



PÉNZÜGYMINISZTERIUM
MINISZTER

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV/ 02 0 4 4 - 3 / 2021	
Érkezett: 2021 JÚL 05.	
Példány: 1	ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG
Melléklet: 00	30

Dr. Sulyok Tamás úr részére
elnök

Alkotmánybíróság

Budapest
Pf. 773.
1535

Tisztelt Elnök Úr!

A IV/2044/2021. számú AB indítványhoz a következő amicus curiae beadványt kívánom benyújtani az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. § (1b) bekezdése alapján.

I. Az indítvány tartalma

Az indítványozó települési önkormányzat az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 1. § (1) bekezdése alaptörvényellenességének a megállapítását és megsemmisítését kéri. A Korm. rendelet beadványban vitatott rendelkezése szerint a 2021. évben végződő adóévben a helyi adó és a települési adó mértéke nem lehet magasabb, mint az ugyanazon helyi adónak, települési adónak a Korm. rendelet hatálybalépése napján hatályos és alkalmazandó önkormányzati adórendeletben megállapított adómértéke.

Az indítványozó előadta, hogy a Korm. rendelet megalkotását és kihirdetését megelőzően az önkormányzat képviselő-testülete a helyi adókról szóló önkormányzati rendelet módosításáról, a településen működtetett helyi adók 2021. évi mértékének a meghatározásáról döntött. A módosító rendelet 2020. november 30-án került kihirdetésre, rendelkezései 2021. január 1-jén léptek volna hatályba. Figyelemmel arra, hogy az ezt követően elfogadott, az adóemelést kizáró Korm. rendelet 2020. december 2-án hatályba lépett, az indítványozó önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott módosító adórendelet 2021. január 1-jén nem léphetett hatályba.

A fentiekre tekintettel az indítványozó a jelen alkotmányjogi panasz jogalapját abban látja, hogy a Korm. rendelet megsértette – az általa vélelmezett visszamenőleges jogalkotás okán és a kellő felkészülési idő biztosításának hiánya miatt – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését,

31. cikk (3) bekezdését, valamint a számára mint helyi önkormányzat számára az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében biztosított jogalkotási autonómiát.

II. Az Alkotmánybíróság korlátozott hatásköre

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

Az Alaptörvény hivatkozott 37. cikk (4) bekezdése azt rögzíti ugyanis, hogy mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Ugyanezen rendelkezés szerint az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is jogosult korlátozás nélkül megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

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

A helyi adók központi feltételeiről a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) rendelkezik. A Htv. határozza meg az önkormányzatok által bevezethető helyi adók fajtáját, az egyes helyi adónemek alanyát, tárgyát, alapját, maximális mértékét és az önkormányzati mentesség-, kedvezmény-nyújtás keretrendszerét, illetve feltételeit. A Htv. ezen keretrendelkezéseit a helyi adót bevezető önkormányzat minden esetben köteles tiszteletben tartani, tehát az önkormányzatok adómegállapító mozgástere nem abszolút, hanem egyértelműen relatív. A jogalkotási relativitás viszonyítási pontjait normál jogrendben a Htv. szabályai képezik, míg veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében rögzített felhatalmazás alapján kiadott, adott esetben – mint ahogy a jelen eljárás tárgyát képező ügyben is – a törvényi (Htv.) szabályoktól eltérő veszélyhelyzeti kormányrendelet szabályai. Ily módon a Htv. funkcióját ideiglenesen betöltő Korm. rendelet tehát – értelemszerűen – az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében említett „helyi adók központi feltételeiről szóló” törvénytől eltérő rendelkezésnek minősül, így az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti korlátozás – szükségszerűen – vonatkozik rá az Alkotmánybíróság gyakorlatára is figyelemmel.

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

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

III. Az alkotmánybírósági beadvány érdemi cáfolata

1. Az önkormányzati jogalkotási jog csorbításának cáfolata

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

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

Álláspontom szerint az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés h) pontja mindössze azt fogalmazza meg elvárásként az Országgyűlés számára, hogy legyen legalább két olyan adónem az adórendszerben, amelyben a mérték-megállapítás joga az önkormányzatot illeti meg. Ezen túlmenően az Országgyűlést nem terheli kötelezettség arra vonatkozóan, hogy adott esetben ne módosíthatná az önkormányzat jogalkotási kereteit az Alaptörvény rendelkezéseire is figyelemmel.

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

2. Az önkormányzati autonómia korlátozásának cáfolata

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

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

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

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

3. Az Alaptörvény B) cikkének sérelmével kapcsolatos panasz cáfolata

Az indítvány hivatkozik az Alaptörvény B) cikkének sérelmére azzal összefüggésben, hogy az ezen cikkből egyenesen következő jogbiztonságot sérti az általa vélelmezett visszamenőleges jogalkotás és a Korm. rendelet szabályainak megismerését lehetővé tevő felkészülési idő hiánya.

Előljáróban rögzítem, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatot követ a tekintetben, hogy „a jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani” {3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]}.

A fentiekre figyelemmel az alábbiakat tartom szükségesnek kiemelni.

Az indítvány visszamenőleges jogalkotásra vonatkozó érve egyértelműen cáfolható, hiszen a Korm. rendelet 2020. december 1-jén került kihirdetésre, 2020. december 2-án lépett hatályba és a 2021. évben hatályos önkormányzati rendeleti szabályozást érinti.

Nem eredményez visszaható hatályú jogalkotást az a körülmény, hogy az indítványozó már korábban, 2020. november 30-án elfogadta a 2021. január 1-jétől hatályos helyi adórendeletét,

amely a Korm. rendelet hatálybalépése miatt 2021. január 1-jétől nem tudott hatályosulni. Visszaható hatályú szabályozásról az általános jogelvek alapján csupán akkor lehet szó, ha valamely norma a hatálybalépését megelőző időszakra állapít meg jogokat vagy kötelezettségeket a személyi hatálya alá tartozó jogalanyok számára. Jelen esetben azonban ez a helyzet nem állt fenn. Egyrészt azért nem, mert a Korm. rendelet normatartalma csak a hatálybalépését követő időszakra vonatkozott, másrészt pedig azért sem, mert nem annulálta visszamenőleges hatállyal a korábban hatályba léptetett, jogszerűen alkalmazott önkormányzati rendeletek érvényességét.

A fent leírtakkal összhangban az Alkotmánybíróság a 8/2020. (V. 13.) számú határozatában rögzítette, hogy „*annak érdekében, hogy megállapítsa, hogy*” egy adott jogszabályi rendelkezés alkalmazása „*... a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértésére vezet-e, a következő tesztet alkalmazta: a támadott rendelkezések a hatálybalépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és ezekre nézve kötelezettséget állapítanak-e meg, kötelezettséget terhesebbé tesznek-e, jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el, illetve jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást {13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [56]}*” {35/2019. (XII. 31.) AB határozat, Indokolás [27]}”. (Indokolás [58])

Nem valósul meg az Alaptörvény B) cikkének sérelme arra hivatkozással sem, hogy nem áll rendelkezésre kellő felkészülési idő az önkormányzat számára a Korm. rendelet alkalmazására. Egyrészt a Korm. rendelet mint egyfajta status quo-t előíró jogszabály esetében a felkészülési idő mint olyan nem értelmezhető, másrészt még ha ettől el is tekintünk, akkor sem lehet helytálló, hogy a Korm. rendelet kihirdetésétől a 2021. január 1-jétől kezdődő alkalmazási idejéig eltelt 30 nap nem elegendő „felkészülési” időtartam.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlatát figyelembe véve – mivel jelen esetben sem a visszaható hatályú jogalkotás esete, sem a felkészülési idő hiánya nem áll fenn – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított, az alkotmányjogi panaszban megfogalmazott kifogások egyértelműen cáfolhatóak.

4. Az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése sérelmének a cáfolata

Az indítvány tartalmazza, hogy a Korm. rendelet elfogadásával, hatálybalépésével sérült az Alaptörvény azon rendelkezése, amely szerint a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg [Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése].

A Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében, valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 51/A. § (1) bekezdésében rögzített felhatalmazás alapján jogosult veszélyhelyzeti kormányrendelet megalkotására. A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A hivatkozott felhatalmazás tehát lehetővé teszi a Kormány számára veszélyhelyzet idején a törvényi szabályok, köztük – erre vonatkozó kizáró rendelkezés hiányában – a sarkalatos törvényekben foglalt rendelkezések alkalmazásának felfüggesztését, veszélyhelyzeti

kormányrendelettel történő szabályozását. Minderre tekintettel az indítványnak az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése sérelmére vonatkozó érvelése megalapozatlan.

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

Budapest, 2021. VI. 29.

Üdvözlettel:

Varga Mihály

