgálata, hogy valamely, korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása mennyiben segíti elő az adott feladat- és hatáskör korábbiaknál hatékonyabb

ellátását, ennek mérlegelése ugyanis a mindenkori jogalkotó kompetenciájába tartozó kérdés. Az Alkotmánybíróság hatásköre kizárólag valamely, a jogalkotó által választott szabályozási modell Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára terjedhet ki.

b) A fenti elvek alkalmazása a jelen ügyre

37. Mindenekelőtt szükséges rögzíteni, hogy a veszélyhelyzet kifejezetten egy átmeneti, rendkívüli állapot mind jogi, mind pedig társadalmi szempontból. Ezt támasztják alá az Alaptörvény 53. cikk (2)-(4) bekezdésben foglalt rendelkezések is, amelyek egyrészt először is csak tizenöt napra adnak felhatalmazást ennek elrendelésre, másrészt pedig kifejezetten rögzítik, hogy a veszélyhelyzet megszűnésével a Kormánynak a veszélyhelyzeti felhatalmazás keretében alkotott rendeletei hatályukat veszítik.

38. A hivatkozott korlátozások többségében várhatóan érvényesülnek is a veszélyhelyzetben alkotott rendeletek esetében pl.: az élelmiszer vásárlására 65 év alatt és felett kialakított időszavakat kijelölő Korm. rendelet a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti, és ennek az lesz a következménye, hogy mindenki a korábban megszokott módon, bármikor végezheti a bevásárlását, ami meg is felel a szabályozás céljának.

39. A fenti példával ellentétben Rendelet 1. és Rendelet 2. – bár formálisan a veszélyhelyzeti felhatalmazás keretében alkotott Korm. rendeletek, egyáltalán nem ideiglenes, átmeneti jellegű rendelkezéseket tartalmaznak. Még általánosságban, a különleges gazdasági övezetté nyilvánítás esetében esetleg értelmezhető lenne ezen átmeneti jelleg, Rendelet 1. és Rendelet 2. egyik központi szabályozási kérdésében azonban egyáltalán nem, ugyanis itt egy *ex lege* tulajdonszerzési jogcímet vezetnek be.

40. Tiszteletben tartva a tulajdonjognak a polgári jogi és alkotmányjogi fogalma közötti különbségtételt, a nagyon speciális helyzet és szabályozási tartalom miatt szükséges egy rövid kitérőt tenni általában a tulajdonjog fogalmára és tartalmára vonatkozóan. A tulajdonjogot nem véletlenül nevezik a legteljesebb alanyi magánjognak, hiszen egy abszolút szerkezetű jogviszonyról beszélünk, a tulajdonossal szemben mindenki más kötelezett, tartalmát tekintve ilyen értelemben a tulajdonjog korlátlan. Ami a jelen veszélyhelyzeti szabályozás szempontjából még fontosabb, hogy a tulajdonjog megváltozása általában a véglegesség, vagy legalábbis a határozatlan időtartamú szerzés céljával történik, tehát alapvetően időben is korlátlan. Amennyiben valaki bármilyen jogcímen tulajdonost szerez, azt szinte soha nem azzal a céllal teszi, hogy pár hónapon belül a korábbi tulajdonosnak a dolgot visszaadja, hanem hogy a továbbiakban ő élvezze erre vonatkozóan a tulajdonost megillető jogosultságokat.

41. Rendelet 1. és Rendelet 2. ebben az értelemben a klasszikus tulajdonszerzési alapelveket is tekintik irányadónak: a szöveget értelmezve véglegesnek tűnő módon rendelkeznek a hatályuk alá eső helyrajzi számú ingatlanok tulajdonjogi kérdéséről. Konkrét rendelkezéseket tartalmaznak az ingatlanok szükség szerinti átminősítésére, a megyei önkormányzat részéről a tulajdonjog bejegyzése iránti kérelemre vonatkozó eljárásra. Azonban semmilyen rendelkezést nem tartalmaznak az eredeti állapotnak a veszélyhelyzet

elmúltát követő helyreállítására, az ingatlanoknak Indítványozók részére történő visszaadására.

42. Ezzel a megoldással viszont éppen a veszélyhelyzeti szabályozás átmeneti jellegére nincsenek tekintettel, és nagymértékben átlépik az erre vonatkozó alkotmányos felhatalmazás kereteit is. Ugyanis jelen szabályozási tartalom mellett Rendelet 1. és Rendelet 2. hiába veszti hatályát a veszélyhelyzet megszűnésével – a korábbi, bevásárlásra vonatkozó párhuzamos példával szemben – ez nem a veszélyhelyzet előtti állapot visszahozását fogja eredményezni. Amikor ugyanis már megtörtént a tulajdonjog átruházása, hiába veszti hatályát a speciális szabályokat létrehozó jogszabály, az érintett ingatlanok tulajdonjoga – erre vonatkozó szabályozás hiányában – a megyei önkormányzatnál fog maradni. Ennek eredményeként Rendelet 1. és Rendelet 2. gyakorlatilag az ingatlanoknak és az abból befolyó bevételeknek a kisajátítását rendelte el, azonban ennek minden garanciális és kompenzációs eleme nélkül. Bár a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok körében az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése lehetőséget ad az alapjogok gyakorlásának felfüggesztésére, vagy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túli korlátozására, ez semmiképpen nem vezethet ahhoz az értelmezéshez, hogy mindenféle mérlegelés nélkül teljesen kiüresíthető egy alapjog, ráadásul a veszélyhelyzeten alapvetően túlmutató módon.

43. Veszélyhelyzet esetén az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése értelmében. Alapvető jogokat nem lehet korlátlanul korlátozni. Az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése teljesen egyértelműen kijelöli az jogkorlátozás alkotmányos korlátait: arra a veszélyhelyzetre irányadó sarkalatos törvényben meghatározottak szerint kerülhet sor.

44. A felhatalmazási törvény 2. § (2) bekezdése pedig egyértelműen kijelöli ezt a tartományt: „A Kormány az (1) bekezdés szerinti jogkörét - a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan - a Rendelet szerinti humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.” A korlátozásra tehát érvényes a klasszikus szükségesség-arányosság teszt és legfőképpen arra csak és kizárólag a járványügyi védekezés céljából kerülhet sor, tehát csak rendkívül szűk körben, megszorító jelleggel.

45. Mint talán leghasonlóbb jogintézmény, a kisajátítás szabályait lehetséges jelen szabályozás esetében is figyelembe venni. Erre vonatkozóan az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése azt tartalmazza, hogy „tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

46. Összhangban Indítványozóknak a már korábban kifejtett érveivel, a veszélyhelyzeti korlátozások kizárólag a veszélyhelyzettel – jelen esetben a humánjárvány további terjedésének megelőzésével – szoros összefüggésben értelmezhetőek. A járvánnyal összefüggésben szükséges gazdasági intézkedések már alapvetően tágabb kapcsolatban állnak csak a veszélyhelyzettel (a *contrario*, önmagában egy gazdasági válság kialakulása esetén nem kerülne veszélyhelyzet sem elrendelésre), így a gazdasági intézkedésekkel együtt járó

alapjog-korlátozás esetében még megszorítóbban kell értelmezni a veszélyhelyzeti jogalkotás szabályait.

47. Mindezek után elemezzük végig, hogy a szükségesség-arányosság tesztnek a támadott rendeleti rendelkezések mennyiben felelnek meg.

- legitim cél/közérdek – járvány és hatásai elleni küzdelem

48. A rendeletek támadott rendelkezései nyilvánvalóan nem kapcsolódnak a járvány elleni epidemiológiai küzdelemhez, hanem gazdasági rendelkezéseket tartalmaznak - illetőleg, mint látni fogjuk, még azokat sem. Az érintett ingatlanok tulajdonának átruházásától kevesebb megbetegedés nem lesz Magyarországon. A Kormány képviselőjében 2020. április 28-án Sziijártó Péter minisztertől elhangzott, hogy a gödi beruházás megyei szintre történő becsatornázásának indoka, hogy ez egy „gigaberuházás”, amelynek „állami szintű kezelése indokolt”.

49. Ugyanakkor, ha figyelmesen elolvassuk Rendelet 1.-et fel fog tűnni egy dolog: egyáltalán nem derül ki belőle, hogy a létrehozandó különleges gazdasági övezet micsoda. A Rendelet 1. 1. §-a a 100 milliárd forintnál értékesebb, a megye gazdasági életében kiemelet gazdasági jelentőségű területeken tesz lehetővé ilyen területek létrehozását, munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülése és új beruházások ösztönzése céljából. Mindez azonban csak a jogszabály tárgyi köre – és nem valódi szabályozás. **A rendeletek sehol nem mondják meg, hogy a különleges gazdasági övezeteknek mik a jellemzői, hogyan fognak működni, konkrétan mire valók. Központi államigazgatási befolyás – elvileg – nem érvényesül felettük. A rendeletek csak megyei szintre helyezik át a területek tulajdonjogát és a kapcsolódó önkormányzati-irányítási hatásköröket.**

50. Indítványozók itt mutatnak rá, hogy a megyei szintű közgyűlési rendszer még mindig nem azonos az állami, központi hatalmi apparátussal – az az önkormányzatiság egy másik szintje és szerve csupán. Jogállamban, a hazai választási rendszert is figyelembe véve a központi végrehajtó hatalmi ág és a helyi, a többségi hatalom korlátozását biztosító önkormányzati szervezet minden körülmények között egymástól függetlenül kell, hogy működjön, utóbbinak legfeljebb a törvényességi felügyeletét láthatja el a végrehajtó hatalmi ág, de ekkor is kizárólag a jogszabályoknak megfelelő működését ellenőrizheti. Nincs arra mód egy alkotmányos berendezkedésű államban, hogy a beruházás méretétől, bekerülési költségeitől vagy hatásaitól függően a kormányzat önkényesen és mindenfajta kompenzáció nélkül államosítson egy a helyi önkormányzatiság működésében jelentős szerepet betöltő, anyagi forrást biztosító elemet. Különösen nem kerülhet sor erre veszélyhelyzeti intézkedésbe csomagolva, holott arra az előbbieken és a lentebb kifejtettek szerint semmilyen kényszerítő, alkotmányos indok nem mutatkozik. A külügyminiszter által felhozott indok alkotmányos alapjául tehát nem szolgálhat a támadott rendeleti szabályok megalkotásának.

51. Rendelet 1. és Rendelet 2. jogalkotói indokolást nem tartalmaznak, azok céljára mindössze a Rendelet 1. preambulumból (mely teljesen általánosan utal a „nemzetgazdaság stabilitására”, a „humánjárvány negatív gazdasági következményeinek csökkentésére”, a

„munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülésére” és „a meglévő munkahelyek megőrzésére vagy új munkahelyek létesítésére.” A Rendelet 2. 1. §-a ehhez még annyit tesz hozzá, hogy a támadott intézkedésre a „veszélyhelyzet által veszélybe sodort több mint ezeröttszáz munkahely megvédése, valamint több mint kettőezer-öttszáz új munkahely megteremtése céljából” került sor. Rendelet 2. kapcsán meg kell jegyezni, hogy Indítványozók semmilyen konkrét veszélyről nem rendelkeznek információval a már meglévő 1500 munkahely tekintetében. 2500 új munkahely megteremtésével kapcsolatban pedig szintén nincs információjuk, de ehhez ingatlanától és adóbevételeitől semmiképpen nem kell megfosztani Göd városát, hiszen ez a lépés a Samsung-gyár működését semmiben nem befolyásolja, hiszen az adót a jövőben ugyanúgy meg kell fizetnie, csak más jogosult részére.

52. Továbbá fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a Rendelet 1. támadott szabályai semmilyen kapcsolatban nem állnak a járvány elleni védekezés konkrét céljaival, vagy még akár a gazdasági hatások enyhítésével sem. Ezt a célt a kormánynak kellene bemutatnia, de ezzel adós maradt. **Fontos hangsúlyozni, hogy nem pusztán gazdasági érdeket kell bemutatni. A Kormánynak a járvány konkrét gazdasági hatásaira kellene rámutatni a konkrét Indítványozók és államosított területek kontextusában.** Mindezzel a Kormány az indítvány benyújtásáig adós maradt és azt utólag sem lesz képes megfelelően végrehajtani – mert ilyen gazdasági hatás vagy érdek nem létezik. A Rendelet 1. kapcsán pedig be kellene mutatni, hogy pusztán a helyi szintről a megyei szintre kerülő ingatlanok és a rajtuk működő gazdasági társaságok miben szolgálnak bármilyen járványügyi célt. Mindeddig ez nem történt meg. Ebben a körben hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy a közérdekből történő korlátozás szükségessége kérdésében egyedi aktusok törvényességének ellenőrzése esetén a bírói hatalom, normatív aktusok felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság állást tudjon foglalni. A közérdek miatt fennálló szükségesség” fennállásának bizonyítása a normaalkotó (...) felelőssége (50/2007. (VII. 10.) AB határozat, 4.1. pont).

53. Ennek értelmében tehát egy a veszélyhelyzettel kapcsolatban nem álló, kizárólag gazdasági érdek által motivált alapvető jog korlátozást von ki az alkotmányos garanciák alól, **közérdekű cél nélkül.** Minthogy a Rendeletek megalkotása semmilyen **közvetlen** járványügyi célt nem szolgáltak, a támadott szabályait meg kell semmisíteni már ezen okból, hiszen ellentétben állnak a Felhatalmazási törvény 2. § (2) bekezdésével, ezáltal az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésével is. Összességében tehát Alaptörvénybe ütköző módon korlátozták az Indítványozók Alaptörvény XIII. Cikkében foglalt tulajdonhoz való jogát.

- **szükségesség és arányosság**

54. Amennyiben a pusztán általános gazdasági célokat a t. Alkotmánybíróság elfogadná legitim célnak a járványügyi védekezés kontextusában is, úgy felhívjuk a figyelmet arra, hogy a korlátozás nem állja ki a szükségesség-arányosság teszt próbáját. Jelen ügyben, mely kisajátításnak minősül – mivel véglegesen történik a tulajdonjog átszállása – nem valósulnak meg egyébként a kisajátítási eljárás kötelező elemei, ideértve a közigazgatási eljárást, és szükség esetén a bírósági jogorvoslatot. Ami még fontosabb: az azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás alaptörvényi követelménye egyáltalán nem valósul meg Rendelet 1. és Rendelet 2. szabályozása mellett. Göd város **ugyanis semmilyen kártalanításra nem jogosult** az

elvett ingatlanok ellenértékeként, amely teljességgel ellentétben áll az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való joggal összefüggésben kifejtett gyakorlatával. Összegezve tehát: valós indok és bármilyenfajta eljárási garancia és kompenzáció nélkül egyszerűen megfosztották Göd várost nagyértékű ingatlan tulajdonától és – mint a következőkben látni fogjuk – az abból származó további adóbevételétől is. Indítványozók hangsúlyozzák, hogy a magyar és a nemzetközi gyakorlat szerinti ún. szabályozással történő kisajátítás történik.

55. Indítványozók álláspontja szerint még a hivatkozott alkotmánybíróági gyakorlat rendkívül szűken értelmezett tulajdoni váromány fogalom alá is beleesik jelen beadvány Göd város jövőbeli adóbevételeit érintő része. Jelen ügyben ugyanis nem pusztán arról volt szó, hogy a „kisajátított” ingatlanok és az azokon folytatott gazdasági tevékenységből Göd város adóbevételét remélt. Pénzügyi tervek, gazdasági kimutatásokkal alátámasztott módon a költségvetési terveink annak figyelembevételével készültek, hogy ezen tevékenységek által keletkeztetett adóbevételre alappal számíthatott az érintett település.

56. Nem pusztán „reményről” van szó, hanem józan ész, logika és jog szerinti bizonyos várományról – ezen adóbevételek már Göd város sajátjának tekinthetők, és csak idő kérdése lett volna, hogy ezek az összegek mikor folynak be hozzá, ráadásul az eddig a Rendeletek hatályba lépését követő időszakra vonatkozó adókötelezettség teljesítéseként kerültek megfizetésre. Ettől az alkotmányjogi értelemben is létező várományunktól fosztja meg Gödöt a veszélyhelyzeti jogalkotás körében Rendelet 1. és Rendelet 2. annak igénye nélkül, hogy ezeknek későbbi visszaállításáról érdemben rendelkezne.

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés - Jogállamiság elvének sérelme tulajdonhoz való jog sérelmének kontextusában

Visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma

57. A Rendelet 1. azon szabálya (8. §), mely szerint a már befizetett adót az adóalany visszaigényelheti, a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik.

58. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek, továbbá a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak {...}; 38/2012. AB határozat, Indokolás [84]}. [...] A jogi normák előreláthatóságának és kiszámítható működésének követelménye felöleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét. Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg jogkövetkezményeket: nem rögzíthet kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság szerint valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {...] 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32].

59. Ez utóbbi esetben a szabály a hatályba lépését megelőző eseményhez, tényhez fűz új, a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt, aminek következtében felmerülhet a visszaható hatály sérelme. Visszaható hatályról beszélünk továbbá akkor is, ha az új szabály a hatályba lépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás jogkövetkezményét a régítől eltérően határozza meg” (10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [49]-[51]). (....)

60. Az Alkotmánybíróság tehát kiterjedt gyakorlatot folytat a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban abból a szempontból is, hogy ez a tilalom mit jelent a folyamatban lévő eljárásokra nézve. Ennek az is a részét képezi, **hogy nem egyeztethető össze a jogállamiság tartalmával egy új szabály oly módon történő hatályba léptetése, hogy az hátrányosan változtatja meg a hatálybalépés időpontjában már fennálló tényállás anyagi jogi jellegű jogkövetkezményét a folyamatban lévő eljárásokban.** Azt kell tehát megítélni, hogy a tényállás már létrejött-e az újonnan alkalmazandó szabály hatályba lépése előtt, és ha igen, akkor az utóbb egy új, a régítől eltérő jogkövetkezményt vezet-e be, amely hátrányt, jogvesztést okoz a folyamatban lévő ügyekben (III/1679/2019. AB határozat, 61. pont.)

61. Álláspontunk szerint a fenti elvek analógia útján minden további nélkül alkalmazandóak jelen ügyre is. Az Indítványozóknak a helyi iparüzési adó alanyai előrehozottan adót fizettek. Ezen bevételek megjelentek az Indítványozók költségvetésében, azokat – főként a koronavírus okozta váratlan krízishelyzet következtében – elköltötte. Amennyiben most ezeket az összegeket előre nem látható módon vissza kell fizetnie, az beláthatatlan károkat okoz a költségvetésében. A már legálisan befolyt adóbevételeitől nem lehet ilyen módon megfosztani a Göd városát– ezekkel a bevételekkel számolt, de a jogalkotó utólagos jogi aktusával ezektől a bevételektől megfosztotta. Álláspontunk szerint ez a visszamenőleges hatályú jogalkotás klasszikus esete: egy már teljességben ment jogviszony – esetünkben adójogi jogviszonyt változtat meg utólag és teljesen a Rendelet 1. Erre ráadásul nem is lett volna szükség – hiszen a jogalkotó minden további nélkül hagyhatta volna a már befolyt adóbevételt az önkormányzatnál. Nem ezt tette – de ez a tulajdonhoz való jog súlyos sérelmére vezetett a jogállamiság és a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának megsértése okán.

Kellő felkészülési idő hiánya

62. Az Alkotmánybíróságnak a kellő felkészülési idő követelményével kapcsolatos joggyakorlata szerint „[a] jogszabály alkalmazására való felkészülési idő kirívó hiánya azonban alaptörvény-ellenességhez vezet. A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket” {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [239]}.

63. Jelen ügyben a kellő felkészülési idő a jogszabály alkalmazására egyáltalán nem volt biztosított. A rendeleteket a Kormány mindenfajta előzetes egyeztetés nélkül fogadta el, az Indítványozók a jogszabályokról a Magyar Közlönyből értesült. A rendeleteket 2020. április 17-én fogadták el és másnap már hatályba is léptek. Ahogyan a P/2. számú mellékletből kitűnik, a rendeletek hatalmas anyagi veszteséget okoznak Göd városának, működését majdhogynem ellehetetlenítik. Különösen jelentős a sérelem a járvány elleni védekezés kellős közepén. Göd városa a költségvetését az év közepén érő súlyos változásra semmilyen felkészülési időt nem kapott. Göd város tulajdonát érő elvonás így ebből az okból is sérti az Alaptörvény B. Cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének integráns részét képező kellő felkészülési idő követelményét.

Összefoglalás a tulajdonhoz való jog sérelméről

64. Összefoglalva: mindenfajta legitim cél nélkül került sor a támadott rendeleti szabályokkal Göd város tulajdonától való megfosztásra, hiszen ezen szabályok semmilyen értelmezhető, járványügyi védekezéssel összefüggő célt nem szolgálnak. Értelmezhető járványügyi közérdek hiányában a jogkorlátozás szükségessége és arányossága igazából már fel sem vethető, hiszen ami marad, az általános gazdasági cél. Mégis, feltéve, de nem megengedve, hogy valamilyen legitim célt, közérdeket tud azonosítani a t. Alkotmánybíróság, úgy az Indítványozók álláspontja az, hogy ilyen méretű, totális és azonnali tulajdonelvonás bizonyosan nem volt szükséges, de a – nem azonosítható – közérdekhez képest bizonyosan aránytalan volt, hiszen Göd város semmilyen kártalanításban vagy kompenzációban nem részesült. A szabályozás ráadásul a jogállamiság elvét durván megsértő módon született: ellentétes a kellő felkészülési idő követelményével és visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmával is.

B. Önkormányzatiság és népképviselő elvének sérelme az önkormányzati tulajdonjog sérelmével összefüggésben

Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés e) kapcsolatban

65. Az önkormányzáshoz való jog kapcsán a 18/2013. (VII. 3.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése alapján Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A Mötv. 2. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A Mötv. 3. § (1) bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg. A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogukat [Mötv. 3. § (4) bekezdés], ebből következően a választópolgárok a képviselő-testületet a helyi önkormányzás gyakorlására választják meg, az önkormányzati feladatok és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg [Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdés, Mötv. 10. §

(1) bekezdés és 41. § (2) bekezdés]. Ebből következik az, hogy ha törvény önkormányzati feladatról, hatásköréről rendelkezik, ez a helyi önkormányzat képviselő-testületét illeti meg akkor is, ha ezt a törvény külön, kifejezetten nem is mondja ki.

66. Az Alkotmánybíróság fentebb részletesen bemutatott gyakorlata értelmében az Alaptörvényben biztosított önkormányzati jogok sérelmére mint hatáskörcsoportok sérelmére lehet hivatkozni {(3381/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [12]}. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése mindezek alapján olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket a helyi önkormányzatok esetében Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni (számos közülük egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetése), ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát.

67. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a helyi képviselőtestület gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat. Ez az alapjog az önkormányzatok tulajdonosi jogállását s így autonómiáját biztosítja. (...) Az alapjog tehát a tulajdonosi jogállás teljességére irányul. (...) Helyes értelmezéssel tehát az alapjog korlátozása akkor valósul meg, ha az önkormányzat tulajdonosi jogállására irányul (4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH1993. 71-72.)

68. Az önkormányzati tulajdon az (...) az alkotmánybírósági gyakorlat értelmében a többi tulajdoni formához hasonló védelmet élvez, amely a tulajdonosi lét teljességének védelmét jelenti és a már meglévő önkormányzati tulajdon működtetésére vonatkozik. (...) Az önkormányzati vagyon elkülönítetten nyilvántartott része a törzsvagyon, amely közvetlenül kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását, vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja, (...) Az Alkotmánybíróság (...) megerősítette, hogy az önkormányzati törzsvagyon a kötelező önkormányzati feladatokhoz és hatáskör ellátásához, a közhatalom gyakorlásához szükséges anyagi feltételek biztosítását hivatott szolgálni és garantálni (109/2009. (XI.18.) AB határozat, ABH2009. 958-959)

A fenti elvek alkalmazására jelen ügyre

69. A jogkorlátozás legitim célja ebben az esetben is teljességgel hiányzik, a tulajdonhoz való jog kapcsán kifejtetteket Indítványozók nem ismételik meg ezen a helyen, de kérik ezen érvek figyelembevételét.

70. A helyi önkormányzatok működése és a polgárok helyi önkormányzathoz való jogának elismerése valamennyi európai alkotmányos demokráciának sajátja. Az Alaptörvény a már hivatkozott rendelkezések körében kifejezetten rögzíti, hogy az önkormányzatoknak tulajdona lehet, amelyek egyrészt az önkormányzati feladatok ellátását biztosítják, másrészt az önkormányzat gazdálkodásának alapját képezik. A jelen ügyben az önkormányzati tulajdonú ingatlanok, illetve azon jogos várományként keletkező bevételek elvonása nemcsak a tulajdonjog sérelmét eredményezik, hanem az önkormányzati autonómia nagyfokú sérelmét is.

71. A helyi önkormányzatok meghatározott területi egységben, településen élő polgárok képviseleti szervei, a demokratikus hatalomgyakorlás rendszerében a képviseleti hatalomgyakorlás intézményei. A választott helyi önkormányzati testületek elsődlegesen képviseleti, tanácskozó és normaalkotó szervként működnek, funkciójukban tehát – helyi szinten – a törvényhozó szervekhez hasonlíthatók. Erre tekintettel tehát a veszélyhelyzet idején sem hagyható figyelmen kívül a helyi önkormányzat képviselő-testülete számára adott demokratikus felhatalmazás sem a folyamatos működés, sem pedig a gazdálkodás megtervezése és végrehajtása tekintetében.

72. Épp az a helyi önkormányzáshoz való jog lényege, hogy azt a helyi polgárok közössége gyakorolhatja, ilyen módon választott képviseleti szerveik tevékenységét a központi kormányzat nem irányíthatja. Ebben a vonatkozásban a központi végrehajtó hatalom és a helyi önkormányzat közötti viszonyrendszer értékelhető egyfajta vertikális hatalommegosztásként is.

73. A szűk értelemben vett jogi érvek mellett – éppen a veszélyhelyzet fennállására tekintettel – szükséges kitérni arra, hogy a helyi közösségek életét irányító önkormányzatok a járvány elleni védekezésben is kiemelt szerephez jutnak. Az egész országot érintő járványügyi intézkedések végrehajtása, a megfelelő tájékoztatás minden állampolgárhoz történő eljuttatása, a segítségre szorulókról történő megfelelő gondoskodás elképzelhetetlen az önkormányzatok – így Indítványozók – közreműködése nélkül.

74. Az Alaptörvény a helyi önkormányzatok hatáskörei között rögzíti azok jogalkotási jogkörét és annak kereteit, önálló igazgatási jogkörét, saját szervezetének, működésének szabályozására vonatkozó szabadságát, költségvetési, gazdálkodási önállóságát, a helyi adók meghatározására vonatkozó jogosultságát, az önkormányzati jelképek alkotására és kitüntetések alapítására vonatkozó jogkörét, társulási jogát. Mivel e hatásköröket a helyi önkormányzatok az Alaptörvény alapján gyakorolják, ezek egyúttal a törvényhozó és központi végrehajtó hatalom alkotmányos korlátját is jelentik, ennyiben tehát a jogkörök az önkormányzati autonómia kereteit írják körül.

75. Összhangban az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlatával, az önkormányzatokat megillető hatáskörök, így tulajdonost megillető jogok gyakorlása is a törvények rendelkezésein keresztül érvényesülnek. A különleges jogrend, így a veszélyhelyzet is lehetőséget ad rendeleti jogalkotás keretében a törvények rendelkezéseitől való eltérésre. Esetünkben azonban nem egy törvény rendelkezésétől való eltérésről van szó (pl. adó mértékének maximálása, vagy a gazdálkodásunk egyes részletszabályainak korlátozása), hanem alapvető, önkormányzati autonómia és gazdálkodás alapját képező, Alaptörvényben biztosított tulajdon elvonásáról, amely a már a hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlattal összhangban nem tekinthető azonosnak a Magyar Állam tulajdonával.

76. Jelen ügyben olyan fokú tulajdon elvonás történt, mely már a kötelező önkormányzati feladatokhoz és hatáskör ellátását, és az önkormányzati közhatalom gyakorlásához szükséges anyagi feltételek biztosítását szinte teljesen ellehetetleníti. Mindez súlyosan sérti az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontját.

77. Az előző pontban kifejtettekkel összhangban Indítványozók álláspontja szerint Rendelet 1. és Rendelet 2. az önkormányzatiság teljes figyelmen kívül hagyása körében is megalapozza az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdésében foglalt, az Alaptörvény alkalmazásának felfüggesztésére vonatkozó tilalom megsértését. Jelen ügyben a rendeletek olyan fokú sérelmét eredményezik az önkormányzati autonómia hatalommegosztásban betöltött szerepének és a helyi választók akaratának, hogy azokat semmiképpen nem lehet csak a részletszabályokat tartalmazó törvények felülírásának tekinteni, hanem egyértelműen teljes mértékben figyelmen kívül hagyják az alaptörvényi szintű rendelkezéseket is.

C. A jogorvoslathoz való jog sérelme

78. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata értelmében a normatív álcába bújtatott egyedi határozatok alkotmányellenesek. A szabályozásnak az a módja, hogy az ingatlantulajdont korlátozó egyedi döntés törvényi formában való megjelentetése kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának lehetőségét, és ezáltal sérti a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslat érvényesülési lehetőségét, ahogy ezt az Alkotmánybíróság a 6/1994. (II. 18.) AB határozatában kifejtette (ABH 1994, 65, 67.), amit megerősített a 45/1997. (IX. 19.) AB határozatban is.

79. Jelen indítvány teljesen analóg a fenti alkotmánybírósági gyakorlattal. Gödre normatív álcában – veszélyhelyzeti kormányrendelettel – valójában egyedi döntést hoztak, amikor Rendelet 2-vel tulajdonát tőle elvonták. Ez ellen az egyedi határozat ellen semmilyen jogorvoslati út nem áll rendelkezésére. Mindezért a Rendelet 2-öt ezen okból is Alaptörvény ellenessé kell nyilvánítani -hiszen az sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését és meg kell semmisíteni.

D. Diszkrimináció tilalmának megsértése a tulajdonjog sérelmével összefüggésben

Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban

80. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogegyenlőség követelménye arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie, azaz a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell értékelnie [vö. 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Az alkotmánybírósági gyakorlatban a megengedhetetlen megkülönböztetés tilalma a jogi személyekre is vonatkozik [pl. 63/2008. (IV. 30.) AB határozat a pártalapítványok támogatása tárgyában], ezt a gyakorlatot megerősíti egyébként az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésének megfogalmazása, mely kifejezetten „mindenkire” vonatkoztatja az általános jogegyenlőségi szabályt, illetve az alapvető jogokat megkülönböztetés nélkül „mindenkinek” biztosítja (lásd legutóbb összefoglalóan: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [243]–[245]).

81. A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kapott értelmezést. A tilalom elsősorban

az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti, alkotmány sértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.]. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.).

82. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagossá mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes [14/2014. (V. 13.) AB határozat].

A fenti elvek alkalmazása jelen ügyre

83. Kiindulásként rögzítjük, hogy a Göd városát ért megkülönböztető elbánás jogszabályi szinten került kodifikálásra – a veszélyhelyzeti jogalkotás részeként Gödöt kizárólag érintő, tulajdonhoz való jogát elvonó intézkedés sújtja.

84. Indítványozók elsődlegesen rámutatnak, hogy Gödön kívül a mai napig önkormányzat nem szenvedte el a konkrét intézkedéseket, mi több, tudomásuk van olyan önkormányzatról, ahol ugyanilyen volumenű beruházás maradt önkormányzati „hatáskör” alatt, nem került át a megyei szintre. A megtámadott kormányrendeletek elvileg „munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülését, új beruházás vagy bővítés megvalósítását” célozza. Közismert tény, hogy a koronavírus járvány gazdasági hatásainak egyik leginkább kitett terület az autóipar. Ennek sajnálatos bizonyítéka, hogy például a BMW autógyár debreceni fejlesztése legalább egy évet csúszik.¹

85. Indítványozóknak ugyanakkor nincs tudomása arról, hogy a Kormány Debrecenben hasonló különleges gazdasági övezetet kívánna létrehozni. Ugyancsak nem tudnak arról az Indítványozók, hogy Kecskeméten vagy Győrben ilyen lépésre készülne a Kormány. Az előbbieken említett városokban kormánypárti vezetés van – valószínűsíthető, hogy a megkülönböztetés oka ez.

86. Indítványozók sajnálatosan tapasztalják, hogy a megkülönböztetés Gödöt politikai véleménye, politikai meggyőződése miatt éri, hiszen az említett önkormányzatok a veszélyhelyzeti jogalkotást végző kormánypárti vezetésűek, míg Göd ellenzéki vezetésű önkormányzatnak tekinthető.

¹ <https://444.hu/kereses?appview&q=BMW%20debrecen>

87. A különbségtétel vizsgálata az alkotmánybíróági gyakorlat értelmében a szükségesség és arányosság követelményének alkalmazásával történik. A legitim cél, amely miatt Gödöt megkülönböztetés éri, látszatra azonos azon gazdasági megfontolással, amely a Rendelet 1. megalkotása kapcsán is felmerült, a veszélyhelyzet és a járvány következményeivel összefüggésben. Valójában azonban arra kellene legitim célt találnunk, hogy Gödöt miért kell máshogy kezelni, mint a többi önkormányzatot, amely kapcsán azonban nem azonosítható sem más alapjog, sem alkotmányos érték. Nyilvánvalóan látszik, hogy amennyiben tényleg a bevételek központosítása és azok kárminimalizálásra fordítása lenne a cél, úgy nem Göd lenne az egyetlen, aki elszenvedi az intézkedéseket, hanem az ország teljes területén minden önkormányzat kapcsán felmérne és intézkedne a kormányzat az „államosítható” vagyonelemek miatt. Erre azonban nem kerül sor.

88. Amennyiben az arányossági lépcsőn vizsgáljuk az intézkedést, ott vissza kell utalnunk a tulajdonhoz való jog kapcsán elmondottakra – miszerint nincs mit arányítani teljes elvonásnál és teljes kiüresítésnél. A korlátozás nyilván alkalmas az illegitim és nem felfedett célok elérésére, hiszen normatív tartalmú előírással egy tollvonással átrendezi Indítványozók – és csakis az ő – ingatlanvagyonát és bevételeit. A szükségessége kapcsán egyáltalán nem állíthatjuk, hogy a legkevésbé korlátozó eszköz az, ha Gödöt diszkriminálva a tulajdonjogát elvonja a hatalom. Az arányosság kapcsán pedig csak cizellálom az első mondatban írtakat: nincs mit arányítani a jog teljes kiüresítése esetén. Összegezve tehát az önkényes jogalkotói intézkedés még az egyenlő elbánás elvét is sérti, amely az alkotmányellenességet és a megsemmisítés szükségességét tovább erősíti.

E. Nemzetközi Szerződésbe ütközés

89. Ahogyan korábban utaltunk rá, a támadott rendeleteket a Kormány mindenfajta előzetes egyeztetés nélkül fogadta el, az Önkormányzat a jogszabályokról a Magyar Közlönyből értesült. A rendeleteket 2020. április 17-én fogadták el és másnap már hatályba is léptek. A rendeletek hatalmas anyagi veszteséget okoznak Göd városának, működését majdhogynem ellehetetlenítik.

90. Az Indítványozók álláspontja szerint a támadott normák ellentétesek a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15. napján, Strasbourgban kelt Egyezmény (a továbbiakban: Charta) 5. és 9. cikkeivel - tehát megállapítható nemzetközi szerződésbe ütközésük is. Ezek biztosítják a helyi önkormányzatok határainak védelmét és a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásaihoz való jogot, továbbá védelemben részesíti a helyi önkormányzatok gazdálkodásának elveit. A Chartát Magyarország az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki, és nemzetközi szerződés mivoltát a 22/2015. (VI. 18.) AB határozatban, majd a 3383/2018. (XII. 14.) AB határozat ismerte el az Alkotmánybíróság.

91. A Charta 5. cikke alapján nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül. Ahogyan erre a 3383/2018. (XII. 14.) AB határozat által felhívott "Magyarázó jelentés (Explanatory Report)" is utal ezek olyan alapvető garanciális szabályok, amelyekről eljárási szempontból nem lehet eltekinteni. Az 5. cikkbe foglalt garanciák tehát nem mások mint a magyar irodalomban és gyakorlatban ismert eljárási

alkotmányosság nemzetközi szerződéses vetületei. Mivel a tények alapján e garanciák nem érvényesültek a támadott rendeletek - különösen nem a Rendelet2. - esetében, ezért az indítványozók kérik az eljárási szempontból nemzetközi szerződésbe ütköző rendeletek alaptörvény-ellenességnek megállapítását és megsemmisítését.

92. Az eljárási szabályok megsértése ugyanúgy irányadó a Charta 9. cikk 6. pontjával kapcsolatban, mivel a rendeleti szabályok megalkotása során egyáltalán nem került kikérése az érintett települési önkormányzatok véleménye, így kérjük, hogy a fenti érveket a támadott rendeletek és a 9. cikk 6. pontjának vizsgálatakor is vegye figyelembe a tisztelt Alkotmánybíróság, és vonja le a fentiekkel azonos jogkövetkezményt.

93. A 9. cikkel összefüggésben rámutatunk arra is, hogy a Rendelet2. szerinti elvonás nyilvánvalóan nem minősíthető a Charta 9. cikk 5. pontja szerinti kiegyenlítési vagy azzal egyenértékű eljárásnak sem, hiszen az elvonás nem a hátrányos helyzetű helyi önkormányzatok javára történik, hanem közvetlenül a területi önkormányzat számára.

94. Amennyiben mégis kiegyenlítési eljárásnak fogná fel az Alkotmánybíróság a rendeletek szerinti konfiskatórius konstrukciót, úgy rámutatunk arra a 3383/2018. (XII. 14.) AB határozat által kimunkált tesztre, miszerint a pénzügyi kiegyenlítési eljárások abszolút korlátja a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek ellátása. A jelen ügyben eljutott a települési önkormányzat erre a pontra. Ebből következően a jelen indítvánnyal támadott szabályozás olyan szélsőséges esetet eredményez, amely a Charta 9. cikk 1. pontjának sérelmére vezet, mivel a támadott szabályozás sérti a 9. cikk 2. pontja szerinti arányosság elvét.

95. A fentiek alapján kérjük a támadott rendelkezések Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja, valamint az Abtv. 32. § (1) bekezdése alapján történő vizsgálatát is, és kérjük az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés c) pont szerinti jogkövetkezmény alkalmazását.

IV. Összefoglalás

96. A Rendelet 1. és Rendelet 2. Alaptörvénybe ütközik. Ennek oka, hogy bárminemű legitim cél és közérdek megléte nélkül, diszkriminatív módon, jogorvoslati lehetőséget és kompenzációt nem biztosítva megfosztotta Gödöt tulajdonától. Erre a lépésre nemhogy kellő, de semmilyen felkészülési időt nem biztosított a jogalkotó – mit több, az önkormányzati adóbevételek kapcsán erre visszamenőleges hatállyal került sor. Mindezért Indítványozók kérik a t. Alkotmánybíróságot, hogy a Rendelet 1-t és Rendelet 2-öt semmisítse meg a hatályba lépésükre visszamenőleges hatállyal.

Budapest, 2020. május

Tisztelettel,

országgyűlési képviselők a csatolt aláíróív szerint