



**MÉSZÁROS**  
**ÜGYVÉDI IRODA**  
3525 Miskolc, Toldi u. 9. szám  
Tel./Fax: 46-506-005, 46-506-006  
e-mail: muir@upcmail.hu  
weboldal: www.muir.hu

Dátum: 2017. 03. 13.

Ügyintéző: Dr. Czimre Zsuzsanna

**Alkotmánybíróság**  
**1535 Budapest Pf. 773.**

**Tisztelt Alkotmánybíróság!**

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	111/744-0/2017
Érkezett:	2017 MÁRC 17.
Példány:	1
Melléklet:	2 db
Kezelőiroda:	

Alulírott Dr. Czimre Zsuzsanna ügyvéd, mint a Tiszaújváros Város Önkormányzatának (képv.: Bráz György polgármester, 3580 Tiszaújváros, Bethlen G. út 7., törzskönyvi azonosítószám: [REDACTED] adószám: [REDACTED]) meghatalmazott jogi képviselőtét ellátó Mészáros Ügyvédi Iroda munkatársa Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) bekezdésének c) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény [Abtv.] 26. § (2) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panasz indítványt

terjesztem elő:

Megbízóm képviselőtében eljárva kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg azt, hogy Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 39. §-nak (4) bekezdése, valamint a 2. mellékletének V. Beszámítás, kiegészítés elnevezésű pontja sérti

- az Alaptörvény B cikk (1) bekezdését:

„(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

- T. cikk (3) és (4) bekezdését:

„(3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

(4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

- II. cikkét:

„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

- XIII. cikk (1) bekezdését:

„(1) Mindenkinnek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

- XV. cikk (1) és (2) bekezdését:

„(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

- 32. cikk (1) bekezdés c), e) pontját, valamint f) pontját, továbbá (6) bekezdését  
 „(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között  
 c) önállóan igazgat,  
 e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogot;  
 f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik

...

(6) A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.”

- 34. cikk (1) bekezdését

„(1) A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.”

- I. cikk (3)-(4) bekezdését

„(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. 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.

(4) A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetükénél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.”

Mindezek alapján kérem, hogy az Alkotmánybíróság a megtámadott rendelkezéseket – visszamenő hatállyal - semmisítse meg.

## I n d o k o l á s

### Az alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége

#### *A törvényi feltételek*

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban Alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

- a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be és
- b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerített, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha

- a) az Alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása, vagy hatályosulása folytán közvetlenül bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és
- b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

### *A feltételeknek való megfelelés*

Tiszaújváros Város Önkormányzata megfelel azoknak a feltételeknek, amelyek lehetővé teszi az Alkotmánybírósághoz való fordulást amiatt, mert Alaptörvény-ellenes jogszabály hatályosulása folytán jogsérelmet szenved. E jogsérelem orvoslására pedig nincs lehetőség, mivel jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre.

Az indítvánnyal érintett törvény támadott rendelkezései által sérülnek az Önkormányzat jogai, mind a tulajdonosi, mind a döntési jogosultságok tekintetében. Bizonytalanná és kiszámíthatatlanná válik az önkormányzati feladatok ellátása, sőt adott esetben veszélybe is kerülhetnek ezen feladatellátások.

### A támadott törvényhelyek

Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény – **a továbbiakban Törvény** - 39. §-nak (4) bekezdése:

*(4) Az önkormányzattól a 2. melléklet V. pontja szerinti szolidaritási hozzájárulás elvonása a települési önkormányzat számára folyósítandó támogatás havi összegéből a nettó finanszírozás keretében történik. Ennek összegét a XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, 5. cím, 5. Önkormányzati szolidaritási hozzájárulás alcímen kell elszámolni.*

valamint a 2. sz. mellékletének V. Beszámítás, kiegészítés elnevezésű pontja:

### **V. BESZÁMÍTÁS, KIEGÉSZÍTÉS**

*A települési önkormányzatot a következő sorrend szerint az e melléklet I.1.c), I.1.d), I.1.ba), I.1.bb), I.1.bc), I.1.bd), I.1.e) és I.1.a) jogcímenek megillető támogatás összegéig (a továbbiakban: beszámítás, kiegészítés alapja) a számított bevételével összefüggő támogatáscsökkentés terheli, illetve kiegészítő támogatás illeti meg. A támogatáscsökkentés és kiegészítés a nettó finanszírozás során kerül érvényesítésre. A számított bevétel a 2015. évi iparüzési adóalap 0,55%-a, az alábbi differenciálás szerint:*

No.	Kategoriák a települési önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képessége szerint (forint)		Támogatáscsökkentésmértéke a számított bevétel százalékában	Kiegészítés beszámítás, kiegészítés alapjának százalékában
	alsó határ	felső határ		
1.	1	7 000	0	30
2.	7 001	10 000	0	15
3.	10 001	12 500	10	0
4.	12 501	15 000	20	0
5.	15 001	17 500	40	0
6.	17 501	20 000	60	0
7.	20 001	26 000	85	0
8.	26 001	36 000	95	0

9.	36 001	42 000	100	0
10.	42 001	60 000	105	0
11.	60 001	100 000	110	0
12.	100 001		120	0

Amennyiben a település közös hivatal székhelye, a rá irányadó %-os támogatáscsökkentés a 3-12. kategóriákban 10 százalékponttal kisebb.

A számított bevétel számítása során az iparüzési adóalap a fővárosi és a kerületi önkormányzatok között a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló 2006. évi CXXXIII. törvény 2017. január 1-jén hatályos 3. §-a, illetve a törvény melléklete szerint kerül megosztásra. Az adóerő-képesség figyelembe vételére vonatkozó szabályokat a Kiegészítő szabályok 1.c) alpontja tartalmazza. Budapest Főváros lakosság-számaként az egy főre jutó adóerő-képesség számításakor a fővárosi kerületek együttes lakosság-számát kell figyelembe venni.

**A 32 000 forint feletti egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező települési önkormányzattól - Budapest Főváros Önkormányzatának kivételével - a támogatáscsökkentés beszámítás alapját meghaladó része (a továbbiakban: szolidaritási hozzájárulás alapja) a nettó finanszírozás keretében elvonásra kerül szolidaritási hozzájárulás jogcímen az alábbi differenciálás szerint:**

No.	Kategóriák a települési önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képessége szerint (forint)		Hozzájárulás mértéke a szolidaritási hozzájárulás alapjának
	alsó határ	felső határ	százalékában
1.	32 001	36 000	20
2.	36 001	50 000	45
3.	50 001	100 000	70
4.	100 001	150 000	90
5.	150 001		100

A törvényhely indokolása: „A köznevelési intézmények működtetésével kapcsolatos feladatok teljes körűen az állam feladatává válnak, a források biztosítása érdekében a magas jövedelemtermelő képességgel rendelkező önkormányzatok (32 ezer forint egy lakosra jutó adóerő-képesség felett) a beszámításnál figyelembe vett számított bevételük támogatáscsökkentéssel figyelembe nem vehető része után szolidaritási hozzájárulást teljesítenek.”.

#### Az Alaptörvény-ellenesség levezetése

##### 1) A tulajdonjoghoz való jog sérelme

A Törvény teljes egészében szakított az eddigi, több évtizedes szabályozással, és pozitív hozzájárulás, azaz támogatás, avagy annak teljes megvonása helyett befizetési kötelezettséget írt elő az érintett önkormányzatok számára.



Ez igencsak radikális változás, olyan módosítás, mely radikálisan érinti az önkormányzatok gazdálkodását, pontosabban a Törvény támadott rendelkezései sértik a helyi önkormányzat tulajdonosi jogait.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 106.§ és 107.§-a szerint:

**106. § (1) E törvény alkalmazásában saját bevétel:**

- a) a helyi adók;
- b) saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj;
- c) átvett pénzeszközök;
- d) törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj;
- e) az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.

(2) A helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják.

**107.§ A helyi önkormányzatot - törvényben meghatározott eltérésekkel - megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, terhelik.**

A fentiek alapján a helyi önkormányzathoz beérkezett adók, díjak, egyéb pénzeszközök és bevételek a helyi önkormányzat tulajdonát képezik attól a pillanattól kezdve, hogy azokat a helyi önkormányzat számára befizetik, az adott összeg a bankszámlaszámlán jóváírásra kerül.

A Törvény szerint a települési önkormányzatot a számított bevételével összefüggő támogatás-csökkentés terheli, illetve kiegészítő támogatás illeti meg. A rendelkezések ezen részei nem jogsértőek, Alaptörvény ellenesek, hiszen a támogatás mértéke különböző lehet az önkormányzatok között, azaz legnagyobb összegű támogatás csökkenthető adott szempontok szerint. Álláspontunk szerint a szolidaritási hozzájárulás elve, mint a közös, kölcsönös köteletség- és segítségvállalás elve a Törvény 2. mellékletének I.1. pontja szerinti költségvetési támogatások csökkenésében (megszüntetésében) már egyértelműen érvényesül.

A szolidaritási hozzájárulás jelenlegi szabályozása alapján azonban nem csak támogatást csökkentenek, hanem nettó finanszírozás keretében történő elvonás nem jelent mást, mint azt, hogy a helyi önkormányzat saját bevételét, azaz tulajdonát vonja el, hiszen a hozzájárulása alkalmazásával nem csupán az történik, hogy az adott önkormányzat nem kap támogatást (a támogatáscsökkentés nullára hozza ki az egyenleget), hanem még **az önkormányzatnak kell a központi költségvetés részére jelentős befizetést eszközölnie**. Ezt azonban – a befizetés volumenét tekintve - csak és kizárólag a saját bevételéből (helyi adóbevételből) azaz saját tulajdonából tudja megtenni. Ugyanakkor - ezzel ellentétben - a helyi adókról szóló 1990. évi C törvény 8. § (3) bekezdése szerint „**az adóból származó bevétel - a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló törvényben meghatározott kivétellel - az azt megállapító önkormányzat bevétele.**”

**Mindebből következően a szolidaritási hozzájárulás nem más, mint az önkormányzat tulajdonának az elvonása.**

Annak a tulajdonnak az elvonása, mely az önkormányzatok feladatának ellátását kellene, hogy szolgálja, és melyből adódóan a Törvény támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését, illetve 32. cikk (6) bekezdését.

2) Feladat ellátások veszélyeztetése, kiszámíthatatlanság

A Mőtv 106.§ (2) bekezdése:

*A helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják.*

Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése szerint ez a tulajdon köztulajdon, amely a helyi önkormányzatok feladatainak ellátását szolgálja.

*Az önkormányzatok működésének egyik meghatározó feltétele, hogy megfelelő vagyonnal rendelkezzenek kötelező feladataik ellátásához.*

A szolidaritási hozzájárulással a fentebb kifejtettek szerint tulajdon elvonása történik, mely egyben veszélyeztetheti a kötelező, illetve az önként vállalt feladatok ellátását.

A jogalkotó szerint a szolidaritási hozzájárulás számításának alapja a számított bevétel. A számított bevétel a 2015. évi iparüzési adóalap 0,55%-a, mely differenciáltan a Törvényben előírt módon - az adóerő-képesség függvényében - változik (emelkedik). Jelenleg a legnagyobb egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező települések esetében – így Tiszaujvárosban is – a korrigált számított bevétel, mint elvárt adó az iparüzési adóalap 0,66%-a.

Konkrét számokon keresztül a 2017. évre számított összeg Önkormányzatunknál:

- a 2015. évi helyi iparüzési adóbevallásokból számított adóalap: 304.970.866.672 Ft.
- a számított bevétel (az adóalap 0,55%-a): 1.677.339.768 Ft.
- a korrigált számított bevétel (a támogatás csökkentés teljes összege):

$$1.677.339.768 \text{ Ft.} \times 120\% = 2.012.807.722 \text{ Ft.}$$

2017-ben települési önkormányzatok működésének különböző támogatása jogcímenen Önkormányzatunkat összességében 318.020.800 Ft állami támogatás illetné meg, de a magas adóerő-képesség okán ezen összeg folyósítás helyett beszámításra kerül.

A fentiek alapján - mint a 32 000 forint feletti egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező települési önkormányzattól - a támogatáscsökkentés beszámítás alapját meghaladó része után nettó finanszírozás keretében, szolidaritási hozzájárulás jogcímen a következő összeg kerül elvonásra:

- Szolidaritási hozzájárulás: 2.012.807.720 Ft – 318.020.800 Ft = **1.694.786.922 Ft.**

Az elvonás számításának az alapja a 2015. évi helyi iparüzési adóbevallásokból számított települési szintű adóalap. A szolidaritási hozzájárulást 2017. évben meghatározott részletekben kell teljesíteni az önkormányzatoknak az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban Ávr.) egyes finanszírozások ütemezés 4. melléklet C) „A helyi önkormányzatok nettó finanszírozása” alpontjában részletezett bon-tásban és időpontokban.

A jogalkotó a szolidaritási hozzájárulás bevezetése és teljesítésének szabályai során a követ-kező szempontokat hagyta figyelmen kívül:

- Az elvonás számításának **alapja a 2015. évi adóalap**. A 2017. évben teljesítendő elvonás nem veszi figyelembe a tárgyévi adóbevételek teljesülésének nagyságát, hiszen az iparági környezet vagy nem várt események hatására az adóteljesítmény volumene 2 év viszonylatában jelentősen változhat, akár az elvonásra kerülő összeg szintjére is csökkenhet.  
Tárgyévi adóemelésre ugyanakkor tárgyéven nem, csak a tárgyévet megelőző év november 30-ig kerülhet sor. Az önkormányzatoknak semmilyen eszköze, lehetősége sincs a korrekcióra, a felkészülésre, illetve a Törvény nem biztosít korrekciót erre az esetre.
- A 2017. évben teljesítendő elvonás nem veszi figyelembe, ha adott önkormányzat a helyi gazdaság tehercsökkentése és versenyképességének növelése érdekében csökkentette a helyi iparüzési adó mértékét. Önkormányzatunk is ekként járt el, a Törvény hatálybalépését megelőző két évben 2%-ról 1,5%-ra csökkentette az adó mértékét, s ezáltal több mint 1,5 milliárd forintot hagyott a vállalkozásoknál.
- A 2017. évben teljesítendő elvonás számítása során a jogalkotó olyan tételeket is figyelembe vesz, mely után a helyi adókról szóló törvény eleve mentességet, kedvezményt biztosít. Mindebből következően olyan adóalap is szerepel a számításban, mely után adókötelezettség nem képződik, hiszen éppen a jogalkotó enged ezen esetekben levonási jogot (adókedvezményt) érvényesíteni.
- A 2017. évben teljesítendő elvonás nem veszi figyelembe a tárgyévi adóbevételek teljesülésének időpontját. A hozzájárulás forrását biztosító helyi adók, adóelőlegek befizetésének esedékessége az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCI. törvény szerint általánosságban március 15.-e és szeptember 15.-e, így az önkormányzat kénytelen év első két hónapjában forrás hiányában az elvonásra kerülő részleteket a korábbi évek tartalékából vagy hitelből fedezni. Mindez likviditási gondokat okozhat. A hitelfelvétel ugyanakkor további kamatterhet jelenthet, melynek felvételét - más jogszabályokban - éppen az állam korlátozza.

Megjegyzem, hogy a **szolidaritási hozzájárulás 8 %-os részlete 2017. február hónapban úgy került elvonásra, hogy arról a 368/2011. (XII.31.) Korm. r. (Ávr.) 4. mellékletének hatályos szövege nem is rendelkezik!** A jogszabály hiányában történő jelentős összegű részlet elvonása a jogbiztonság elvéből eredő követelmények megsértését vetheti fel.

A fentebb felsorolt szempontok figyelmen kívül hagyása sérti a kiszámíthatóság, a jogbiztonság követelményét, mely által az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésben rögzített demokratikus jogállamiság sérelme megállapítható.

### 3) Sarkalatos törvény sérelme

Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése szerint a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Sarkalatos törvényt tehát nem lehet olyan törvénnyel módosítani, mely egyszerű többséggel is elfogadható.

## 3.1)

Az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

Ezáltal sarkalatos törvény határozza meg azt, hogy mi minősül a helyi önkormányzatok saját bevételének, illetve azt is, hogy az önkormányzat vagyona, tulajdona az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálja. (Mötv. 106.§ (2) bekezdés).

Ez pedig azt jelenti, hogy a helyi önkormányzathoz befolyó összeg (akár a helyi adókról, akár egyéb díjakról van szó), a helyi önkormányzat tulajdonát, vagyonát képezi, és ezen pénzesz-szeg kizárólag az önkormányzati feladatok ellátására fordítható, azaz nem vonható el a központi költségvetés számára, egyéb feladatok ellátására.

A szolidaritási hozzájárulásra vonatkozó rendelkezés, mely elvonást jelent a helyi önkormányzat tulajdonából a központi költségvetés számára, tulajdonképpen módosítja a hivatkozott Mötv 106.§ (2) bekezdését, hiszen a végrehajtása eredményeképpen a helyi önkormányzat részére befolyt pénzesz-szeg nem csak az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálná, hanem egyéb, nem önkormányzati feladatokét is. Ez a módosítás pedig Alaptörvénybe ütköző.

## 3.2)

Ugyancsak ezen sérelem merül fel azon rendelkezések kapcsán, melyek azt mondják ki, hogy az önkormányzat támogatásban részesül.

Mötv 111.§ (1) bek és 112.§ (1):

*111. § (1) A helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része. Az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik.*

*112. § (1) A helyi önkormányzat feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit, és pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja ki az érdekeltségi szabályokat. A helyi önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételeiből, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, valamint központi költségvetési támogatásból teremti meg.*

*Ezen fő rendelkezéseket részletezi a Mötv. 117. § és 118.§ -a.*

Ráadásul ezek a rendelkezések az Alaptörvényben foglaltakon alapulnak, hiszen a 34. cikk (1) bekezdésében ugyancsak az került rögzítésre, hogy a helyi önkormányzat költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.

## 34. cikk

*(1) A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.*

A jogalkotó az Alaptörvényen, valamint a sarkalatos törvényen keresztül tehát egyértelműen akként határozza meg az egyes alrendszerek egymáshoz való viszonyát, hogy a központi költségvetés támogatja az önkormányzati költségvetést. Nem kölcsönös elszámolási viszonyt határoz meg, nem ír elő befizetési kötelezettséget, hanem kifejezetten támogatást ír elő.



A támogatás szó a magyar szavak értelmezése alapján pedig pozitív juttatást jelent, melybe nem fér bele az elvonás.

Sem az Alaptörvény, sem a Mötv nem ír elő befizetési kötelezettséget a helyi önkormányzat részéről a központi költségvetés részére. Elszámolási kötelezettség is csak a már nyújtott támogatással kapcsolatban található.

Összegezve: a Törvény jelen indítvánnyal támadott rendelkezései által egy, tartalmilag sarkalatos szabályozási tárgykör – önkormányzat vagyont, és a központi költségvetéssel való viszonyát érintő - egyszerű többséggel történő módosítására került sor.

Megállapítható tehát, hogy az egyszerű többséggel elfogadott Törvény 39. § (4) bekezdése, és a 2. mellékletének V. pontja tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányul, melynek elfogadásához minősített többségre lett volna szükség. Az ilyen módosítás Alaptörvénybe ütköző, és közjogi érvénytelenséget eredményez.

Az irányadó alkotmánybírói gyakorlat szerint ilyen esetben megállapítható az Alaptörvény-ellenesség. E körben hivatkozni kívánok pl. a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban megállapítottakra:

„[42] A „sarkalatos törvény” fogalmát az Alaptörvény vezette be, ugyanakkor korábban az előző Alkotmány is előírta bizonyos törvények kétharmados – minősített – többséggel történő elfogadásának a követelményét. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat {Indokolás [27]–[35]} alapján a vonatkozó korábbi határozataiban a sarkalatos törvényhozási tárgykör mikénti értelmezésére vonatkozóan kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználásának nincs akadálya.

.....  
 [45] Az Alkotmánybíróság mindezzel összefüggésben emlékeztet az 1/1999. (II. 24.) AB határozat következő megállapításaira: „A **minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kétharmados törvények közvetlen (tételes) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevágó, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis oda vezethetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve újonnan alkotott – formálisan egyszerű többséghez kötött – törvényekhez képest elveszítené alkotmányosan meghatározó jelentőségét.” (ABH 1999, 25, 40–41.)”**

A közelmúltban az Alkotmánybíróság által meghozott 1/2017. (I. 17.) AB határozat szerint:

[5] 2. A köztársasági elnök beadványában hivatkozik arra, hogy az Alkotmánybíróság a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) - egy hasonló szabályozási kérdés tekintetében benyújtott indítványa alapján - egyebek mellett arra is rámutatott, hogy **amennyiben egy szabályozási tárgykőről az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható az, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez, továbbá, hogy minősített többség-**

*gel elfogadott törvényt egyszerű többséggel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni. A köztársasági elnök az Abh.-ra hivatkozással kiemelte azt is, hogy a kétharmados törvények közvetlen (tételes) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevágó másik egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis oda vezethetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve az újonnan alkotott formában egyszerű többséghez kötött törvényekhez képest elveszítené alkotmányosan meghatározó jelentőségét.*

[39] 3.3. A sarkalatosság kérdéskörével az Alkotmánybíróság legutóbb összefoglalóan az Abh.-ban foglalkozott. Eszerint mint „[a] sarkalatos törvények körét az Alaptörvény két módon határozza meg: egyrészt a) bizonyos tárgykörök esetében - mintegy általános jelleggel - kimondja, hogy e tárgyköröket, esetleg ezek részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg [...]; másrészt b) egyes esetekben az Alaptörvény ezeken belül külön is megnevez néhány kifejezett sarkalatos szabályozási tárgyat [...].

A sarkalatosság követelménye [amihez a T) cikk (4) bekezdése alapján a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges] tehát nem egyes törvényekre, hanem kifejezetten szabályozási (törvényhozási) tárgykörökre vonatkozik. A jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy sarkalatos törvény vagy sarkalatos rendelkezéseket is tartalmazó törvény esetében a záró rendelkezések között kimondja, hogy a törvény egészét, illetve mely rendelkezéseit tekinti sarkalatosnak.

A sarkalatosság - és az ezzel összefüggő közjogi érvénytelenség - problémája ennek megfelelően több oldalról is megközelíthető: a) egyrészt ha egy szabályozási tárgykőről az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez; illetve b) másrészt viszont kérdés az is, hogy ha a jogalkotó (tehát már nem az alkotmányozó) egy szabályozási tárgykört sarkalatosnak minősített egy adott törvényben, akkor e törvény a továbbiakban csak kétharmados többséggel módosítható-e. [...]

A sarkalatos törvény fogalmát az Alaptörvény vezette be, ugyanakkor korábban az előző Alkotmány is előírta bizonyos törvények kétharmados - minősített - többséggel történő elfogadásának a követelményét. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat (Indokolás [27]-[35]) alapján a vonatkozó korábbi határozataiban a sarkalatos törvényhozási tárgykör mikénti értelmezésére vonatkozóan kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználásának nincs akadálya” (Abh., Indokolás [39]-[42]).

[41] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban foglaltakkal egyezően emlékeztet az 1/1999. (II. 24.) AB határozat következő megállapításaira. „A minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kétharmados törvények közvetlen (tételes) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevágó, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis oda vezethetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve újonnan alkotott - formálisan egyszerű többséghez kötött - törvényekhez képest elveszítené alkotmányosan meghatározó jelen-

tőségét" (ABH 1999, 25., 40-41.).

A jelen indítvánnyal érintett Törvény támadott rendelkezései tehát nem felelnek meg a jogszabályalkotásra előírt formai – érvényességi követelményeknek.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének jogállami klauzulája alaptörvényi oltalmat nyújt a jogbiztonság alaptörvényi követelményének, amely magában foglalja azt, hogy a jogszabályok közjogilag érvényes eljárási rendben jöjjenek létre.

#### 4) A jogállami követelmények sérelme

A fentebb kifejtettek szerint azáltal, hogy nem a jogszabályalkotásra előírt formai-érvényességi követelményeknek megfelelően hozták meg azon rendelkezéseket, mellyel tartalmát tekintve módosítottak egy sarkalatos törvényt, a jogbiztonság is sérült.

A jogbiztonság alaptörvényi követelmény, a jogállamiság egyik alappillére, mely megköveteli, hogy a jogszabályok közjogilag érvényes eljárási rendben jöjjenek létre.

Ezáltal kijelenthető, hogy az indítvánnyal érintett Törvény támadott rendelkezései az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésébe is ütköznek.

#### 5) Önrendelkezés jogának sérelme

Az előző pontban kifejtettek szerint a helyi önkormányzatok számára biztosítva van egyrészt a saját bevétel megszerzése, másrészt a feladatok ellátásához támogatásra jogosult a központi költségvetésből, és más forrásokból.

Az Alaptörvény és a Mötv. fentebb hivatkozott rendelkezései alapján a helyi önkormányzatok számára Alaptörvénnyel, és sarkalatos törvénnyel biztosított az, hogy az önkormányzat a tulajdonát képező pénzeszközökkel saját belátása szerint gazdálkodjon, a tulajdonával rendelkezzen.

A Törvény jelen indítvánnyal támadott rendelkezései sértik azt a jogát az önkormányzatnak, hogy önmaga önállóan határozza meg a költségvetését, és önállóan gazdálkodjon, azaz rendelkezzen a saját vagyonával, bevételével, tulajdonával. Ezáltal a megtámadott rendelkezések sértik az önkormányzatok önrendelkezési jogát.

Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, melyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.

Az Alaptörvény II. cikk szerint minden embernek joga van az emberi méltósághoz. Az emberi méltósághoz való jog alapvető jog. Ezen jog azonban nem kizárólag az emberre vonatkozhat, tekintettel arra, hogy ezen alapvető jognak több részterülete is van.

Az emberi méltósághoz való jog egyfajta „anyajog”, a bíróságok, hatóságok minden esetben hivatkozhatnak rá az egyén védelmében, ha nincs olyan nevesített alapjog, mely az emberi méltóságot kifejezné.

Az emberi méltósághoz való jog több részterületből áll, melyek egyenként korlátozhatóak, megfelelő garanciákkal, törvényi szabályokkal körbezártva. Legfontosabb részterületei:

- önazonossághoz való jog
- önrendelkezéshez való jog
- cselekvési szabadság
- magánszféra védelme
- szociális biztonsághoz való jog, mint a megélhetési minimum állami biztosítása (senkit nem hagyhat az állam éhen halni, mert az ellentétes az ember méltóságával).

A Mőtv preambulumban leírtak szerint az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát. A törvény megalkotásának célja többek között a települések önfenntartási képességének elősegítése, valamint a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítése.

A Mőtv 2. és 3.§-a:

**2. § (1) 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.**

(2) A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve **kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.**

**3. § (1) A helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.**

(4) A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogaikat.

Egy helyi közösség tehát a helyi önkormányzaton keresztül tudja érvényesíteni, megvalósítani a helyi közakaratot. Ez azt is jelenti, hogy a helyi lakos a helyi közösséget érintő kérdéseket, feladatokat elsősorban a választott képviselői útján, a helyi önkormányzással tudja irányítani. A helyi közösségnek a helyi önkormányzatra irányadó szabályrendszeren keresztül biztosított az a joga, hogy a közösségbe tartozók által a közösség részére átadott vagyonsorsát („a mi pénzünk”) meghatározza. Meghatározza azt, hogy milyen feladatokra fordítsák, milyen fejlesztés, beruházás valósuljon meg, adott időszakban mi a fontosabb a helyi közösség számára, a sport, a művészet, az oktatás, stb.

Az Alaptörvény, és a Mőtv. fentebb hivatkozott rendelkezései által biztosított tehát az, hogy a helyi közösség, a helyi lakosok élhessenek önrendelkezési jogukkal, meghatározhassák azt, hogy az általuk a közösbe beadott vagyont helyi szinten mire fordítsák.

Ezen önrendelkezési jog és ezáltal a helyi lakosok emberi méltóságához való joga sérül a jelen indítvánnyal érintett Törvény megtámadott rendelkezései által.

A megtámadott Törvényi rendelkezések vonatkozásában tehát nemcsak a közjogi érvénytelenség állapítható meg, hanem az emberi méltóság sérelme is. Ennek pedig az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szempontjából van jelentősége.

#### 6) Diszkrimináció:

A Törvény alábbi rendelkezése szerint Budapest Főváros Önkormányzatára nem vonatkozik a szolidaritási hozzájárulás fizetésének kötelezettsége, ezen önkormányzat a kivételi körbe tartozik.



*„A 32 000 forint feletti egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező települési önkormányzattól - Budapest Főváros Önkormányzatának kivételével - a támogatáscsökkentés be-  
számítás alapját meghaladó része (a továbbiakban: szolidaritási hozzájárulás alapja) a nettó  
finanszírozás keretében elvonásra kerül szolidaritási hozzájárulás jogcímen az alábbi diffe-  
renciálás szerint:”*

A Törvény ezáltal különbséget tesz önkormányzat és önkormányzat között, mely azért érthe-  
tetlen, hiszen Budapest Főváros Önkormányzatának - A fővárosi önkormányzat és a kerületi  
önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló 2006. évi CXXXIII. törvény alapján -  
származik helyi iparüzési adóból bevétele. Ráadásul a részarányok módosítása miatt a helyi  
iparüzési adóbevételek tekintetében 2017. évben a 2016. évhez képest többletbevételhez jut a  
forrásmegosztásból a fővárosi kerületek bevételeinek a terhére.

A szolidaritási hozzájárulás fizetésének, és elszámolásának szempontjából tehát álláspontom  
szerint nincs különbség. Ezáltal olyan előnyben részesül ezen önkormányzat, mely a többi  
önkormányzat számára egyértelműen megkülönböztetést, hátrányt jelent.

A Törvény nem egységesen kezeli az önkormányzatokat, holott a törvény előtt „mindenki  
egyenlő”. Ezzel szemben a Törvény az önkormányzatok között, azok egyéb helyzetük szerint  
megkülönböztetést tesz. Budapest Főváros Önkormányzatának biztosítva van továbbra is az,  
hogy a saját bevételeivel önmaga rendelkezzen, míg ezen jogot a Törvény a többi, települési,  
illetve kerületi önkormányzat részére nem biztosítja teljes körűen. Ezáltal sérül az Alaptör-  
vény XV. cikk. (1) és (2) bekezdése.

7) Alaptörvény 37.§ (4) bekezdése:

Tekintettel arra, hogy az indítvány költségvetést érintő törvényi rendelkezéseket támad, így  
figyelemmel kell lenni az Alaptörvény ezen hivatkozott bekezdésére is. E szerint:

37. cikk

*(4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkot-  
mánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költség-  
vetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és  
járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alap-  
törvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a  
személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságá-  
hoz való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizs-  
gálhatja 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.*

Az előző pontban kifejtettek alapján véleményünk szerint megállapítható az emberi méltóság-  
hoz való jog sérelme, az önrendelkezési jog sérelme miatt. A helyi önkormányzatot jelentő, az  
önkormányzat által képviselt helyi lakosok, közösség önrendelkezési joga, azaz ezáltal emberi  
méltósághoz való jog sérül a megtámadott rendelkezések által.

Másrészről irányadó a fenti hivatkozott cikk második mondata, mely szerint nem érvényesül-  
nek a korlátok, ha a törvény megalkotására, és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben  
foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

Jelen esetben a fentebb kifejtettek alapján egyszerű törvénnyel módosította a jogalkotó a sarkalatos törvény rendelkezését, azaz a megtámadott jogszabályi rendelkezések közjogilag *nem* érvényes eljárási rendben jöttek létre, nem teljesültek az eljárási követelmények.

Mindezek alapján attól függetlenül helye van a megsemmisítésnek, hogy költségvetést érintő jogszabályról van szó.

**Tisztelt Alkotmánybíróság!**

Mindezekre tekintettel kezdeményezem, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, miszerint a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény támadott rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel és azokat semmisítse meg.

Tiszaújváros, 2017. március 13.

MÉSZÁROS ÜGYVÉDI IRODA  
DR. CZIMRE ZSUZSANNA ügyvéd  
2525 Miskolc, Tokai út 9.  
Tel./Fax: 46-506-075, 506-006

Indítványozó képviselőként  
Dr. Czimre Zsuzsanna ügyvéd  
jogi képviselő

Mellékletek:

1. Ügyvédi meghatalmazás
2. Nyilatkozat az indítvány és a személyes adatok nyilvánosságra hozhatóságáról