

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3028/2020. (II. 10.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 39. § (4) bekezdése, valamint a 2. mellékletének V. Beszámítás, kiegészítés elnevezésű pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó (Tiszaújváros Város Önkormányzata, jogi képviselője: Mészáros Ügyvédi Iroda) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte az Alkotmánybíróságtól a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény (a továbbiakban: Kstv.) 39. § (4) bekezdése, valamint a 2. számú melléklet V. Beszámítás, kiegészítés elnevezésű pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 1.1. Az indítványozó álláspontja szerint a Kstv. támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jogot, a II. cikkében rögzített emberi méltósághoz való jogot és a XV. cikk (1) és (2) bekezdésében rögzített törvény előtti egyenlőséghez való jogot. Ezen felül az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének felhívásával a Kstv. közjogi érvénytelenségére is hivatkozott.
- [3] 1.2. Az ügy alapja, hogy a Kstv. bevezette az ún. szolidaritási hozzájárulást, melynek elvonása a települési önkormányzat számára folyósítandó támogatás havi összegéből a nettó finanszírozás keretében történik. A települési önkormányzatot a különböző jogcímenek megillető támogatás összegéig a számított bevételével (a 2015. évi iparűzési adóalap 0,55%-a) összefüggő támogatáscsökkentés terheli, illetve kiegészítő támogatás illeti meg. A támogatáscsökkentés és kiegészítés a nettó finanszírozás során kerül érvényesítésre. A 32 000 forint feletti egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező települési önkormányzattól – Budapest Főváros Önkormányzatának kivételével – a támogatáscsökkentés beszámítás alapját meghaladó része (20%-tól 100%-ig terjedő mértékben) a nettó finanszírozás keretében elvonásra kerül szolidaritási hozzájárulás jogcímen.
- [4] 1.3. Az indítványozó elsősorban az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állítja alkotmányjogi panaszában. Arra hivatkozik, hogy a több évtizedes szabályozással szakítva a támogatás vagy annak megvonása útján történő differenciálás helyett befizetési kötelezettséget ír elő az önkormányzatok számára az adóból származó bevételből, így a szolidaritási hozzájárulás nem más, mint az önkormányzat tulajdonának elvonása. Nézete szerint az elvonás veszélyezteti az önkormányzati feladatok ellátását, megállapítása olyan tényezők figyelmen kívül hagyásával történt, ami likviditási gondokat eredményezhet.
- [5] Az indítványozó szerint továbbá a Kstv. sérelmezett rendelkezései tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezések módosítására irányulnak, amelynek elfogadásához minősített többségre lett volna szükség. Úgy véli, hogy az egyszerű többséggel elfogadott módosítás Alaptörvénybe ütközik, és közjogi érvénytelenséget eredményez. Azzal, hogy a jogszabály nem közjogilag érvényes eljárási rendben lett meghozva, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elve is sérült.
- [6] Az Alaptörvény II. cikke szerinti emberi méltósághoz való jog sérelmét – amelynek részterülete az önrendelkezéshez való jog – az okozza az indítványozó szerint, hogy az önkormányzatok a szolidaritási elvonás miatt nem dönthetnek szabadon bevételeik felhasználásáról. Kifejti, hogy az emberi méltóság egyes részterületei nem minden esetben kizárólag a természetes személyeket illethetik meg, valamint az önrendelkezési jog sérelmét visszavezeti a helyi lakosokra is.

- [7] Végül az indítványozó szerint a támadott rendelkezések az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti törvény előtti egyenlőség elvének sérelmét is okozzák azért, hogy Budapest Főváros Önkormányzatát nem kötelezik szolidaritási hozzájárulás fizetésére. Ezáltal a jogalkotó indokolatlanul különbséget tesz az egyes önkormányzatok között.
- [8] Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmánybíróság eljárására – annak ellenére, hogy az indítvány a központi költségvetésről szóló törvény ellen irányul – az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése utolsó mondata alapján van lehetőség.
- [9] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [10] 2.1. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [11] 2.2. Az Alkotmánybíróság először saját hatáskörének a terjedelmét vizsgálta meg, ugyanis az indítvány érinti az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozást, tekintettel arra, hogy az indítványozó a központi költségvetésről szóló törvény rendelkezéseit támadta. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság – bírói kezdeményezés, alkotmányjogi panasz és absztrakt normakontroll hatáskörében – a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámmokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.
- [12] Az indítványozó az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogból levezetett önrendelkezési jogra, a XIII. cikkben foglalt tulajdonhoz való jogra, a XV. cikkben foglalt diszkrimináció tilalmára és a Kstv. megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megsértésére (közjogi érvénytelenségre) hivatkozott. Ezek közül az Alaptörvény XIII. cikkére és XV. cikkére alapított vizsgálat hatásköri korlátozás alá esik, a II. cikkre és a közjogi érvénytelenségre alapított vizsgálatnak viszont formálisan nincs akadálya.
- [13] 2.3. Matriális szempontból azonban rögzíti az Alkotmánybíróság, hogy nem igényel érdemi vizsgálatot annak tisztázása, hogy a jogi személynek nincs emberi méltósága, ezért annak sérelmére az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a jogi személy indítványozó nem hivatkozhat {3001/2013. (I. 15.) AB végzés, Indokolás [6]}. Az ember (a természetes személy) önrendelkezési jogának és cselekvési autonómiájának alapja az Alaptörvény II. cikke, míg a jogalanyisággal rendelkező szervezetek autonómiáját az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése biztosítja {25/2012. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [45]}. Ennélfogva ez az indítványelem nem felel meg az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt törvényi követelménynek, mivel nem az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának a sérelmét állítja.
- [14] 2.4. A közjogi érvénytelenségre történő hivatkozással kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 3149/2013. (VII. 24.) AB határozatban megállapította, hogy az „alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi eszköz és nem pedig bárki által kezdeményezhető elvont utólagos normakontroll. Ebből következően immanens eleme, hogy az indítványozó elsősorban egyéni jogsérelmére alapozva kérheti a norma vizsgálatát, a jogalkotási eljárás vélt vagy valós hiányosságaira, közjogi érvénytelenségre hivatkozással – alaptörvényben biztosított jog egyéni jogsérelme nélkül – közvetlenül nem.” {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [19]} Ebből az következik, hogy alkotmányjogi panasz esetén közjogi érvénytelenségre csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmének állítása mellett (azzal közvetlen összefüggésben), nem pedig ahelyett lehet hivatkozni, enélkül ugyanis nem lehet szó

személyes, közvetlen és aktuális érintettségéről {10/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [17]}. Ennek a körülménynek azért van kiemelt jelentősége, mert az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése nem Alaptörvényben biztosított jog, az ugyanis a jogrendszer felépítésével kapcsolatos rendelkezést tartalmaz, nem pedig az államhatalommal szemben teremt alkotmányos garanciákat az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására. Ennélfogva alkotmányjogi panasz alapjául önmagában nem szolgálhat {10/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [19]}.

- [15] 2.5. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése a fent rögzítettek szerint valóban lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára a korlátozás nélküli megsemmisítést. Erre minden olyan indítványozó támaszkodhat, akinek van jogsultsága közjogi érvénytelenségre hivatkozni (így például előzetes vagy utólagos normakontroll esetén). Azonban ez a szabály nem írhatja felül azt az alkotmányjogi panaszok esetére általánosan irányadó szabályt, amelynek értelmében alkotmányjogi panaszt csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapozni. Ebből az következik, hogy az Alkotmánybíróság ebben a körben is csak olyan esetekben tudja elfogadni a közjogi érvénytelenségre történő hivatkozást, amit más alkotmányjogi panaszok esetében is elfogadna.
- [16] 2.6. Az indítványozó a közjogi érvénytelenség mellett hivatkozott az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogra és a XV. cikkben foglalt diszkrimináció tilalmára is. A fentiek értelmében az Alkotmánybíróság akkor tartja befogadásra alkalmasnak ezt a petitumot, ha az indítványozó a közjogi érvénytelenségre az Alaptörvényben biztosított joggal közvetlen összefüggésben hivatkozik.
- [17] Az indítványozó az Alaptörvény XIII. és a XV. cikkének sérelmére, valamint a közjogi érvénytelenségre egymástól függetlenül hivatkozott, érveit nem kapcsolta össze okszerűen. Ennek következtében a közjogi érvénytelenségre nem Alaptörvényben biztosított jog sérelme mellett, hanem ahelyett hivatkozott {hasonlóan: 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [21]}.
- [18] Bár az indítványozó említést tett az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *c)*, *e)* és *f)* pontjairól is, de az indítványában ezt nem fejtette ki, azok sérülését kifejezetten nem állította, a közjogi érvénytelenséggel szintén nem hozta közvetlen összefüggésbe.
- [19] 3. A fentiek szerint az indítványozó érvei részben az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás alá tartoznak, részben pedig az indítványozó nem az Alaptörvényben biztosított jogának a sérelmét állította. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság – a befogadhatóság további feltételeinek vizsgálatát mellőzve – az indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *f)* és *h)* pontja alapján – figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésére – visszautasította.

Budapest, 2020. január 28.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/744/2017.

