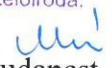




Alkotmánybíróság
részére
1015 Budapest,
Donáti u. 35-45

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV/1224 -0 / 2017	
Érkezett: 2017 JÚN 07.	
Példány: 2	Kezelőiroda: 
Melléklet: 2 x 6 db	Budapest, 2017. május 31.

dr. BIHARY Tibor

dr. BALASSA Ágnes

dr. BALASSA Tamás

dr. KULCSÁR Ágnes

dr. SLÉGL Ibolya

dr. OROSZ Dániel

Alkotmányjogi panasz [Abtv. 26. § (2) bekezdés alapján]
Előterjesztés helye: Alkotmánybíróság,

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A.) Az alkotmányjogi panasz megjelölés

1. **Budaörs Város Önkormányzata** (2040 Budaörs, Szabadság út 134.), mint indítványozó,

a) az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat (a továbbiakban: *Ügyrend*) 27. § (1) és (3) bekezdése szerint, a csatolt meghatalmazás igazolt jogi képviselője útján;

b) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: *Abtv.*) 53. § (2) bekezdése alapján: közvetlenül az Alkotmánybíróság előtt előterjesztve;

c) az *Alaptörvény* 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján;

d) az indítványát az *Abtv.* 26 § (2) bekezdésében foglalt feltételek bekövetkezésére alapítva

alkotmányjogi panaszt

terjeszt elő.

2. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt – az alábbiakban részletesen indokolva – **Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény (Kstv.) 39. § (4)-(6) bekezdései és a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvénynek (Ntv.), a 2016. évi LXXX törvény. 36. §-val megállapított, 74. § (4) bekezdése, 2017. január 1-jén hatályba lépett, ma hatályos, az alább részletezett és pontosan megjelölt egyes rendelkezéseivel szemben** terjeszti elő.

Az alkotmányjogi panasz tehát az Abtv. 30. § (1), (4) bekezdései, valamint

Associated offices in

Austria	Italy
Belgium	Lithuania
Cyprus	Luxemburg
Czech Republic	The Netherlands
Denmark	Poland
England and Channel Islands	Portugal
France	Romania
Finland	Scotland
Germany	Slovakia
Greece	Spain
Hungary	Sweden
Ireland	Switzerland
	Turkey



az Ügyrend 28. § (1)-(2) bekezdései szerint határidőben előterjesztett.

3. Az Abtv. 31. (1)-(2) bekezdésében foglalt kizáró okok nem állnak fenn. Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezéseket eddig – a panasz anyagi jogi alapjai keretében kifejtett összefüggésekben – nem vizsgálta. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelel. Az indítványozó jogsérelmei közvetlenül a támadott törvényi rendelkezések hatályosulása folytán következtek be, illetve folyamatosan következnek be, és azok orvoslására vonatkozóan bírói út vagy egyéb hatékony jogorvoslati lehetőség az Indítványozók számára nem áll rendelkezésre.

4. Az indítványozó – az anyagi jogi feltételek között részletezendő 29. §-ának szem előtt tartásával – az Abtv. 52. § (1) bekezdés (1b) pontja szerint előterjesztett – határozott kérelemként kijelentett – indítványa, hogy:

a) *Az Alaptörvény*

Alapvetés fejezetében meghatározott, a

– B) cikk. (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményére, figyelemmel,

a Szabadság és Felelősség fejezetben alapjogként meghatározott,

– a XIII. cikk (1) bekezdésében védett tulajdonhoz való jogra,

– a XV. Cikk (2) bekezdésében foglalt, diszkrimináció tilalmára, hivatkozással,

– a Q cikk (2)-(3) bekezdésének áttételeit is figyelembe véve, az államszervezet működésére vonatkozó, a

– 4. § (1) bekezdésének és a

– 32. § (1) bekezdés d), e), f), g) pontjaira is tekintettel bekövetkezett

b) alapjogi sérelmére és közjogi érvénytelenségre figyelemmel *határozottan kéri*

c) *a támadott rendelkezések*

– Kstv. 39. § (4)-(6)) bekezdés,

– Ntv. 74. § (4) bekezdése

rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és ex tunc hatályú megsemmisítését, illetve ebből következően az alkalmazási tilalom erga omnes hatályú kimondását.

5. Az indítványozói jogosultság körében előadjuk, hogy Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 5. §-ában foglalt jogvédelmi klauzula rögzíti, hogy „a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül”. Az Alaptörvény 32.

cikke ezzel összhangban rögzíti, hogy:

- (1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között (...)
- d) meghatározza szervezeti és működési rendjét;
- e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- g) célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről (...).

A támadott rendelkezések mindezeket a hatásköröket érintik, azokba az Alaptörvénnyel nem összeegyeztethető beavatkozást jelentenek.

6. Az Alkotmánybíróság a Mötv. fenti szabályait figyelembe véve, az Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel meghaladta, azt a téves – *közjogi érvénytelenség esetén nem is indokolt és nem is védhető* gyakorlatot – amely alapján az önkormányzatnak nincs indítványozói jogosultsága. Az önkormányzat mint jogalany *ugyanígy kirekesztett a törvényhozás folyamatából*, mint bármely más jogalany, így eleve indokolhatatlan lenne, hogy az önkormányzat jogait, az önkormányzati feladatok és hatáskörök ellátásával kapcsolatos, közjogi sérelmeket okozó törvényalkotási lapszusokat az Alkotmánybíróság előtt, a Mötv. idézett rendelkezése ellenére egy önkormányzat nem védhetné meg. Különös tekintettel arra így van ez, hogy az önkormányzati jogok – döntően – csak eljárási értelemben saját önkormányzati jogok, az azokkal való rendelkezés szubsztantív ágon az állampolgárokat, a helyi lakosokat, a település érdekeinek jogosultjait és az önkormányzati joggyakorlás haszonélvezőit illeti.

7. A 3091/2016. (V. 12.) AB határozat – a közjogi érvénytelenség körétől is eltekintve – megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz jogintézményének célja és funkciója az Alaptörvény újraszabályozási koncepciója révén jelentősen módosult. A vizsgálat középpontjában már nem csak a jogalkotó által alkotott norma, hanem a normát alkalmazó bíróság döntése és a döntéshez elvezető eljárás alkotmányosságának vizsgálata is állhat. Az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjában hatáskört biztosított az Alkotmánybíróságnak a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára. A bírói döntések alkotmányossági szempontú felülvizsgálatának szabályait az Abtv. 27. §-a részletezi. Az Abtv. az egyedi ügyben hozott bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz lehetőségét megadja bármely érintett személy vagy szervezet számára, ha az ügy érdekében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés sérti az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát és az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, vagy egyáltalán nem volt biztosítva számára jogorvoslati lehetőség. Fentiekből következik, hogy sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem zárja ki, hogy az állami szervek – az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésében biztosított – alapvető jogaik védelme

érdekében alkotmánybíróági jogvédelmet kérjenek.

8. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a jogi személyeket is megilletik azon alapjogok – és nyilván azok védelme is –, amelyek természetüknél fogva nemcsak a természetes személyekre vonatkoznak, hanem nagyon szűk körben ugyan, de az államot, az állami szerveket, és az önkormányzatokat is megillettek.

8.1. Tipikusan azon alapvető jogok sorolhatóak ide, amelyek az állam és állami szerv mint magánjogi jogalany vonatkozásában értelmezhetőek. Ennek feltétele, hogy az állam ne közjogi, hanem magánjogi jogalanyként vegyen részt az adott jogviszonyban.

8.2. Az állam és az állami szervek sajátja, hogy alapesetben hatósági jogkörben eljárva a közhatalmi jogviszony alanyaiként lépnek be egy jogviszonyba. A vonatkozó bírói gyakorlat szerint azonban amennyiben a közigazgatási szerv és a másik fél viszonyára nem az alá-fölérendeltség, hanem polgári jogi értelemben vett mellérendeltség a jellemző, nem beszélhetünk közhatalmi jogviszonyról. Ezekben az esetekben a közigazgatási szerv polgári jogi viszonyba lép – példának okáért eladóként, vevőként, bérbe adóként –, ezért magatartása nem minősül hatósági jogkörben tett igazgatási cselekménynek. [Korábban a Legfelsőbb Bíróság KK 6. számú állásfoglalása tartalmazta, ma az 1/2011. (V. 9.) KK vélemény foglalta össze az irányadó bírói gyakorlatot.]

9. A polgári jogi jogviszonyban megjelenő állam, állami szerv az Alkotmánybíróság gyakorlatában is tetten érhető. Az Alkotmánybíróság szerint is különbséget kell ugyanis tenni az állam mint közhatalmi entitás és az állam mint tulajdonos között. Amennyiben ugyanis az állam közhatalmi eszközeivel élve önmaga (mint tulajdonos) számára előnyösebb – jogi, gazdasági – környezetet teremt a gazdasági élet többi szereplőjéhez képest, az alkotmányellenes diszkriminációhoz vezethet {1814/B1991. AB határozat; 59/1992. (XI. 6.) AB határozat; 39/1992. (VII. 16.) AB határozat; 1336/B/1997. AB határozat. Megerősítette mindezt a 11/2013. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [37]}. Ebből levonható az a következtetés is, hogy amennyiben az állam például tulajdonosi minőségben lép be egy jogviszonyba, akkor őt magánjogi jogalanyként kell kezelni és nem közhatalmi szervként.

10. Az indítványozói jogosultság tekintetében különbséget kell tenni az állam, a közhatalmat gyakorló állami szervek és az általuk létrehozott jogalanyok között. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis egyértelmű, hogy az állam, vagy annak szervei által létrehozott olyan jogi személyek, amelyek közhatalmat nem gyakorolnak, nem zárhatóak el az alkotmányjogi panasz igénybevételétől.

10.1. Az Alkotmánybíróság más ügyben egy helyi önkormányzat Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszát bírálta el. Ebben azt vizsgálta a testület, hogy a helyi önkormányzat jogi személyként, az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján

rendelkezik-e alapjogokkal és az Abtv. 27. § szerinti indítványozói jogosultsággal. A meghozott 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés releváns megállapításai szerint: Az Alaptörvény „önkormányzati alapjogokról” nem rendelkezik, ahogyan az Abtv. sem nevesíti külön az önkormányzatokat az alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályozásában. Ettől azonban még az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint, a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak, míg a 32. cikk (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. E felhatalmazás alapján megalkotott sarkalatos törvény, a Mötv. 41. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat jogi személy, amelyre a Polgári Törvénykönyv jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit a Mötv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Az idézett rendelkezések alapján tehát megállapítható, hogy az alkotmányozó (és a törvényhozó) hatalom – az Alaptörvényben és a Mötv.-ben meghatározott speciális szabályok mellett – biztosította a helyi önkormányzatok mint jogi személyek számára is mindazokat az alapvető- és alanyi jogokat, amelyek bármely jogi személyt megilletnek.

10.2. A Mötv. 5. §-a szerint a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybíróági és bírósági védelemben részesül, a 42. § 9. pontja pedig az Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezését a képviselő testület át nem ruházható hatáskörébe utalja. Az alkotmányjogi panaszt illetően megállapítható továbbá az is, hogy sem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, sem az Abtv. 27. §-a nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely korlátozná vagy kizárná a helyi önkormányzat mint szervezet indítványozói jogosultságát.

10.3. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény és a Mötv. idézett szabályai alapján tehát azt állapította meg, hogy az önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvita ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el. Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát nem az önkormányzat (egyébként különleges) jogi státuszának, hanem annak van relevanciája, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben, hierarchikus viszonyban, a közhatalmi jogosítványával élve, avagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az Alkotmánybíróság álláspontja ugyanis változatlan a tekintetben, hogy az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz – szervezet esetében is –, az egyedi ügyben bekövetkezett, Alaptörvényben biztosított, egyéni jogsérelem orvoslásának eszköze, amely nem az önkormányzat *sui generis*, vagy állam által átruházott hatáskörben hozott közhatalmi döntéseinek kikényszerítésére szolgáló intézmény. Mindez nem mond ellent annak, hogy a Mötv. 5. §-a alapján – más, arra feljogosított személyek és szervek indítványa alapján – az Alkotmánybíróság védelemben részesítse az önkormányzatot az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített közhatalmi aktusainak gyakorlása során. Álláspontunk szerint nincs ok ettől eltérni az

Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen panasz esetében sem, különösen nem akkor, ha a panasz egyik tárgya a közjogi érvénytelenség – egész jogrendszerre – érvényes, és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján a jogállamiság követelményét minden szempontból aláásó, alkotmányosan nem eltűrhető kategóriája.

B.) Az alkotmányjogi panasz tartalmi indokolása

I. Rövid történeti áttekintés a törvénymódosítás időpontjára kialakult állapotról

11. Budaörs város a Közép-magyarországi régió – megközelítőleg – 30000 fős lélekszámú települése. A városi önkormányzatot – eredetileg – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. § (1) bekezdése kötelezte az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról történő kötelező gondoskodásra.

12. A települési önkormányzat e feladatot – a törvényi megfogalmazás ellenére – soha nem kötelezettségként, hanem lehetőségként, a település lakosságáról, a gyermekekről, a tanulók oktatási feltételeiről való törődésként élte meg. Az Integrált Városfejlesztési Stratégia keretében – az extenzív fejlesztés korlátait felismerve – a dinamikus fejlesztést szem előtt tartva, 2010-től folyamatosan és drasztikusan csökkenő központi költségvetési támogatások ellenére kiemelkedő hangsúlyt fektetett az alap és középfokú oktatás színvonalának fejlesztésére, megcélozva a felsőoktatásban való részvételt is.

13. Ebben a város vezetése és a lakosság között teljes összhang volt. Sokan éppen azért választották a várost lakóhelyül, gyermekeik oktatásának színhelyül, mert a helyi intézmények oktatásban elért eredményei garanciát jelentettek a tanulók magas szintű, a továbbtanulást, illetve a kedvező munkaerő-piaci helyzetet támogató oktatására. Sokak számára pótolhatatlan lehetőséget jelentettek abban is, hogy felvállaltan (területi ellátást is felvállalva) kiemelkedően segítettek a nehezített tanulási képességekkel rendelkező gyermekek integrálását. A több évtizeden keresztül követett oktatáspolitikai eredményeként a város iskolázottsága magas. Az oktatási, kulturális és sport infrastruktúra kiváló minőségű, ami a gazdasági, innovációs, kulturális szinergiákat tudatosan szorgalmazó a „Tudásváros” építését célként kitűző önkormányzat által biztosított szolgáltatások és erőteljes anyagi támogatás eredménye.

14. Az önkormányzat elszántságának köszönhetően, a város, a települési iskolák az elért eredményeket a világ- és Európa szerte elhúzódó gazdasági, politikai és szociális válság idején is megtartották. Ez úgy volt lehetséges, hogy az önkormányzat az oktatásra a helyi erőforrásokból nem a kötelező minimum rátát fordította, hanem az iskolarendszer fejlesztését prioritásként kezelve, ahhoz az országos átlagot messze meghaladó szinten járult hozzá. Az oktatási intézmények működtetőjeként – csak a legutolsó jogi szerkezetalakítást, 2013-at követően 2016 végéig – a Városi Önkormányzata összesen 2.580.039.000,- HUF, azaz évi kb. 645 M HUF önkormányzati támogatást nyújtott az állami fenntartású intézményeknek. Kiemelendő, hogy ugyanezen időszakban oktatási célú állami támogatást az Indítványozó nem kapott, így a városi oktatási intézmények

éves kiadásait (személyi juttatások, épületüzemeltetési kiadások, szakmai dologi kiadások, tárgyi eszköz beszerzések, bővítések, felújítások) kizárólag a fenti önkormányzati támogatás fedezte.

15. A támogatás elosztása egyfelől egységesen kiterjedt valamennyi oktatási intézményre, teljes körű tárgyi- informatikai és sporteszköz park, nyelvtanulási és egészségügyi szolgáltatás, versenyek, szakmai, nemzetiségi táborok, utazások finanszírozása, külföldi kapcsolatok támogatása, a pedagógusok és a segítő személyzet támogatása, az őrzés- és biztonságvédelem biztosítása tekintetében. Ugyanakkor kisebb része differenciáltan került elosztásra a sajátos nevelési igényű gyermekek terápiás oktatásának biztosítása, egyes speciális egészségnevelő-egészségvédő programok, továbbá a profitorientált projektek (például: „7 szokás projekt”, speciális gimnáziumi, szakgimnáziumi projektek) megvalósíthatósága érdekében.

16. A budaörsi önkormányzati iskolák *fenntartói joga* a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Ntv.) rendelkezései folytán 2013. január 1-vel az államhoz került, azonban az iskolák *működtetési joga* az iskolaépületeket is tulajdonló önkormányzatoknál maradt.

16.1. Az önkormányzat, mint az átadott köznevelési intézmények elhelyezését, szakmai feladatellátását biztosító tárgyi eszközök és ingatlanok tulajdonosa – törvényi kötelezettség alapján – a KLIK (Klebsberg Központ) számára ingyenes használati jogot biztosított az önkormányzati forrásból átadott tárgyi eszközökre és ingatlanokra, továbbá valamennyi oktatási intézmény vonatkozásában ingyenesen átadásra kerültek az önkormányzati és iskolai alapítványi forrásokból beszerzett multifunkcionális eszközök (digitális táblák, számítástechnikai eszközök, vizuális oktatási célú, oktatási profil céljából beszerzett eszközök, nyelvi és egyéb laborok), irodabútorok, sporttermek felszerelési tárgyai, stb.

16.2. A folyamatban lévő uniós pályázati források nagy része is kikerült az önkormányzati gazdálkodásból. Ennek ellenére azonban az önkormányzatnak kellett kezességet vállalni a személyi kört terhelő célhitelek, illetményelőlegek, pénzügyi kötelezettségek tekintetében. A városszerte kiemelkedően sikeres különleges, máshol nem funkcionáló úgynevezett „Hét szokás” projekt megszüntetésének elkerülése érdekében az önkormányzat vállalta, hogy ennek teljes költségét minden iskolára kiterjesztve továbbra is kizárólag saját forrásból biztosítja.

17. A részleges államosítást követően az önkormányzat továbbra is biztosította mindazon extra költségeket, amelyek a helyi iskolarendszer változatlan színvonalon történő fenntartása érdekében szükségesek voltak. Tulajdonosként gondoskodott többek között az iskolák állagának megóvásáról, javításáról, őrzéséről, biztonságáról, a tanulók közlekedésének – a speciális helyi közlekedés-fejlesztéssel is történő – biztosításáról, a

városi sportcsarnok térítéskötelesen igénybe vehető oktatási célú használatáról, az iskolai alapítványok támogatásáról.

18. Az Ntv-nek a 2016. évi LXXX törvény 36. és 43. §§-aival történt módosításával a jogalkotó az iskolák működtetési jogát is elvette az önkormányzatoktól és 2017. január 1-jei hatállyal a jelenleg is már a KLIK fenntartása alatt lévő és köznevelési célra használt ingó és ingatlan vagyon (azaz az iskolák és azok felszerelése) a KLIK ingyenes vagyonkezelésébe került, melyről az átadás-átvételi megállapodást 2016. december 15-ig a KLIK-kel meg kellett kötni.

18.1. A 2017. január 1-jén hatályba lépő, az Ntv. új, 74. § (4) bekezdése szerint: „A tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény és a szakképzési centrum feladatainak ellátását szolgáló, települési önkormányzati tulajdonú ingatlan és ingó vagyonra vonatkozóan a tankerületi központot és a szakképzési centrumot ingyenes vagyonkezelői jog illeti meg mindaddig, amíg a köznevelési közfeladat a tankerületi központ vagy a szakképzési centrum részéről történő ellátása az adott ingatlanban nem szűnik meg. A tankerületi központ, valamint a szakképzési centrum ingyenes vagyonkezelői jogának fennállása alatt a köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingatlan és ingó vagyont a települési önkormányzat nem idegenítheti el, nem terhelheti meg, bérbe nem adhatja. (...)”

18.2. Az Ntv. új 99/H § (1) bekezdése szerint: „A 2016. december 31-én települési önkormányzat által működtetett köznevelési intézmény köznevelési feladatainak ellátását szolgáló mindazon települési önkormányzati vagyon és vagyoni értékű jog (a továbbiakban: vagyon) leltár szerint 2017. január 1-jén a területileg illetékes tankerületi központ ingyenes vagyonkezelésébe kerül. A köznevelési feladat ellátását biztosító vagyon alatt az ellátott köznevelési feladathoz kapcsolódó valamennyi jogot és kötelezettséget, valamint ingó és ingatlan vagyont is érteni kell.”

19. A jogalkotó ezzel párhuzamosan – és mindezen felül – bevezette a kizárólag a helyi önkormányzatokat (de azokat sem egyenlő arányban) terhelő ún. *szolidaritási hozzájárulás* fizetési kötelezettséget. A 2016. június 24-én kihirdetett, az érintett rendelkezéseiben 2017. január 1-jén hatályba lépő, Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény (Kstv.) 39. § (4)-(6) bekezdése a helyi önkormányzatok pénzellátásának kiegészítő szabályai között rendelkezik arról, hogy a helyi önkormányzatok szolidaritási hozzájárulást fizetnek.

19.1. A Kstv.:

„(...)”

39. § (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 az XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, 5. cím, 5. Önkormányzati szolidaritási hozzájárulás alcímen kell elszámolni.

(5) Ha a települési önkormányzatot az (1) bekezdés alapján a nettó finanszírozás keretében megillető adott havi források a (4) bekezdés szerint levonandó összegekre nem nyújtanak fedezetet, a kincstár az Áht. 83. § (3) bekezdése alapján havonta beszédési megbízást nyújt be a települési önkormányzattal szemben. Ha a települési önkormányzatnak 2017. december 15-én bármilyen elmaradása van a (4) bekezdés szerinti befizetési kötelezettsége tekintetében, a kincstár a meg nem fizetett összegre a kötelezett fizetési számlájára beszédési megbízást nyújt be.

(6) Az önkormányzat által a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Ntv.) 2016. december 31-én hatályos rendelkezései alapján 2016. évben teljesítendő hozzájárulás 2017. évben teljesülő összegét a XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, 5. cím, 3. Köznevelési intézmények működtetésével kapcsolatos önkormányzati befizetések alcímen kell elszámolni.”

19.2. A Kstv. 1. sz. mellékletének XLII., A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, 5. cím, 5. Önkormányzati szolidaritási hozzájárulás alcímen 21.321.200.000,- azaz 21,3 Mrd HUF működési bevételt irányoz elő, azaz szolidaritási hozzájárulás címén az állam országos szinten ennyit kíván beszédni az érintett önkormányzatoktól.

19.3. A Kstv. 2. sz. mellékletének V. Beszámítás, Kiegészítés fejezete írja elő, hogy miképpen számítandó a szolidaritási hozzájárulás összege, ill. ez a melléklet mondja ki tételesen a szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettséget. Eszerint: „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 jogcímén 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

20. A Kstv. 2. sz. melléklet V. pontjában szereplő előírások alapján Budaörs Város Önkormányzata 2017-ben összesen 2.125.750.139,- HUF szolidaritási hozzájárulást köteles fizetni, havi bontásban. Az indítvány benyújtásáig a havi befizetések megtörténtek. Az első havi befizetés 2017. januárjában a teljes összeg 12%-nak megfelelő, **255.090.017,- HUF** összegben 2017. január 30-án, a további 11 havi részlet egyenlő bontásban, a teljes összeg 8%-nak megfelelő, havi **170.060.010,- HUF** – összegben. A befizetéseket az „*Előirányzat közlő lap a Belügyminisztériumtól a helyi önkormányzatokat a költségvetési törvény alapján a nettó finanszírozásban megillető támogatásról*”, illetve az Indítványozó számlavezető bankjának bankszámla kivonatai tartalmazzák, a csatolt 2 a-d) és a 3 a-d) sz. mellékletek szerint.

II. A Kstv. Alaptörvény-ellenességével, közjogi érvénytelenségével kapcsolatos problémák

21. Az indítványozó álláspontja szerint a Kstv. támadott rendelkezései *többszörösen közjogi érvénytelenségben* szenvednek, ekként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközően sértik a jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság követelményét, figyelemmel – többek között – az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében foglalt, az országgyűlési képviselők tevékenységének védelmére vonatkozó alkotmányos rendelkezés sérelmére is.

a) A kétharmadoság kérdése

22. Az Alaptörvény Alapvetés fejezet T) cikkének (4) bekezdése kimondja, hogy a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A 31. cikk (3) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

22.1. A Mötv. rendezi a települési önkormányzatok feladatairól, jogairól, kötelezettségeiről, gazdálkodásáról szóló kérdéseket. Ennek megfelelően a Mötv. ún. *kétharmados* törvény, így annak (egyes rendelkezéseinek) módosításához is minősített többségre van szükség. A Mötv. 106. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az önkormányzat saját bevételeinek minősül valamennyi helyi adó, a 145. § (1) bekezdése értelmében pedig – többek között – ez a 106. § az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül. Ehhez képest a Kstv. egyszerű szótöbbséggel elfogadott törvény, amivel – az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint – a kétharmados törvény lényeges rendelkezései nem módosíthatók.

22.2. Az Alaptörvény T) cikke a (3) bekezdésében rögzíti, hogy jogszabály nem lehet

ellentétes az Alaptörvénnyel. Tekintettel arra, hogy a Magyar Közlönyben 2016. június 24-én kihirdetett Kstv., a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi. törvény nem minősül sarkalatosnak, és ezen törvény tartalmazza a szolidaritási hozzájárulással kapcsolatos rendelkezéseket, aggályosnak és vizsgálándónak ítéljük meg azt, hogy egy nem sarkalatos törvény elfogadásával és kihirdetésével egy sarkalatos törvény, nevezetesen az Mötv. 106. § (1) bekezdés a) pontjának rendelkezéseit írta felül a jogalkotó, és ezzel megsértette a T) cikk (3) bekezdését.

22.3 A szolidaritási hozzájárulásnak a Kstv. szerinti bevezetése az önkormányzat tulajdoni helyzetét alapjaiban érinti, a rendelkezés az önkormányzat bevételi struktúrájának gyökeres átrendezését eredményezi. Ilyenként olyan „lényeges tartalom”, amelyről csak kétharmados többséggel elfogadott törvény tartalmazhatna rendelkezést. Semmiképpen nem tekinthető az alapjog érvényesítéséhez szükséges olyan részletszabálynak, amelyet egyszerű többséggel elfogadott Kstv. is rögzíthetne. Ekként megállapítható, hogy az egyszerű többséggel elfogadott törvény módosította - a későbbiekben részletesen is kifejtettek szerint - alapjog lényeges lényeges tartalmát is érintő kétharmados törvényt (Mötv.). Ezzel a jogalkotó, Alaptörvénybe ütköző módon megkerülte az utóbbi elfogadásához szükséges eljárási feltételeket.

22.4. Ilyen eljárási szabálysértés – figyelemmel, a 4/1993. (II.12.) AB határozatban, (ABH 1993, 61-63.) az 1/1999. (II.24.) AB határozatban (ABH 1999, 39, 40-41) foglaltakra önmagában is a törvény közjogi érvénytelenségét eredményezi. Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság – immár az Alaptörvény hatálya idején – megerősítette a 45/2012. (XII.29.) AB határozatban is, (ABH 2012, 392, 393).

23. Az Alkotmánybíróság a 4/1993. (II.12.) AB határozat kimondta, hogy valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges *részletszabályokat* egyszerű törvény határozza meg. Az Alkotmánybíróság ugyanebben a határozatában megvonta az alapjogok lényegéhez és azok érvényesítéséhez szükséges részletszabályok közötti cezúrákat, gyakorlatilag rendező elveket állított fel. Kimondta továbbá: *„további értelmezésnek kizárólag abban a kérdésben van helye, hogy az illető alapjogra vonatkozó, későbbi, egyszerű többségű törvény nem módosíthatja-e az alapjogról szóló kétharmados törvényt, azaz nem kerüli-e meg az ahhoz szükséges eljárási feltételt.”*

24. Legátfogóbban az 1/1999. (II.24) AB határozat foglalkozott a kétharmados törvények kérdéskörével: *„(...) nincs alkotmányos lehetőség arra, hogy alkalmanként egyszerű többséggel elfogadott törvény minősített szavazatarányhoz kötött törvényt bármiképpen módosítson, vagy hatályon kívül helyezzen. Az Alkotmány minősített többséget előíró szabályainak megváltoztatása az egyetlen és kizárólagos eszköz annak elérésére, hogy az Országgyűlés a rendes (egyszerű többséghez kötött) törvényalkotás kereteit tágítsa, s ezzel együtt a minősített többséggel kötött szabályozást szűkítse.”*

Ez a határozat sem zárja ki annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés az ún. kétharmados törvények normatartalmát nem érintő olyan egyszerű szótöbbséggel elfogadott szabályozást alkosson, ami az adott alapjog érvényesítéséhez, illetve adott szervezet, intézmény hatékonyabb működtetéséhez szükséges. *„Erre [azonban csak] akkor van a törvényalkotónak alkotmányos lehetősége, ha egyrészt megtartja a törvényalkotás eljárási rendjét, vagyis eleget tesz különösen annak az eljárási követelménynek, hogy a kétharmados szavazattöbbséggel egyszer már elfogadott törvényt, vagy ilyen törvény egyes rendelkezéseit nem módosíthatja egyszerű szótöbbséggel, másrészt figyelembe veszi azt a tartalmi követelményt, miszerint ez a törvény csak az adott alapjogra, illetve szervezetre, intézményre vonatkozó – minősített többséget nem igénylő – részletszabályokat állapíthatja meg.”*

25. Ezeket a tételeket az Alkotmánybíróság a későbbiek során több határozatában megerősítette és kiegészítette, pontosította. Így önmaga feladatára vonatkozóan is kimondta, hogy: *„Az Alkotmánybíróságnak tehát nemcsak joga, hanem alaptörvényi kötelezettsége is az, hogy megvédje az Alaptörvényt minden olyan jogalkotói döntéssel szemben, – eredjen az akár az Országgyűlés kétharmados többségétől – amely akadályozná, lerontaná az Alaptörvény jogi tartalmát és terjedelmét, a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét, valamint az Alaptörvény mint alkotmányossági mérce tartalmát.”* [82] [45/2012. (XII.29.) AB határozat] *„Az alkotmányos jogállam egyik konstans követelménye az, hogy a jogszabályok az Alaptörvényben szabályozott eljárási rendben szülessenek meg. Így például az Országgyűlés még kétharmados többséggel sem emelhet utólag a sarkalatos törvények rangjára eredetileg nem sarkalatos törvényként elfogadott törvényeket.”* [120]

26. Mindezek után levonható a konklúzió: A még kétharmados többséggel legitimált Országgyűlés sem folytathat – az alapjogok érvényesülését figyelmen kívül hagyó – alapjog-sértő, különösen diszkriminatív jogalkotási (törvényalkotási) gyakorlatot. Olyat mindenesetre semmiképpen sem, amelynek eredményeként törvényben írt politikai célkitűzések és érdekek felülírhatnák az Alaptörvényben is tételezett jogállami alapjogok védelmét és érvényesülését. Erre alkotmányjogi alapokon csupán egyetlen válasz adható: az ilyen, – alkotmányos alapok nélküli – alapjogokat sértő törvény teljes és ex tunc hatályú megsemmisítése.

24. Ez felveti annak vizsgálatát, hogy az önkormányzatok bevételi struktúrájának gyökeres átrendezését végrehajtó rendelkezések az alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályok-e, vagy „minőségüket” tekintve ennél nagyobb jelentőségűek, s ilyenként kétharmados törvényben lenne-e a helyük?

24.1. Ebből a szempontból kiemelkedő jelentőségű a forrásmegosztásra vonatkozó 55/2010. (V. 5.) AB határozat általános alapvetése. E szerint az önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátásához igazodóan elosztott bevétel megosztásának rendje az

önkormányzatiság lényegéhez tartozó kérdés. A bevételeknek több csoportja lehet (közvetlen, közvetett, kizárólagos vagy osztott bevételek) de a szabályozás szempontjából nem a bevétel eredője, hanem a feladat- és hatáskörhöz való kapcsolódása a döntő. A bevételi források alakítása azonban mindig kardinális kérdés, alkalmas arra, hogy alapjogok tartalmának jelentős változását vagy kiüresítését okozza, így a minősített többség kérdése kardinális kérdés.

24.2. A 2/1997. (I. 22.) AB határozat még közelebb visz a megoldáshoz, tekintve, hogy már nem csupán a forrás, de rendelkezési jog kérdését is vizsgálja. Lényeges megállapítása a döntésnek, hogy az önkormányzati bevételekkel (bevételi forrásokkal) való rendelkezés nem egyetlen jogosultság gyakorlásában nyilvánul meg, hanem „*a döntési jogosultságok, gazdálkodási hatáskörök gyakorlásának összességét jelenti.*” A bevételi forrásokkal való rendelkezés körében alapkérdés, hogy az önkormányzatnak elegendő mozgástere marad-e ahhoz, hogy ezekről felelősséggel, önállóan döntsön és megfelelő szinten elláthassa a törvény által rátestált, valamint az önként vállalt feladatait.

24.3. Szorosan ide tartozik még a 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, amely kimondottan a törvényalkotással szemben fennálló követelményeket állapított meg. Hangsúlyozta, hogy a minősített többség követelménye a szabályozási koncepció védelmét jelenti az egyszerű többséggel elfogadott törvényekkel szemben. Ezért a módosításakor mindig vizsgálendő, hogy a minősített többség igénye adott tárgykörben mire vonatkozott. A feladat- és hatáskört szabályozó, annak ellátására vonatkozó normák esetében a minősített többség kérdése számos aspektusban merülhet fel. A feladat- vagy hatáskört bővítő, változtató, kötelezettséget módosító szabályok a minősített többség szempontjából releváns szabálynak minősülnek.

25. Az alkotmánybírósági határozatok a Mötv. már hivatkozott rendelkezésében visszatükröződve mindig szem előtt tartották, hogy az önkormányzati feladatok összetettek, sokrétűek, nem delegálhatók tovább és jellemzően nem járnak „nyereségorientált” gazdálkodással. Túl azon, hogy a magyar önkormányzatok tartósan és jellemzően forráshiányosak, igen nagy jelentősége van a 48/2001. (XI. 22.) AB határozat által felállított, a törvényhozót is érintő követelményeknek. „*A helyi önkormányzatokat a központi költségvetésből megillető bevételi források szabályozása tekintetében kiemelt jelentősége van annak, hogy az önkormányzatok megfelelő időben tudomást szerezhessenek a bevételeiket érintő jogszabályi rendelkezések megváltozásáról, s ha a jogszabályi rendelkezések változása következtében a központi költségvetésből származó bevételek köre és mértéke a korábbi évek gyakorlatához képest a vártnál kedvezőtlenebbül alakul, megfelelő idő álljon rendelkezésükre ahhoz, hogy alkalmazkodjanak a megváltozott gazdasági feltételekhez. A megfelelő felkészülési idő hiánya a helyi önkormányzatok által fenntartott közszolgáltatások működésének folyamatosságát, a folyamatban lévő beruházások megvalósítását, az önkormányzati feladatok ellátását veszélyeztetheti.*”

26. A Kstv. támadott rendelkezése rendszerszerű változtatásokat hajtott végre, ugyanis azokat a saját önkormányzati bevételeket vonja el egyszerű többséggel meghozott rendelkezéseivel, amelyek feletti rendelkezést a 2/3-os Mötv., az Alaptörvény, illetve nemzetközi szerződés (v.ö. alábbi 34-35. pont) biztosít az önkormányzat számára. Túl azon, hogy az önkormányzati bevételek – az állami támogatások egyre szűkülő körét kivéve – jellemzően már önmagukban is adóbevételek, eredőjük olyan forrás, amelyre a központi hatalom ír elő a (valódi) adóalanyok számára befizetési kötelezettséget, eleve kérdéses, hogy a mértékében büntető adóként viselkedő szolidaritási hozzájárulás a kettős adóztatás tilalmára figyelemmel egyáltalán előírható-e. Az már forrásmegosztás kérdése, hogy a feladatokra tekintettel ezek az adók a központi költségbe vagy az ettől jogilag is elkülönült önkormányzati forrásrendszerbe kerülnek, ám amelyek az önkormányzati költség részét képezik, azok feladatokkal is le vannak terhelve. Az önkormányzat által így megszerzett jövedelem ismételt „megadóztatása” ezért már a kettős adóztatás sajátos formáját jeleníti meg.

27. Ettől eltekintve is, a szolidaritási hozzájárulás mértéke nincs tekintettel az adókötelezett önkormányzatok – így a felperes – teherbíró képességére, tehát inkább valamilyen egyedi elvonás, szankció vagy parafiskális intézmény, mint adó. A fogalmi káoszt mutatja, hogy bár adónak látszó intézményt vezet be a jogalkotó, de a megcélzott adókötelezettek önkormányzatok, tehát maguk is az államháztartás egyik alrendszerének részei. Az államháztartási, ill. az önkormányzati pénzügyi jog nem ismer olyan intézményt, amely az önkormányzatok megadóztatását célozná, tehát központi állami cél érdekében elvonást írna elő az önkormányzatok terhére. Az ismert államháztartási jogi kapcsolat fordított irányú és arra vonatkozik, hogy az állam milyen módon biztosítja (saját bevételek, átengedett központi források, állami támogatások) az önkormányzati közfeladatok ellátásához szükséges forrásokat. Mindez jól mutatja, hogy az alperes az adó jogintézményét nem célhoz kötötten alkalmazta. Ennek okai a későbbiekben tárgyalandó jogalkotási folyamat menetében keresendők (vagy érhetők tetten), amely, illetve a bevezetés következményei mutatja, hogy ez a jogalkotás teljes egészében átgondolatlan, rabló jellegű intézkedés volt - egyes – önkormányzatokkal szemben.

28. A Kstv. vitatott rendelkezése az önkormányzatok bevételi struktúráját közvetlenül érintő, meghatározó jelentőségű volt. Ez az elvonás mértékében éves szinten hozzávetőlegesen háromszorosa (300%) annak a kb. évi 650 M HUF összegnek, amit város eddig az iskolái működtetésére költött és kb. 16%-a a város 2017. évi 13,2 Mrd HUF bevételi főösszegű költségvetésének és több mint 10%-a a Kstv. szerint *az egész országra előírányzott* összesen mintegy 21,3 Mrd HUF szolidaritási hozzájárulás bevételnek. Azaz az országosan beszédendő szolidaritási hozzájárulás több mint 10%-át a Magyar Állam egy alig 30.000 lélekszámú várostól kívánja beszédni.

29. A szolidaritási hozzájárulás mértékének abszurditását mutatja, hogy Budaörs Város

Önkormányzata valamennyi (!) önkormányzati feladatához való hozzájárulásként 2015-ben az összes bevételeinek mintegy 10%-nak megfelelő összegű, 1.143.550e Ft központi költségvetési támogatást kapott és nagyjából ez várható 2016-ra is. A város által az iskolák államosítása ürügyén az államnak fizetendő szolidaritási hozzájárulás mértéke tehát mintegy kétszerese a város által valamennyi – az összes többi – közfeladata ellátásához kapott összes állami támogatásnak.

30. A Kstv. 39. § (5) bekezdése szerint, ha az állami támogatások összege kisebb, mint a szolidaritási hozzájárulás összege, a különbözetet a települési önkormányzat köteles megfizetni, ill. a *“a kincstár az Áht. 83. § (3) bekezdése alapján havonta beszédési megbízást nyújt be a települési önkormányzattal szemben.”* A szolidaritási hozzájárulás bevezetése miatt tehát a város elveszíti valamennyi (!) eddigi állami támogatását és kb. az elvesztett állami támogatás összegének megfelelő további összeg fizetésére lesz köteles a kincstárral szemben. A szolidaritási hozzájárulás tehát Budaörs Város Önkormányzata esetében drasztikus bevételelvonás lesz, a város nettó befizetővé válik a költségvetéssel szemben. Erre semmiképpen nem mondható, hogy ne lenne minőségi, lényegi változás, így ezt kizárólag minősített többségű törvényben lehetett volna végrehajtani (ha ugyan számos más védett jogot is nem sértene!).

31. Hasonló esetben a 16/1996 (V. 13.) AB határozat kimondta, hogy *„Az adórendszer módosítása, terheesebbé tétele adott esetben a természetes mértékegységben kifejezett adómértékekre is kiterjedhet pl. akkor, ha a változtatás az adó összegének az inflációhoz igazításával áll összefüggésben, de a százalékban kifejezhető arányokat tekintve nem változtat az adott mértéken.”* Bár a határozat szerint is, *„a kivételes változtatási lehetőség alkotmányosságát az Alkotmánybíróság esetről esetre, az adott egyedi tényállás összes körülményére figyelemmel vizsgálja, ideértve a módosítás: a terheesebbétel mértékének és a körülményekben beállott alapvető, jelentős változások súlyának és következményeinek viszonyát, azaz azt, hogy a változásokkal a kedvezmények megvonása arányban áll-e,”* a „dupla mértékű” veszteség eddig még soha fel sem merült. Ennél lényegesen kisebb beavatkozást is jelentős minőségi változásnak ítélt azonban a testület. Ahogy a határozat fogalmazott: *„Aligha lenne tehát alkotmányos adókedvezmény-megvonásnak tekinthető az olyan módosítás, amely a körülmények jelentős változása által indokolthoz képest aránytalanul és azon messze túlmenően – valójában tehát a körülmények megváltozását ebben az aránytalan részében csupán ürügyül felhasználva – csökkent, illetve szüntet meg adókedvezményt.”*

32. Budaörs esetében – legalábbis ami az önkormányzati bevételi struktúrát illeti – „rendszer-léptékű” változtatást eredményezett a törvénymódosítás. Ezzel kapcsolatban pedig emlékeztetünk a 28/2005. (VII.14.) AB határozatban rögzített elvi tételre. E szerint: *„A régi rendszer egésze és annak részletszabályai az állampolgárok tudatában rögzültek, az új rendszer szabályainak befogadása és azok megfelelő alkalmazása ennek következtében a régi rendszer szabályainak elfelejtését és a szabályok újra-tanulását*

követeli meg. Ilyen esetekben fokozottan fennáll az állam intézményvédelmi kötelezettsége, vagyis kiemelt jelentősége van annak, hogy az egyik rendszerről a másikra való áttérés a lehető legkevesebb problémával, az Alkotmány 2.§. (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiságból következő jogbiztonság keretei között, olyan módon történjen, hogy ne veszélyeztesse magának a rendszernek (jelen esetben a – közép- és felsőfokú – oktatás rendszerének) a működőképességét, kiszámíthatóságát”.

33. A beavatkozás lényeges voltának megítéléséhez ma már a következmények is hozzátartoznak. Az Ntv. ugyancsak támadott rendelkezéseire figyelemmel, az önkormányzatnál maradt az iskolák épületeinek tulajdonjoga, a tulajdoni felelősséggel és egyébként jó néhány további, az oktatással kapcsolatos finanszírozási kötelezettséggel együtt. Az épületeket a KLIK ingyenes vagyonkezelésébe kellett adnia, azokkal tehát semmilyen módon nem rendelkezhet, ugyanakkor mára kiderült, hogy a KLIK, illetve a működtető Érdi Tankerületi Központ 2017-ben nem is tervezi azokat a fenntartással szükségképpen együtt járó, a tulajdonvédelemmel (állagmegórással) fejlesztéssel, biztonsággal kapcsolatos feladatok ellátását, amelyek egyébként az Kstv és az Ntv. módosítása előtt, a város költségvetésébe folyamatosan be voltak tervezve. Március hónap folyamán az önkormányzat megkereste ugyanis a vagyonkezelőt a nyári munkálatok tervezésével kapcsolatban (amivel kapcsolatban a tulajdonosnak nyilván szintügy vannak/lehetnek jogai), s ennek során kiderült, hogy Budaörsön semmiféle felújítás, karbantartás, állagmegőrzés, egészségügyi feljavítás nem lesz. (v.ö. 6. sz. melléklet) Vagyis tulajdonosként az önkormányzat köteles eltérni a tulajdon romlását, annak beláthatatlan következményeit. Miközben fizeti az országosan is horrorisztikus mértékű szolidaritási hozzájárulást és ebből az iskolái semmit nem látnak.

34. Az indítvány alátámasztására, a strukturális, vagy lényeges – így a minősített többség hatálya alá tartozó – beavatkozás körében kell megemlíteni azt is, hogy az Európa Tanács tagállamai által elfogadott, az 1997. évi XV. törvénnyel a magyar jogrend részévé tett a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény is védelem alá helyezi az önkormányzatok anyagi forrásait. Az egyezmény 9. cikk 1. pontja rögzíti, hogy „a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek.” A 9. cikk első pontja az egyezmény 1. cikke, ill. 12. cikkének 1. bekezdése értelmében olyan kötelező tartalma az egyezménynek, amelyet az aláíró magára nézve kötelezőnek ismert el.

35. A szolidaritási hozzájárulás bevezetésével a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló egyezmény fenti rendelkezései is sérülnek, mivel a kialakult helyzet akadályozza, hogy az indítványozó saját pénzügyi forrásaival hatásköre keretein belül szabadon rendelkezzen. Ellenkezőleg, arra kényszeríti az érintett önkormányzatokat, így az Indítványozót is, hogy saját bevételei terhére olyan nagy összegű és váratlan befizetést teljesítsen (ennek elmaradása esetén adók módjára az állam elvonja az összeget), amivel

ellehetetleníti a gazdálkodását és veszélyezteti egyéb alapfeladatai ellátását.

b) A törvényalkotás folyamatának alaptörvény-ellenessége

36. További probléma, hogy a Kstv. 39.§ (4)-(6) bekezdéseinek elfogadásakor az Országgyűlés megsértette a törvényalkotás eljárási rendjét s ez csak a törvénymódosítás (Alkotmánybíróság általi) megsemmisítésével orvosolható. (vö: 39/1999. (XII.21.) AB határozat).

37. A z Alkotmánybíróság az 52/1997. (X. 14.) AB határozatában – utalva a 3/1997 (I. 23.) AB határozatában és a 29/1997. (IV. 19.) AB határozatában foglaltakra is – leszögezte, hogy a törvényalkotás folyamatában bizonyos eljárási szabályok sérthetetlenek, betartásuk a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye. Egy jogszabály megsemmisítésének nem csupán a tartalmi értelemben vett alkotmányellenesség lehet az alapja, hanem az is, ha a törvényalkotás folyamatában követ el a jogalkotó súlyos eljárási szabálysértéseket, amelyek miatt a törvény érvényesen létre sem jön.

38. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, semmiben nem tér el az Alkotmány 2. § (1) bekezdésétől, a jogállamiság és az abból levezetett követelmények ma is az alkotmányos berendezkedés alapját képezik. Az Alkotmánybíróság túl azon, hogy már az Alaptörvény hatálya is fenntartotta korábbi döntéseinek erre vonatkozó lényegét, határozatainak a törvényalkotásra irányadó követelményei – többek között a későbbiekben kifejtendő, a korábbinál sokkal cizelláltabb és precízebb – a jogalkotásról szóló (új) 2010. CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) rendelkezései alapján is megszilárdultak és lényeges tartalmuk mára kikristályosodott. Hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság a jogállamiság, jogbiztonság témakörében is irányadóan, a korábbi határozatokra vonatkozóan kimondta a *kontinuitás* követelményét. Azaz, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata az Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú alaptörvényi rendelkezések értelmezésekor éppen az alapvető jogok és szabadságok, alapvető jogintézmények körében irányadónak tekintendők [22/2012. (V. 11.) AB határozat, 13/2003. (VI. 17. AB határozat)].

39. Már az imént említett 52/1997. (X. 14.) AB határozatban is utalt az Alkotmánybíróság arra, hogy a közjogi érvényesség feltételeinek betartására vonatkozó számonkérés nem lepheti meg a jogalkotót, tekintve, hogy az Alkotmánybíróság működésének kezdetétől figyelmeztetett ennek a hibának az elkerülésére. A 30/2000. (X. 11.) AB határozatban (ún. nehéz tehergépjárművekre vonatkozó döntés) pedig a közjogi érvénytelenséget megállapítva leszögezte: a jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok nem „mellékesek”, azok negálása esetén maga a demokratikus rendszer veszíti el legitimitását, ha a társadalmi részérdekek megjelenítésére és összehangolására a jogalkotó nem ad módot, sőt – bár azok adott esetben intézményes védelem alatt is

állnak – azokat tudatosan kirekeszti a döntéshozatali folyamatból.

40. A társadalmi részérdekek összehangolására és abban a képviselők felelősségére, jogaikra és kötelezettségeikre vonatkozó intézményes védelem szabályainak megsértése ezt követően rendszeresen vezetett a jogszabály Alkotmánybíróság általi megsemmisítésére. Kiemelendő ezek közül is a 63/2003 (XII. 15.) AB határozat (közismertebb nevén „Kórháztörvény”), ahol is egyértelművé vált, hogy a képviselői „beszédjog” a jogalkotás folyamatában való tényleges részvétel érvényesülése annak minden aspektusával együtt, a törvényhozás folyamatában tartalmi követelmény.

41. E határozat lényeges tartalma szerint: *„Az ülés szabályszerű összehívása, a napirendi javaslat megfelelő időben történő továbbítása az Alkotmány 2. §. (2) bekezdése szerinti képviseleti hatalomgyakorlásnak a lényeges feltétele. A képviseleti hatalomgyakorlás nem érvényesülhet, ha az Országgyűlés üléséről, annak napirendjéről a képviselőket nem értesítik, vagy nem valamennyi képviselőt, illetve nem a megfelelő időben értesítenek, s ennek következtében ellehetetlenül a képviselői jogok gyakorlása, kötelezettségeik teljesítése (...) A képviselőknek a napirendi javaslatot nem megfelelő időben küldték meg. Az országgyűlési ülés napirendjére vett javaslat előzetes megküldésére vonatkozó szabály figyelmen kívül hagyása nem pusztán a Házszabály rendelkezését, hanem egyben az Alkotmány 2. §. (2) bekezdésében meghatározottakat is sértette, mivel így a törvényhozási eljárás kiszámíthatatlanná vált.”*

42. Jelen esetben is az történt, hogy az országgyűlési képviselők tartalmilag nem voltak részesei a döntéshozatali folyamatnak; a törvényjavaslat előterjesztésének körülményei és tökéletes alulinformáltságuk folytán nem is lehettek. Erre bizonyíték az indítványozó „saját” országgyűlési képviselőjének helyzete és az indítványozóval folytatott kommunikációja (v.ö. alábbi 51. pont).

43. A Kstv. eredeti törvényjavaslatában (T/10377) a szolidaritási hozzájárulás előírása *nem szerepelt*. A törvényjavaslat 39. § (4) bekezdése csak arra utalt, hogy *„ha az állam a Nkt. 74. §-a szerinti hozzájárulás megfizetésére kötelezi a települési önkormányzatot, annak összegét a kincstár a települési önkormányzat számára folyósítandó támogatás havi összegéből a nettó finanszírozás során levonja.”,* ill. ha a források a levonásra nem nyújtanak fedezetet, a kincstár a különbözetre beszédési megbízást nyújt be.

43.1. Ez már csak azért sem szólhat jelen formájában semmiféle szolidaritási hozzájárulásról, sőt kimondottan nem arról szól – mivel a szöveg egyébként az előző évi költségvetés során került a jogszabályba, s kizárólag azokra a településekre (önkormányzatokra) vonatkozott, akik – habár törvény szerint kötelesek lettek volna iskolák működtetésére – azokat önként átadták a Magyar Államnak, majd ennek fejében vállalták, hogy ha a működtetési képességük hiányát nem tudják alátámasztani, az állam számára meghatározott hozzájárulást fizetnek. Szó sem volt tehát az eredeti

törvényjavaslatban – a most megvalósult formájában – semmiféle *szolidaritási hozzájárulásról*, különösen nem annak ilyen mértékéről, általánosságáról, vagy diszkriminatív módon kijelölt tényleges alanyairól.

43.2. A költségvetési törvényjavaslathoz tartozó tervszámok szerint – eredetileg – a Magyar Állam a köznevelési intézmények működtetésével kapcsolatos önkormányzati befizetések címén összesen 7 Mrd HUF-t kívánt beszedni, amelyet az 1. sz. melléklet XLII. fejezet, A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, 5. cím, 3. Köznevelési intézmények működtetésével kapcsolatos önkormányzati befizetések címen tartalmazott. Ez még szintúgy arra utalt, hogy az iskoláikról lemondó önkormányzatoknak keletkezhet egy speciális fizetési kötelezettsége, de semmi többre.

44. A Kstv. általános vitája 2016. május 11-12. napján zajlott, az általános vita alapjául szolgáló törvénytervezetben azonban – mint említettük – *a szolidaritási hozzájárulás intézménye még nem szerepelt*. A szolidaritási hozzájárulást – az Országgyűlés állandó bizottságai által benyújtott, részletes vitát lezáró módosító javaslatok között – a kormánypárti frakciók egyik törvénymódosítási javaslata tartalmazta először. A javaslatot a Költségvetési Bizottság *2016. május 27-i ülése előtti éjszaka, éjfél előtt fél órával (!) mailen küldték meg a bizottságnak*. Emiatt a bizottsági ülésen a bizottság elnökének fel is kellett kérnie Banai Péter államtitkárt (Nemzetgazdasági Minisztérium), hogy *„mivel a képviselők legfeljebb csak éjjel, vagy a reggeli órákban tudhatták tanulmányozni az anyagot”*, szóban ismertesse az előterjesztést (vö. bizottsági jegyzőkönyv 11. és 16. old., 5. sz. melléklet).

45. Banai Péter államtitkár rövid, kb. 15 mondatos szóbeli tájékoztatót tartott, ami szerint a szolidaritási hozzájárulás bevezetése egy 55 Mrd-os pluszkiadásra vonatkozó módosítás része, amely a kormány szerint azért indokolt, mert *„2017. január 1-től a köznevelési feladatok ellátásában az önkormányzatoktól az állam átveszi az összes fenntartói, működtetői feladatot.”* *„A rendszerszintű átalakítás lényege az, hogy egyrészt a 32 ezer forintnál nagyobb egy lakosra jutó adóerő-képességgel jellemezhető önkormányzatok úgynevezett szolidaritási hozzájárulást fizetnek”* és *„... adóerő-képesség arányában járulnak hozzá a köznevelési feladatok ellátásához.”* *„összességében vagy jellemzően azokat az önkormányzatokat érinti, ahol jelenleg köznevelési feladat van és a jövőben nem lesz.”* Az 55 Mrd többletkiadásból *„... összességében 21,3 Mrd forint a 32 ezer forintnál nagyobb adóerő-képességű önkormányzatok szolidaritási hozzájárulásából adódik.”*

46. A költségvetés előterjesztéséért felelős országgyűlési bizottság tehát önmaga is innen tudta meg, hogy

- egy igen jelentős tétellel módosul a költségvetés,
- annak fizetése kit terhel (vagy honnan kívánják beszedni),
- mi ennek az állítólagos oka

– ám azt egyáltalán nem tudta meg senki, hogy mi a célja, a működési, felhasználási rendje.

Itt kell kiemelni, hogy az államtitkár maga is „*rendszerszintű átalakításnak*” nevezte a közoktatásban várható változásokat, ám annak mibenlétéről, természetéről, következményeiről, az átalakítás folyamatáról sem a norma címzettjei, sem a képviselők érdemben semmit nem tudtak. Úgy kellett tehát döntenie a költségvetési vonzatokról, hogy a „mire is kell a pénz” és hova is megy pontosan kategóriáit senki nem ismerte.

47. Az Országgyűlés Költségvetési Bizottságának 2016. május 30-i ülése – ennek ellenére – elfogadta az „*Összegző módosító javaslatot*”, benne a szolidaritási hozzájárulás intézményével. Az összegző módosító javaslat írja le először publikusan a Kstv. 2. sz. melléklete szerinti szolidaritási hozzájárulás számítási módját is.

48. Az Összegző módosító javaslatot a Költségvetési Bizottság 2016. június 1-jén adta le az Országgyűlésnek, amely 2016. június 6-án tartotta az Összegző módosító indítvány részletes vitáját. Ezen Hegedűs Lórántné képviselő a szolidaritási hozzájárulás kapcsán erősen kifogásolta mind a törvénymódosítás előkészítésének a módját, mind a tartalmát. A képviselő, többek álláspontját tükrözően az alábbiakat fejtette ki (ami – annak ellenére, hogy a képviselő egy másik települést érintően, annak képviselőjeként szólalt fel, most a közjogi érvénytelenség keretében a jelen indítványozó esetében is releváns):

48.1. „(...) a bizottsági ülésen is elhangzott, hogy eléggé vitatható az az összeg, ami eredetileg be volt tervezve a KLIK finanszírozására az idei módosított költségvetésbe, ill. a következő évi költségvetésbe is. De akkor még, amikor az eredeti törvényjavaslatot önök benyújtották, Palkovics államtitkár úr kerek perec tagadta, hogy egyébként az önkormányzatok költségvetéséből lehúznának vagy elvonnának azért, hogy a KLIK-et finanszírozzák. Tehát az állam a működtetés magához vonásával ennek fedezetét nem az önkormányzatoktól gondolta volna eredetileg legalábbis megteremteni. No de az utolsó pillanatban benyújtott megszorító csomag, ez a bizonyos 50 milliárdos megszorító csomag pontosan erről szól. Tehát sikerült Palkovics államtitkár urat elég rövid úton meghazudtolnia a saját kormányának.”

48.2. „Hogy mit jelent ez az 50 milliárdos megszorító csomag, a tekintetben a hévízi polgármester levelét szeretném idézni. (...) 155 millió forintnyi elvonást jelent Hévíz városánál. Egyébként a beszámítás rendszerében további 116 millió forintot elvonnak. (...) Az üdülőhelyi, pontosabban az idegenforgalmi adó bevételeinek megsarcolása, ill. az hogy kevesebb pénzt ad hozzá kiegészítésképpen a kormányzat, (...) 255 millió mínuszt jelent Hévíz esetében, (...) a pénzügyi gazdálkodási feladataik esetében 15 milliónyi kiesésre számítanak, tehát összességében mintegy 455 millió forintnyi egy kb. 5 ezres város életében.”

48.3. „(...) ez is a saját bevételeiket fogja csökkenteni az önkormányzatoknak. Azokat a saját bevételeiket. (...) „ez olyan ellentmondása a kormányzati politikának, ami inkább a cinizmusra világít rá meggyőződésem szerint.”

48.4. „(...) és a módját is, ahogy önök benyújtották ezt a módosító javaslatot, mi azért utasítjuk el, mert ez most már nagyon régóta bevált taktika a Fidesz-kormányzat részéről is, hogy lényeges, alapvető módosításokat igénylő változtatásokat az utolsó pillanatban nyújtanak be, amikor már gyakorlatilag vita sem lehet róla, az meg pláne nem lehetséges, hogy a költségvetés ilyen értelmű módosításához bárki további módosító indítványokat tegyen, tehát akkor, amikor gyakorlatilag ténylegesen az érdemi vita lehetőségét vonják el az ellenzéktől.”

49. A képviselőnő felszólalására reagált az előterjesztő államtitkár is. Válasza jól illusztrálja, hogy hogyan értelmezi a kormányzat a szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettséget. Eszerint: „(...) a köznevelési törvény tervezett módosításával összhangban 55 milliárd forint került átcsoportosításra a helyi önkormányzatoktól az állami köznevelési intézményrendszerhez. Hangsúlyoznom kell, hogy a feladat is változik és ezzel párhuzamban célszerű a finanszírozást módosítani. A vitában elhangzott egy konkrét felvetés Hévíz városát illetően. A jegyző asszonynak felhívom a figyelmét arra, hogy ismétlem, a feladatváltozással együtt jár a pénzek mozgása és ha Hévíz városát ez a szolidaritási hozzájárulás érinti, az azt jelenti, hogy Hévíz városa magas adóerő-képességgel bír, vagyis az ő teherviselő képessége lehetővé teszi azt, hogy az állami feladatrendszer változásához erőforrásainak tükrében tudjon hozzájárulást vállalni.”

50. Más szóval – a törvényhozó szerint „csak” annyi történik, hogy az érintett önkormányzattól elvont feladattal párhuzamosan, azzal szinkronban történik az elvonás. Szerinte azért nem gond, hogy ez esetleg nagy teher, mivel csak a nagyobb adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatokat (mint pl. Hévíz is) érinti, ők pedig nagyobb teherviselő képességgel bírnak. Az államtitkár *semmilyen előzetes hatástanulmányra nem hivatkozott* válaszában, ugyanakkor válasza arra utal, mintha az érintett önkormányzattól elvont köznevelési feladat és a fizetendő szolidaritási hozzájárulás egymással arányban állnának (a feladatváltozással együtt jár a pénzek mozgása). Ez önmagában is megtévesztő volt, s a végeredmény tükrében nagyon úgy tűnik, hogy a kormányzat számára sem volt előkészített ez a javaslat, annak felelős tisztségviselője sem tudta, hogy pontosan mi is lesz a megvalósulás módja és következménye.

51. Azt, hogy az országgyűlési képviselőknek, még ha akartak volna, sem nyílt meg megfelelő lehetőségük, hogy megfelelően tájékozódjanak a szolidaritási hozzájárulás mértékéről, hatásairól és kialakíthassák álláspontjukat, bizonyítja Csenger-Zalán Zsolt, Budaörs országgyűlési képviselőjének nyilatkozata is. (4. sz. melléklet) Ő beszámolt a törvényjavaslat elfogadásának körülményeiről Budaörs Város Önkormányzatának 2016. október 19-i képviselő-testületi ülésén és ebből kitűnt, hogy a képviselők úgy szavaztak a

szolidaritási hozzájárulás bevezetéséről, hogy fogalmuk sem volt arról, hogy hány önkormányzatot és milyen mértékben érint a javaslat.

51.1. Szó szerinti részletek Budaörs Város Önkormányzata 2016. október 19-i képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvéből Csenger-Zalán Zsolt országgyűlési képviselő hozzászólásából:

a. „(...) valóban, ez a képlet, ez viszonylag késői módosításként került be és amire ... utaltam, az, hogy a képletnek mi a tartalma azt nagyon nehéz megállapítani”.

b. „Hozzáteszem még egyszer, hogy ezt akkor, amikor ezt bárki is, mikor elfogadtuk, senki nem tudta, hogy egyáltalán kit érint és milyen mértékben.”

c. „Huszonvalahány milliárd forintot kell szétosztani az önkormányzatok között. Hogy ez kétezer önkormányzatot érint, ezret érint vagy húszat érint, azt akkor és ott nem lehetett tudni ...”

d. „A parlamentben azért nem lehet meghatározni, mert abba a képletbe a helyi önkormányzatoknak az adatait kell behelyettesíteni.”

e. „(...) a magam részéről úgy érzem, hogy szerencsétlen az, hogyha viszonylag ennyire kisszámú, egyébként nagyon gazdag településen van egy ilyen teher, tehát ebben egyet értünk. Lehet ezt egy valamivel szélesebb bázisra helyezni, én ebben partner vagyok.”

51.2. A beszámolóból kitűnően:

- a képviselők úgy szavaztak tehát, hogy még csak nem is értették a szolidaritási hozzájárulás számítására vonatkozó képletet,
- s ha értették volna is, semmilyen adatuk nem is állt rendelkezésre az egyes önkormányzatokat érintően,
- adatokat beszerezni, számításokat végeztetni módjuk nem volt a módosító javaslat benyújtásának módja és időpontja miatt.

52. A teljes tájékoztatlanságot és ismerethiányt igazolja vissza maga a törvény indokolása is. Erről ugyanis mindösszesen egyetlen mondat szól: „A köznevelési intézmények működtetésével kapcsolatos feladatok teljes körűen az állam feladatává válnak, a források biztosítása érdekében a magas jövedelemtermelő képességgel rendelkező önkormányzatok (32ezer forint egy lakosra jutó adóerőképesesség felett) a beszámításnál figyelembe vett számított bevételük támogatáscsökkentéssel figyelembe nem vehető része után szolidaritási hozzájárulást teljesítenek.” (Indokolás 196. pont) Az már nem kerül részletezésre, hogy ezt azonban csak a magas jövedelemtermelő képességgel (erős adóerőképeséggel) rendelkező önkormányzatok kötelesek fizetni, de azok sem azonos mértékben, s közöttük is vannak kivételezettek, amelyek törvény erejénél fogva mentesülnek az új pénzügyi teher alól, – ám hogy ez utóbbinak mi az

indoka, azt a törvényhozó már nem tartotta szükségesnek – még az indokolás szintjén sem – közölni.

53. Egy nappal az összegző módosító javaslat részletes vitáját követően, végül 2016. június 7-én volt a zárószavazás, amellyel az Országgyűlés elfogadta az összesítő módosító javaslatot, majd június 13-án ezzel a módosítással együtt a költségvetési törvényt. A törvény a Magyar Közlönyben 2016. június 24-én jelent meg, a szolidaritási hozzájárulást bevezető 39. §-a 2017. január 1-jén lépett hatályba.

54. A fentiekből is láthatóan, a rendszertanilag is jelentős módosító javaslat érdemi megtárgyalására ténylegesen (igazoltan) semmilyen lehetősége nem volt a képviselőknek. Ehhez szorosan hozzátartozik, hogy az országgyűlés tevékenységére vonatkozó, az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. OGY határozatnak (a továbbiakban: Házszabály) a rendelkezései szerint jogi lehetőségük sem lett volna.

54.1. Az általános vita a módosító javaslat benyújtása idejére már lezajlott, s annak megengedhetősége, a jogállamisággal való szinkronitása önmagában is vitatható, hogy ilyen jelentős, az ország közoktatását, benne az önkormányzatok szerepét rendszertanilag is gyökeresen érintő kérdésben a képviselők ezt teljes tájékozatlanságban folytatták le. Mi több, olyan tudatban folytassák le, hogy a tárcáért felelős államtitkár tájékoztatása szerint semmi érdemi változás nem lesz. A Házszabály ugyan nagyvonalúan hallgat a rendszertani kérdések és az általános vita, az új körülmény/félrevezető információ és az általános vita kapcsolatáról, azt azonban a 34. § (2) bekezdése tartalmazza, hogy a szabályozási elvekről ennek keretében kell tárgyalni. Egy ilyen jelentős kérdés, egy rendszerszintű forrásra vonatkozó szabályozás pedig aligha minősíthető nem elvi jellegűnek.

54.2. Az ismét tény, hogy a részletes vitára, valamint a költségvetési törvényjavaslat tárgyalására vonatkozó eljárásra irányadó 63. pont szabályai szerint, az összegző módosító javaslatot követően olyan időpontban, amikor ezt a képviselők megkapták már napirendre se lehet vetetni ehhez kapcsolódó részletes vitát, és nem is volt mód új indítvány előterjesztésére. Kérdés persze, hogy lehet-e olyan megoldást gyakorlattá tenni, és összhangban áll-e a jogállamiság követelményével, miszerint ülésen kívül, már az összegző módosító javaslat szövegezésekor – rövidebb az arra irányadó határidőt megelőzően – benyújtott, senki által nem látott módosító javaslattal változtatnak alapjogokat is érintő szabályozási elveken, módokon.

54.3. S még ha az előző két alpontban tett kifogástól eltekintünk is, megállapítható, hogy a módosító javaslat, s majd a törvény szövegének elfogadásakor megszegték a Házszabály 91. § (1) bekezdését, a 96. § (1) bekezdését, 97. § (2) bekezdését. Nyoma nincs ugyanis annak, hogy erről a költségvetési főösszegeket módosító rendelkezésről az Állami Számvevőszék vagy a Költségvetési Tanács véleményt nyilvánított volna – noha

ezen alaptörvényi védelem alatti szervezeteknek az egyik legfőbb feladata éppen a költségvetés ellenőrzése.

55. A 27/1998 (VI.16.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a parlamenti munka egyre nagyobb része folyik a különböző bizottságokban, itt formálódnak egységes egészzé a szakmai és politikai, jogi érvek, amelyekről a parlament dönt. A bizottságokban koncentrálnak az információk, ezek látják el az Országgyűlés ellenőrző, vizsgáló funkcióját is. Erre figyelemmel a bizottsági munkát nem lehet szavazógéppé silányítani, nem lehet olyan helyzetet teremteni, hogy – nem hogy a képviselőket nem tudják felelősséggel tájékoztatni – de önmaguk sem tudják ellátni szakmai forrás- és idő hiányában az alkotmányos feladatukat. Márpedig itt pontosan ez történt: egy utolsó éjszaka megküldött módosító indítványról a bizottsági tagok érdemben tájékozódni nem tudtak.

56. A képviselői „beszédjog” és folyamányainak megsértése több ízben képezte már alkotmánybírósági döntés alapját, így a törvény megsemmisítésének okaként is szolgáltak. Az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat szerint: *„Az alkotmánybíróság megítélése szerint az országgyűlési képviselőknek a köz érdekében végzett tevékenysége egyrészt a közügyek szabad parlamenti megvitatásában – mint a demokratikus törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltételében – másrészt a választópolgárok megfelelő tájékoztatásában nyilvánul meg, abban, hogy kellő információ birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban.”*

57. Az országgyűlési képviselőknek „köz érdekében” kifejtendő munkájának ellehetetlenítése kapcsán a 63/2003. (XII.15.) AB határozat már kimondta a közjogi érvénytelenséget és ennek okaként azt rögzítette: *„(...) az érdemi tárgyalás feltételeit nem biztosították. A Kórház tv. érdemi újratárgyalásának ellehetetlenítése ellentétes a törvényalkotás ésszerű rendjére vonatkozó alkotmányos követelménnyel.”*

58. A 12/2006. (IV.24.) AB határozat is hangsúlyt helyez az un. „képviseleti beszédjog” biztosítására: *„... a képviselet útján való hatalomgyakorlás központi (országos) szinten az Országgyűlés működése által a döntéshozatal – jellemzően a törvényalkotás – folyamatában érvényesül. Ebben a folyamatban a döntés-előkészítés, a törvényjavaslatok megvitatása (a képviselői beszédjog) meghatározó jelentőséggel bír.”*

59. A képviselői munkát és felelősséget a törvényalkotás rendjébe helyező, 164/2011. (XII.20.) AB határozat is szervesen illeszkedik a fenti sorba. Ennek a döntésnek két fontos ága is van.

59.1. *„A képviselői tevékenység közérdekű irányultsága, azaz, hogy a közjó érdekében járnak el, vagyis hogy működésük során az egész nép, nemzet érdekeit tartják szem előtt,*

képviselik, alapvető fontosságú a demokratikus hatalomgyakorlás szempontjából. Az országgyűlési képviselők köz érdekében végzett tevékenységének és ennek keretében a döntésekkel kapcsolatos politikai és erkölcsi felelősségvállalásának – a jogi értelemben vett függetlenségük mellett – az is feltétele, hogy megbízatásuk gyakorlása során az Országgyűlésben és a közvélemény részéről felmerült véleményekre és érvekre tekintettel, saját mérlegelésük és szabad belátásuk szerint tudjanak dönteni. Ezzel összefüggésben – a demokratikus hatalomgyakorlás legitimálása érdekében – végső soron az Alkotmánybíróságnak az a feladata, hogy – az egyes törvények megalkotásával kapcsolatos vita konkrét tartalmának és a képviselői megfontolások vizsgálata nélkül – a közügyek érdemi megvitatásának és a megfontolt képviselői mérlegelésnek keretet adó, a jogalkotás ésszerű rendjét biztosító alapvető szabályok betartását kikényszerítse.”

59.2. „(...) a törvényhozási eljárás ésszerű rendjét biztosítja a törvényjavaslat vitájának általános, részletes és záró vitára tagolása, amelyek során először a törvényjavaslat szükségessége, szabályozási elvei jogrendszerbe illeszthetősége és egésze, másodsor a módosító javaslatokkal érintett részek és a bizottsági ajánlások, végül az – a módosításokról történő szavazás alapján előkészített – egységes javaslattal kapcsolatban előállt koherenciazavar feloldása és a törvényjavaslat végleges szövegének elfogadhatósága kerül megvitatásra, továbbá, hogy a Házsabály mindegyik vitaszakasz esetén sajátos – az adott vitaszakasz rendeltetésének megfelelően egyre szigorúbb – feltételeket ír elő a módosító javaslat benyújtására: figyelembe véve különösen azt a körülményt is, hogy az eljárás mindegyik szakasza előtt a megfelelő bizottságok állást foglalnak a törvényjavaslatról, illetve a módosítókról. Ezek a rendelkezések lehetővé teszik az országgyűlési képviselőknek az országgyűlési döntéshozatali eljárásban történő megfontolt és szakmailag megalapozott részvételét, így a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység olyan garanciái, amelyek az Alkotmánybíróság gyakorlatára tekintettel, mint a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányi követelményei szoros kapcsolatban állnak az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésével, valamint a 20. §. (2) bekezdésével is.”

60. A 6/2013. (III.1). AB határozat ugyancsak összeköti az országgyűlési képviselői munka ellehetetlenülését a közjogi érvénytelenség kérdésével: „A képviselők arra kapnak megbízást, hogy képviselőtársaik véleményét és a nyilvánosság visszajelzését is megfontolva az egész ország számára lehető legjobb döntéseket hozzák meg. Ezért a parlamenti törvényhozási eljárásnak lehetővé kell tennie a tárgyalta javaslatok alapos megismerését és megvitatását...” [65]

60.1. A döntés kitér arra, hogy a törvényhozásra irányadó eljárásjogi rendelkezések nem másodlagos. „Az Országgyűlés a Házsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. [5. cikk (7) bekezdés] A Házsabály – tehát a tárgyalási rend – elfogadására utaló alaptörvényi szabály kiüresedik, ha a Házsabályt általánosságban megszeghetőnek, mellőzhetőnek tekintjük; ilyen megengedő értelmezés

ellentétes lenne a jogállamiság elvével is. [B] cikk (1) bekezdés].” [65] „A parlamentáris demokrácia működésének, azaz a mindenkori országgyűlési többség általi közhatalom gyakorlás legitimitásának az alapjai tehát (...) olyan törvényhozási szabályok megléte, amelyek garanciális kereteket adnak ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket megfontoltan, a köz érdekében tudják végezni (...) [66]

60.2. „(...) A Hárszabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, 4. cikk (1) bekezdését és 5. cikk (7) bekezdését, közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha az a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza, akár a kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.” [68] (...) Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Hárszabálynak az országgyűlési ülés napirendjére – így a napirendjére vett javaslat előzetes megküldésére – vonatkozó szabályai a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciáinak minősülnek, ezért megsértésük olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény közjogi érvénytelenségét idézi elő.” [79]

61. Megállapítható tehát, hogy az Alkotmánybíróság a fenti esetekben konzekvensen azt a felfogást (gyakorlatot) követte, hogy a képviselői munkára (is) „kellő időt” kell biztosítani. Mondta ezt annak elismerése mellett is, hogy a „Hárszabály nem határoz meg kifejezetten legkevesebb szükséges időt a törvényjavaslat bizottsági vizsgálatára.” [89] (6/2013(III.1.) AB határozat).

62. Jelen esetben nem érvényesültek az alkotmánybírósági döntésekben foglalt követelmények. Az országgyűlési képviselők – maguk által is beismerten – nem kerültek abba a helyzetbe, hogy alkotmányos (Alaptörvényből következő) jogukat gyakorolhassák, azaz a „köz érdekében” eljárva ténylegesen és érdemben részt vehessenek a törvényalkotási (itt: törvénymódosítási) eljárásban. Ez önálló oka lehet a közjogi érvénytelenség megállapításának, ugyanúgy, ahogy az eddig is minden alkalommal erre nyitott lehetőséget az Alkotmánybíróság számára. Ez az eset pontosan az a „szélső” érték, amelyet az Alkotmánybíróság meghatározott a 6/2013. (III.1.) AB határozatban: „A vizsgált esetben ugyanis egyetlen nap sem (csak néhány óra) telt el a Törvényjavaslat benyújtása, bizottsági megtárgyalása és ajánlása, valamint az Országgyűlés plénümán történő megtárgyalás között. Ez önmagában alkalmas volt arra, hogy az országgyűlési képviselőket megfossa annak lehetőségétől, hogy a képviselői jogaik felelős gyakorlásához szükséges mértékben megismerhessék a szabályozást”. [98] Alapos okkal állítható tehát, hogy a törvényalkotási eljárásban olyan súlyos hiba történt, amely csak a törvény (Alkotmánybíróság általi) megsemmisítésével orvosolható: „(...) az Alkotmánybíróság megsemmisíti a jogszabályt, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével.” [39/1999. (XII.21.) AB határozat, ABH 1999, 349.]

63. Szorosan hozzátartozik mindehhez, hogy a törvényjavaslathoz (módosításhoz) semmilyen, előzetes hatástanulmány nem készült. Egy semleges és a szolidaritási hozzájárulás bevezetésének következményeit megfelelően feldolgozó hatástanulmány birtokában az előterjesztő, illetve. az érintett bizottságok tagjai, ill. az országgyűlés plenáris ülésén szavazó országgyűlési képviselők számára nyilvánvalóvá válhatott volna az előterjesztés életszerűtlensége, az érintett önkormányzatok számára a javasolt adóteher abszurd mértéke, konfiskatív jellege, ennek folytán az arányosság elvének sérelme. Hatástanulmány birtokában a szakmai szempontokat követő előterjesztő vélhetően vissza is vonta volna a javaslatot, de bizonyosan számos ellenvélemény fogalmazódott volna meg a bizottsági, illetve. a plenáris ülések vitájában. Ennek hiányában viszont a képviselők az előterjesztés tartalmának és valós hatásainak ismerete nélkül, lényegében vakon szavaztak. A hatástanulmány hiánya arra utal, hogy a törvényt előterjesztő jogalkotónak szándékában sem állt foglalkozni az előterjesztés valós hatásaival, tehát vagy nem érdekelt, vagy elfogadta, hogy az előkészítetlen előterjesztés milyen káros hatással van a megcélzott önkormányzati körre.

64. A hatástanulmány rávilágított volna arra is, hogy a képlet alapján számított elvonás, az egyes településeken milyen tényleges mértéket jelent. Az érintett települések megválasztott parlamenti képviselőnek így módja lett volna ehhez módosító indítványt benyújtani, a számítási mód megváltoztatását kezdeményezni vagy akár az ötlet napirendről való levételét szorgalmazni. Önmagában és módszertanilag nem tilos adóképletet alkalmazni, de a képlet tartalmának a kihatását ismerni kell. [Ld. erről bővebben: a már hivatkozott, a forrásmegosztásra vonatkozó 55/2010.évi (V. 5.) AB határozat] A hatástanulmány hiánya valójában ellehetetlenítette azt, hogy az országgyűlési képviselők eleget tehessenek Alaptörvényben írt, köz érdekében kifejtendő munkálkodásuknak. A pár órás felkészülési idő; a valós írásbeli előkészítettség hiánya; pár szavas szóbeli kiegészítés csak tovább rontott a helyzeten. Mindebben az Országgyűlés olyan diszfunkcionális működése nyilvánul amely korábban már ugyanebből az okból közjogi érvénytelenség megállapításához vezetett. Mindezzel sérült a képviselőknek az Alaptörvény 4. § (4) bekezdésében foglalt joga is.

65. A hatástanulmány elkészítése a Jat. 17.§ (1) bekezdésének fogalmazásmódjából következően (kijelentő mód) nem lehetőség, hanem kötelezettség a jogalkotó számára. Idézve a törvényi rendelkezést: „*A jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell (...)*”

66. A Jat. 30.§. (3) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a Kormány tagjainak

feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI.6.) Korm. rendelet 4. § 1. pontjában meghatározottak alapján került sor az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV.29.) MvM rendelet kibocsátására, mely az 1.§. (1) bekezdésében a következőket tartalmazza: *„Ez a rendelet – a különleges jogrend idején kiadható jogszabály kivételével – a Kormány által előterjesztendő Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló javaslat, törvényjavaslat, valamint kormányrendelet és miniszteri rendelet (a továbbiakban együtt: előterjesztés) tervezetének előzetes és utólagos hatásvizsgálatára vonatkozó követelményeket határozza meg.”* Azaz, a Jat. Rendelkezésein túl, más jogszabály is védelem alá helyezi a hatásvizsgálat lefolytatásának kötelezettségét. Ez a miniszteri rendelet a saját hatálya alól csak egyetlen kivételt tesz: rendelkezései nem vonatkoznak a különleges jogrend idején kiadható jogszabályokra. Minden egyéb jogszabályra tehát igen, s nem kivétel ez alól a Kstv. módosító szabálya sem.

67. Az imént említett miniszteri rendelet Záró rendelkezésének 9.§. (1) bekezdése (kivéve annak 12.§-át) 2016. IV. 30-án lépett hatályba. A Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény kihirdetésére 2016. június 24-én került sor, azaz csaknem két hónappal a citált miniszteri rendelet hatálybalépése után. Az utóbbit tehát már alkalmazni kellett volna a költségvetési törvény előkészítése [különösen azonban annak a 39.§. (4) bekezdésének beillesztése] során is. Hangsúlyozandó tehát, hogy: az előzetes hatásvizsgálat de lege lata nem lehetőség, hanem kötelezettség. Ez teljességgel elmaradt, amely a törvény előkészítési eljárásban olyan mulasztásnak minősül, amely a megalkotott törvény közjogi érvénytelenségének a kérdését önmagában is óhatatlanul felveti.

68. Az idézett képviselői nyilatkozatokból (v.ö. fenti 48., 51. pontok) megállapíthatóan az Országgyűlés semmiféle hatástanulmánnyal nem vizsgálta a szolidaritási hozzájárulás bevezetésének következményeit. A képletbe behelyettesíthető, össz- és önkormányzatonkénti adatok sem voltak ismertek. Idő hiányában a képviselőknek pedig még önszorgalomból sem volt lehetősége sem az adatok beszerzésére, sem a számítások elvégzésére. Mindez azt eredményezte, hogy a képviselők az előterjesztés tartalmának és valós hatásainak ismerete nélkül lényegében vakon szavaztak. Mindeközben az önkormányzatok – minthogy persze hatástanulmányt a törvény kötelező rendelkezése ellenére nem kaptak, a törvényjavaslat módosítását pedig a hátuk mögött nyújtották be – még csak nem is tudtak arról, hogy működésük ellehetetlenítése készül.

69. Álláspontunk szerint a Jat. és az MvM. rendelet együttes értelmezéséből egyértelműen az következik, hogy az előzetes hatásvizsgálat elmaradása már önmagában közjogi érvénytelenséget eredményez. Erre két ok is megjelölhető: egyrészt külön jogszabály (MvM. rendelet) részletezi is az előzetes hatásvizsgálatok lebonyolításának a rendjét, s ezzel az előzetes hatásvizsgálat jelentőségét mintegy fel is értékeli; másrészt a Jat. és az MvM. rendelet fogalmazásmódjának nyelvtani értelmezése – mint fentebb

jeleztük – nem lehetőségként, hanem kifejezetten kötelezettségként szól a hatásvizsgálatok elvégzéséről. A közjogi érvénytelenség tehát ebből az okból is feltétlenül fennáll.

70. Bár ennyi évvel a Jat. bevezetését követően már nem releváns, de a teljeskörűség érdekében meg kell jegyezni, hogy a hatástanulmányok elmaradása, még a régi Jat. 18. § (1) bekezdése és az Alkotmány hatálya idején született határozatok esetén sem volt egészen közömbös és Alkotmányellenesség megállapításához vezetett. Olykor ezt azonban az Alkotmánybíróság csak akkor állapította meg, ha az adott szabály az Alkotmány valamely rendelkezését is sértette. (496/B/1990. AB határozat; 39/1999. (XII.21.) AB határozat) Megítélésünk szerint a Jat, az MvM és az Alaptörvény idején ehhez a megoldási módhoz visszatérni nem lehet, de erre az esetre vonatkozóan jelezzük, hogy – a közjogi érvénytelenség körében [és az Alaptörvény 37. cikk. (4) bekezdés utolsó mondatára figyelemmel erre a tényre redukálva] – az ún. további alaptörvényi rendelkezés megsértésének ténye is megállapítható.

c) A diszkrimináció tilalma és a tulajdoni sérelem

71. Amennyiben egyáltalán lehet adónak minősíteni a szolidaritási hozzájárulást (minden esetre „arra hajaz a legjobban”) akkor a törvényalkotónak figyelembe kellett volna vennie az Alkotmánybíróság adó mértékére, konfiskatórius jellegére nézve kialakult állandó gyakorlatát is. Ez – nem véletlenül azonosan az EJEB gyakorlatával – a tulajdonjog sérelmét látja a diszkriminatív vagy túlzott mértékű adóztatásban. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint alkotmányellenesség abban az esetben válhat az adó mértéke, ha az diszkriminatíve nyer meghatározást, vagy pedig olyan nagyságot ér el, hogy a nyilvánvalóan eltúlzott mérték már minőségi kategóriává, aránytalanná, indokolatlanná válik.”. „A tulajdonhoz való alapvető jog védelménél az az alkotmányossági kérdés, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, ill. mikor tarthat igényt az értékgarancia elvének érvényesülésére. Ezt fejezte ki az a korábbi határozat is, amely szerint a járulék nyilvánvalóan eltúlzott mértéke már minőségi kategóriává, mértéktelenné válik.” (772/B/1990 AB határozat, 35/1997. (VI. 11.) AB határozat, 36/1997. (VI. 11.) AB határozat)

72. Megjegyzendő, hogy itt már nem az 1558/B/1991 AB határozat szerinti progresszív adóztatás a kérdés, hanem az olyan mértékű adó, amely az önkormányzat számára közvetlen tulajdoni sérelmet, a bevételből részesülni jogosult lakosság számára pedig a család és magánélethez való joguk, az oktatáshoz való joguk, a szociális biztonsághoz való joguk sérelmét jelenti, az önkormányzat gazdálkodási kötelezettségének kiüresítése következtében.

73. A végeredményből tetten érhető, hogy a szolidaritási hozzájárulással a jogalkotó

egy jól körülhatárolható szűk és jelentős helyi adóbevételei miatt közismerten tehetősebb önkormányzati kört célzott meg. (Tehetősről ma már nemigen beszélhetünk, csak az átlagnál kevésbé rossz helyzetben lévőről.) Ezen belül különösen feltűnő a felperest terhelő mértéktelen összegű elvonás. Ezzel kapcsolatban utalunk arra, hogy a Kúria is kimondta, „*nem kétségesen nem tölti be az adófizetési kötelezettség eredeti, a (helyi) közterhekhez a teherviselési képesség arányában való hozzájárulás funkcióját akkor, ha az egy, a szabályozás alapján jól körülhatárolható adóalanyt céloz.*” (BH 2013. 6. 165) Ha pedig valósnak fogadjuk el, hogy a jogalkotó a deklarált közcélrt kívánja szolgálni a szolidaritási hozzájárulással és nem egyszerű bevétel maximalizálás vezeti, akkor érthetetlen, hogy miért nem valamennyi önkormányzat számára ír elő egy kisebb összegű, de országosan „szétterített” és így összességében nagyobb befizetési kötelezettséget, vagy talált más módot a közvetlen és valódi szolidaritás kifejtésére. Ez egyrészt jobban kifejezné, hogy minden önkormányzat „szolidáris” az állammal és hozzájárul a frissen vissza-államosított iskolaműködtetés központi költségeihez, még akkor is, ha ennek okai ma sincsenek körülhatárolva, másrészt nyilván látványosan nagyobb összegű lenne a bevétel.

74. Mivel nem ez történt, csak arra lehet következtetni, hogy az állam nem a deklarált közcélrt kívánta szolgálni, hanem egyszerűen néhány szerencsésebb önkormányzat rendelkezése alól kívánt egy jelentősebb összeget elvonni és ezt valahogy megindokolni. Ez azonban függetlenül az elvonás mértékétől, *per se* diszkrimináció.

75. A szolidaritási hozzájárulásra vonatkozó szabályozás az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe ütközően diszkriminatív azért is, mivel a Kstv. 2. sz. mellékletének V. Beszámítás, Kiegészítés fejezete kifejezetten nevesíti, hogy Budapest Főváros Önkormányzata kivétel a szolidaritási hozzájárulás fizetése alól. Nem elég tehát, hogy egy jól körülhatárolható szűk, de tehető önkormányzati kör az, amit a jogalkotó a szabályozással megcélzott, de ez alól még kivételt is tesz. Budapest Főváros Önkormányzatának kivonása a kötelezeti körből semmilyen logikának nem felel meg, hiszen ha igaz, hogy az adóerőképeség az adóalanyiság kiválasztási szempontja, akkor Budapest Főváros Önkormányzatának kellene lennie a legnagyobb befizetőnek.

76. A diszkrimináció tartalmának meritumához szorosan hozzátartozik, hogy ez nem elsősorban a települések közötti megkülönböztetés szempontjából releváns. Ez a különbségtétel csak a „kerete” annak, hogy a közkeletűen „lakosságnak” nevezett jogalanyok alapjogai között keletkezzen hátrányos megkülönböztetés, mégpedig nem „eljárasi” ágon, hanem *szubsztantív* oldalról. A forráselvonás irracionálisan magas, „büntető” jellegéből az következik, hogy ennek eredményeképpen az önkormányzat nem lesz képes megfelelően gondoskodni az őt terhelő egyéb feladatokról, így a polgárok egészségének védelméhez, szociális biztonságának körébe tartozó jogok tényleges érvényesítéséről, mivel nem lesz módja nyújtani a korábbi támogatásokat. Elegendő forrás hiányában végleg kikerülnek a tevékenységi köréből az olyan harmadik generációs

alapjogok védelmi szintjének – legalább – megőrzése, jobb esetben növelésére vonatkozó ellátások, mint a környezetvédelem, katasztrófa-védelem – ami a település földrajzi elhelyezkedését tekintve is „veszélyes”. Ezzel is a jogalanyok emberi méltóságához, fizikai integritáshoz való joga sérül, mivel a veszélyhelyzetnek való kitettség az egyén szempontjából mindig a nem korlátozható emberi méltóságot sérti.

77. Ezért volt felelőtlen lépés a jogalkotó részéről, hogy az utolsó pillanatban történő módosítással megfosztotta a jogalkotásban résztvevő képviselőket annak a lehetőségétől, hogy kellő körültekintéssel és nem utolsó sorban hatástanulmány alapján dönthessenek. Ennek hiányában „robotszavazóként” jóváhagytak valamit, aminek a tartalmával nem voltak, nem lehettek tisztában. Nem lehet ugyanakkor figyelmen kívül hagyni, hogy a fentebb felsorolt alapjogok szubsztantív érvényesüléséért maga az állam is felelős. A „büntető jellegű” kisajátításig menő elvonásnak mindig az a legnagyobb veszélye: a korábban stabil helyzetben lévő jogalanyt olyan helyzetbe hozza, mint amilyenben a jogalkotó beavatkozása előtt a hozzá képest legrosszabb helyzetben lévők voltak. A veszélyeztetettség tartalmában azt jelenti, hogy a romlás nem feltétlenül azonnali, üteme kiszámíthatatlan, bekövetkezése bizonyos és „eredménye” elkerülhetetlen. A kiszámíthatatlan helyzet viszont önmagában is aláássa a jogbiztonsághoz való jog érvényesülését.

78. Ismert tény az is, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyakorlata szerint, amit legutóbb éppen Magyarországgal összefüggésben a 98%-os különadó kapcsán meg is erősített, *„a társadalmi és gazdasági jogalkotás területén – beleértve az e szakpolitikák eszközeként felfogott adóztatást is – az államok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek ... az ilyen intézkedéseket azonban megkülönböztetés-mentesen és az arányosság követelményeit figyelembe véve kell végrehajtani.”* Azaz az EJEB gyakorlata egyértelmű: a diszkriminatív, illetve az arányosság elvét sértő, például mértéktelen vagy túlzott mértékű adó előírása sérti az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. Cikkét, azaz a tulajdonjog védelmébe ütközik. Az EJEB a 98%-os különadó kapcsán több ügyben is megállapította, hogy a törvényes végkielégítéseknél a Törvény szerinti 98%-os adómérték emiatt Egyezmény-sértő. (41838/11 *R.Sz. kontra Magyarország*; 66529/11 *N.K.M. kontra Magyarország*; 49570/11 *Gáll kontra Magyarország*).

80. Jelen esetben a jogalkotó gyakorlatilag semmiféle támpontot nem adott arra nézve, hogy az egyes kiválasztott helyi önkormányzatoktól, és konkrétan az indítványozótól milyen alapon követel meg ilyen mértékű szolidaritást az állammal, ill. a központi költségvetés oktatásügyre fordított kiadásaira. Az indítványozó tekintetében a Kstv-ben előírt „kötelező szolidaritás” összecszerűen azt jelenti, hogy a felperes „az állammal való szolidaritásból” a jövőben több mint kétszer annyit köteles költeni az állam által az ország akár egésze más területén fenntartott iskolák működtetésére, mint amennyit korábban a saját helyi iskoláinak a működtetésére költött.

81. Nincs a szolidaritásnak olyan értelmezése, ami egy ilyen nyilvánvaló aránytalanságot megalapozhatna. Mindezt úgy, hogy közben az állam, az elvont szolidaritási hozzájárulásból – a be is vallott egyenlősdi jegyében – nyilván nem fog annyit visszajuttatni az indítványozó iskolái számára, mint amennyit korábban ő költött erre a célra. Tehát úgy kellene „szolidaritásból” támogatni az állami iskolaműködtetést, hogy közben végig kell néznie saját – államosított – iskoláinak fokozott leromlását. Prognosztizálható ugyanis, hogy a felperes iskolái a jövőben az eddigieknél lényegesen kevesebbet kapnak majd – momentán semmit – és emiatt szükségképpen vissza fog esni az a minőségi színvonal, amelynek fenntartását a város eddig küldetésének tekintette.

82. Ha úgy tekintjük, hogy az állam a felperes saját iskoláira költött összeget próbálta megadóztatni, akkor azt kell megállapítani, hogy az adótétel kb. 300%-os, ami nyilvánvalóan ellentétes az EJEK ismert gyakorlatával, mivel ugyanúgy sérti az Egyezmény 1. Kiegészítő jegyzőkönyvének 1. Cikkét, azaz a tulajdonjog védelmébe ütközik, ahogy a 98%-os különadó is sértette. Ha a szolidaritási hozzájárulás bevezetésével a jogalkotó azt akarta elérni, hogy saját iskoláik helyett a tehetősebb önkormányzatok inkább a közös oktatási költségvetésbe fizessenek be „szolidaritásból”, amiből aztán az állam a befizető önkormányzat iskoláit is működteti, akkor sem indokolható, hogy a befizetendő összeg többszöröse legyen annak az összegnek, amit az érintett önkormányzat korábban a helyi oktatásügyre fordított. Egy ilyen logika mellett is legfeljebb az önkormányzati iskolák korábbi működtetési költségeivel azonos összegű elvonás lenne indokolható, még ha ez is 100%-os adóterhet jelentene, ami ugyanúgy aggályos az EJEK gyakorlata alapján.

83. Valójában az indítványozó és szubsztantív ágon a település lakosai – még az önkormányzatok között – vagy a hasonló lélekszámú, vagy bármilyen más tekintetben jelleghasonló települési önkormányzatok homogén csoportjából képzett bármilyen ismérv szerinti csoportok közül is „kilóg.” Mindenki máshoz képest megkülönböztetetten hátrányos helyzetbe került és a diszkriminatív szabályozás következtében gyakorlatilag a kisajátítással egyenrangú, az Alaptörvény XIII. Cikke szerinti tulajdoni korlátozást, mondhatni közvetett kisajátítást szenvedett el.

Itt jegyzendő meg, hogy a szubsztantív ágon a következmények máris érzékelhetők. A város 2017. évi tervezett költségvetése a szolidaritási hozzájárulás hatására gyakorlatilag összeomlott. Egyrészt veszélybe került kötelező önkormányzati feladatok (szociális, egészségügyi ellátás, utak, hidak fenntartása, stb.) a városban megszokott színvonalon történő ellátása, másrészt látszik az is, hogy tervezett jövőbeni felújítások, beruházások fognak kényszerűen elmaradni (lakótelepi közösségi ház, autóbusz végállomás átépítése, városi uszoda világításának korszerűsítése, óvodai beruházások, idősek otthonának bővítése).

d) Az Ntv. rendelkezéseinek alaptörvényi sérelme

84. Az Ntv. támadott rendelkezése sérti az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való jogot. A XIII. cikk (1) bekezdésében alapjoggá nyilvánított tulajdonhoz való jog védelme kapcsán is irányadók az alkotmánybíróági gyakorlat kontinuitására vonatkozó, az indítványban korábban már hivatkozott határozatok. Ennek tükrében az Indítványozó hivatkozik arra, hogy a tulajdonhoz való jogot az Alkotmánybíróság valójában kezdettől fogva alapjogi védelemben részesítette [összefoglalóan: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat], annak társadalmi és szociális kötöttségeivel együtt, s valójában az Alaptörvény a tulajdon alapjogi mivoltát a rendszertani elhelyezéssel is megerősítette.

85. Az Alkotmánybíróság döntései szerint a tulajdonvédelem *alkotmányos tartalma* a következőkben határozható meg: *„Az Alkotmány a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos alapját részesíti védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. (...) A tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal ma már nem a tulajdon korlátozása és a polgári jogi értelemben vett elvonása között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozásokat minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért.”* [64/1993. (XII. 22.) AB határozat]

86. Az alkotmányos tulajdonvédelem kiterjed *minden olyan jogosítványra*, amely a jogosult pozícióit meghatározza [17/1992. (III. 30.) AB határozat, 40/1997. (VII. 1.) AB határozat]. Ekként az alkotmányos tulajdonvédelem magában foglalja a tulajdonjog egyes *részjogosítványait*, a birtoklást, a használatot, a hasznosítást, hasznok szedésének jogát, a rendelkezési jogot, vagy a jogos várományt.

87. Kétségtelen tény, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátlan és korlátozhatatlan; az alapjogként védett tulajdon tartalmát annak köz- és magánjogi korlátaival együtt kell értékelni, s az alkotmányos tulajdonvédelem szoros összefüggésben áll a tulajdon alanyával, tárgyával és funkciójával. A korlátozhatóság határaitra vonatkozóan az Alkotmánybíróság a maga számára is irányadóan a mércét úgy fogalmazta meg, hogy: *„Az állami beavatkozás alkotmányosságának megítélésének súlypontja, az alkotmánybíróági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.”* A közérdek követelményének a klasszikus közhasznú és közcélú korlátozásokon túl, olyan korlátozások is megfelelhetnek, amelyek közvetve oldanak meg társadalmi problémákat [64/1993. (XII. 22.) AB határozat]. A határozatokból azonban kitűnik az is, hogy – ha máshol nem – legkétségtelenebb az arányosság követelményének vizsgálhatósága keretében a valós közérdek fennálltát azonban a jogalkotónak igazolnia kell. [pl. 13/1998. (VI. 30.) AB határozat, 3/2000 (II. 25) AB határozat]

88. Az alkotmánybíróági gyakorlat nem hagy kétséget a felől, hogy a tulajdon elvonásának/ korlátozásának esetkörébe nem csupán a nyílt és egyértelmű, azonnali tulajdonelvonás tartozik. Közvetett megoldások is vezethetnek a tulajdon valamely részjogosítványának meg nem engedhető korlátozásához vagy a tulajdon egészének (lényeges részének) elvonásához, s ezek a megoldások sem mentesek az értékgarancia követelménye alól, ami az alkotmányos tulajdonvédelem sarokpontja. Ezt erősítette meg a 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, amely kimondta, hogy „(...) a jogalkotó (...) a Tv-ben meghatározott módon biztosított irányítási jogosultságok révén olyan jelentős mértékben csökkentette az integrációval érintett hitelintézetek gazdasági önállóságát, s ezáltal olyan a tulajdonjogba történő beavatkozást valósított meg, mely az ezt ellensúlyozó előnyök hiányában alaptörvény-ellenes.”

89. A tulajdonhoz való jog keretében biztosít védelmet az Alkotmánybíróság a váromány különféle változatainak is. E körben ma is követett alapelv a testület gyakorlatában a 45/1995. (VI. 30.) AB határozatban megfogalmazott azon tétel, hogy a váromány akkor esik alkotmányos tulajdonvédelem alá, ha az azokra vonatkozó ígervény ellenszolgáltatás fejében történt. Egy későbbi határozat szerint ugyanis valójában ebben az esetben olyan függő jogi helyzetről van szó, ahol a megszerzési feltételek részint már teljesültek, s a várományos – pusztán pl. az időmúlás hiányában – önkényesen nem fosztható meg jogos várományától [51/2007. (IX. 15.) AB határozat]. A kontinuitás jegyében a 3194/2014 (VII. 15.) AB határozat pedig kimondta, hogy a testület nem csupán a tulajdon, de a várományok vonatkozásában is fenntartja korábbi gyakorlatát.

90. Relevánsak még az Alkotmánybíróságnak azok a döntései, amelyek a társasági tagság vagyoni jogi összetevőire is terjesztették ki a tulajdonvédelmet. A 33/1993. (V. 28.) AB határozat, az 1524/B/1992. AB határozat, a 935/B/1997. AB határozatok egyértelműsítették, hogy a bírói gyakorlat is a tulajdon tárgyaként kezeli az üzletrészt, s ez önmagában is alkotmányos védelem tárgya lehet, mivel az üzletrész által megtestesített jogosultságok sérelme esetén közvetve mindig a tulajdon sérelme következik be. Az 1094/B/2006. AB határozat leszögezte, hogy „a gyógyszerár működtetési joga olyan vagyoni értékkel bíró jog, amely a gyógyszerész számára jövedelmezően hasznosítható tevékenység folytatását tette lehetővé. (...)”, s mint ilyen az alkotmányos tulajdonvédelem kategóriájába tartozik. Az ún. földgáz ügyben a testület lényegében csak azért nem állapította meg a használat és a hasznok szedésének korlátozásából fakadó tulajdoni sérelmet, mert az indítványozó – tévesen – nem ezt kérte. Míg az elvárt nyereség ugyan nem tarthat igényt alkotmányos védelemre – mivel összegaszerúségében számos piaci tényező függvénye, az ennek elérésére alkalmas eszközállomány és annak ésszerű hasznosításához való jog sérelme tulajdoni sérelem is egyben.

91. Jelen ügyben különösen adekvátak továbbá az 50/2004. (XII. 6.) AB határozatban a kezelői jog védelmére vonatkozó alkotmányos tulajdonvédelemre vonatkozó

döntésekben tett megállapítások. A határozat lényeges megállapítása, hogy a járulékos jellegű kezelői jog megvonása sem történhet sem azonnali hatállyal sem térítés nélkül. Elvi tételként az államnak még a saját jogviszonyaira vonatkozó korlátozásként is kimondta: „*Demokratikus társadalomban természetes, hogy a tulajdont érintő gazdasági és szociális kérdésekben a közérdeket eltérően ítélik meg. A törvénnyel érvényesített közérdek alkotmányossági vizsgálatának arra kell szorítkoznia, hogy indokolt-e adott esetben a közérdekre hivatkozás. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nincs olyan közérdek, mely indokolná, hogy a vagyoni értékű jogokra vonatkozó szerződéses jogviszonyait az állam kisajátítás eszközeinek igénybevételével számolja fel.*”

92. A döntésekből láthatóan az Alkotmánybíróság a „működésében” vett tulajdont és nem, mint absztrakt jogot védi, annak minden elemével együtt. A támadott szabály révén azonban pontosan a működésében vett tulajdon sérül. Az indítványozó évtizedek alatt létrehozott egy ingatlanból és nagy értékű ingóságokból álló iskolavagyont. Ennek döntő része kizárólag saját erős pótkerükházásokból, töredéke célra rendelt állami támogatásból, esetleg Uniós forrásokból jött létre, valódi értéken, azonban csak működésében, együttesen szemlélhető. Azzal, hogy a támadott rendelkezés a tulajdonnak minden részelemét elvonja, a tulajdonos számára hozzáférhetetlenné tesz, kiüresíti ennek a tulajdonnak a tartalmát. Azaz az Ntv. rendelkezése nem egyéb *közvetett kisajátításnál*; a vagyonkezelői szerződés megkötésére kötelezés pedig csak kisajátítást helyettesítő eszköz.

93. Emögött semmilyen közérdek nem húzódik meg, és nem is igazolható. Az indítványozó tulajdonosi kötöttségei, felelőssége is úgy marad meg, hogy azt nem tudja teljesíteni, mert tulajdona lényeges elemeihez nem fér hozzá, azok használatára ráhatása nincs, azokat megóvni, hasznot hajtó módon a további tulajdonfejlesztésbe bevonni nem tudja. Végző soron az látszik kibontakozni, hogy tehetetlenül szemléli a tulajdon pusztulását (v.ö. fenti 33. pont), s – legfeljebb – a harmadik személyeknek való károkozás kapcsán „lép elő” tulajdonossá; viseli a következményeit egy olyan helyzetnek, amiben semmilyen mozgástere nincs.

94. A tulajdonosi jogállás garantálása, védelme iránti igény olyan alkotmányos jog, amelynek érvényre jutása a tulajdonosok számára alapjog. Nem hozható olyan szabály, amely eleve – kivédhetetlenül – minden arányosságot figyelmen kívül hagyva a már meglévő tulajdon társadalmi kötöttségeiből fakadó követelményeket messze túllépve a tulajdon intézményvédelmi oldalának kiürítését tűzi ki célul. Ez az értékarányosság teljes szem elől tévesztése, amely nem hogy jogos várományától – tulajdona hasznainak szedésétől is megfosztja az érintettet – de a tulajdon harmadik személyekkel viselt felelőssége körében is ellehetetleníti a helyzetét. Tulajdona működtetésének ellenőrzéséhez, állaga megóvásához sem fér hozzá és közben a kárfelelősség körében továbbra is felelősséggel tartozik.

95. Az indítványozó jogszerűen, jogkövető magatartás révén szerzett tulajdonában beálló értékcsökkenés vagy a teljes vagyronvesztés alkotmányosan elfogadható magyarázat nélkül a kisajátítás szintjéig hatóan sérti a tulajdonhoz való jogot anélkül, hogy ez a sérelem a jogalkotó oldalán az Alaptörvény XIII. cikkében említett társadalmi felelősségvállalással összefüggésbe hozható lenne. Ezen a ponton valójában – szükségtelen és semmilyen megfogható célt fel nem mutató szabályok mentén, a közérdek mindenféle igazolása nélkül – közvetett kisajátításra kerül sor a tulajdonosokkal szemben. Ezt az iskolavagyon működtetése sem igazolja, amire bizonyíték, hogy az iskolák visszaállamosítása körének első fordulójában, 2013-ban sem a vagyonkezelői jog, hanem a fenntartás-működtetés jogi kategóriái mentén történt a feladatmegosztás és a tulajdon korlátozása. (v.ö. fenti 16. pont) A jogalkotó semmilyen érvet nem hozott fel amellett, hogy ez a – tulajdon korlátozásában a végső határig elmenő – megoldás miért nem volt elfogadható, vagy hogy az indítványozó esetében ne működött volna. Működött, sőt úgy működött, hogy az indítványozó további fejlesztéseket hajtott végre, amelyek az oktatás színvonalának emelését, a vagyon – köz javára szóló – célzott megőrzését és gyarapítását szolgálták.

96. A jogalkotó meg sem kísérelte, hogy a tulajdonhoz való jog sérelmének a közvetett kisajátítás alkotmányos jogcímén esetleg alkotmányos alapot konstituáljon. A kisajátítás nemcsak az állam, hanem más (természetes vagy jogi) személy javára is lehetséges lenne, de ahhoz is közérdek bizonyítása szükséges. Ilyet azonban nem lehet találni akkor, amikor valójában a vagyonkezelőnek sem fűződik ehhez semmilyen érdeke, sőt csak váratlan és tulajdoni sérelmet okozó terhet jelent számára, sem az állam oldalán nincs igazolt védelmi cél.

97. Nem is lehet amellett semmilyen érvet felhozni, hogy önmagában az iskolák tankerületi alapon való működtetése miatt is tételezne fel tulajdoni korlátozást a tulajdonossal szemben. A KLIK, a tankerület szakmai tevékenységet lát el, amely az oktatásban teljeseedik ki, és nem egyházi vagy nem magán iskolák esetében ennek semmi köze a tulajdoni állapotokhoz.

98. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „...az alkotmányos jogvédelem egyszer már elért szintje és garanciális rendszere nem csökkenthető, alapelemeinek köre nem szűkíthető, csak – egészen kivételes esetben – más alapjog védelme érdekében, a szükségesség – arányosság mércéjének figyelembevételével és úgy, hogy az érintett alapjogok lényeges tartalma ne sérüljön. Az ennek nem megfelelő alkotmány-védelmi szint csökkentése ellentmond az alkotmányos jogállam követelményének”. (61/2011. (II.13) AB határozat) Ezek után kérdés, hogy az Alaptörvény 32. § (1) bekezdésében rögzített hatáskörök gyakorlása körében a fentebb ismertetett tulajdonkorlátozás alkotmányosnak minősülhet-e. Egyáltalán: milyen felhatalmazása (felhatalmazottsága) van az egyik hatalmi ágnek arra, hogy tetszése szerint gyakorlatilag teljesen átrendezzen egy Alaptörvény által is védett másik hatalmi ágat (az önkormányzatot).

99. „A hatalmi ágak elválasztásának elve nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is jelenti: a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. (28/1995. (V.19) AB határozat) Ezt a döntést a 2/2015. (III. 2.) AB határozat is megerősítette. A fékek és egyensúlyok rendszerének megtartásáról van itt persze valójában szó, amikor is a fékek és egyensúlyok rendszerén felépülő hatalommegosztás fékezi a hatalomkoncentrációt, a korlátlan, önkényes állami hatalomgyakorlást, a hatalmi központok ellenőrzés nélküli kiépítését.”

100. Mindezt tompítandó szokták szóba hozni az állami szervek közötti együttműködés kérdését, azt közelebbről, hogy az állami szervek a hatásköreik gyakorlása során egymás szempontjaira, érdekeire is tekintettel vannak, illetőleg tekintettel kell, hogy legyenek. Az állami szervek együttműködési kötelezettsége, valójában azonban hatásköreik gyakorlása során áll fenn, s nem pedig akként, hogy az egyik hatalmi ág elveszi (vagy jelentős mértékben csorbítja) egy másik hatalmi ág hatáskörét, s a hatásköre fontos részétől megfosztott pedig a „maradék” tekintetében „együttműködik”. Egészen drasztikus ez a csorbítás akkor, ha tulajdoni alapokra helyezi a kérdést és cselekvési terepétől – felelősségére is kiható módon – fosztja meg törvény az adott hatalmi ágat alkotmányos szabadságától, úgy, hogy minden kártalanítás nélkül kiüresítette és értéktelenné tette az indítványozó tulajdonosi jogait.

III. A kérelem megismétlése – a kérdés alapvető alkotmányjogi jelentősége

101. A fentebb kifejtett okfejtés alapján – az indítvány korábbi részeiben foglaltakat is figyelembe véve az Indítványozó ismételten kéri a felhívott törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Ezekre tekintettel az indítványozó közvetlen panaszt nyújtott be.

102. Az alkotmányjogi panasz megalapozottsága és befogadhatósága körében itt utalunk arra, hogy az indítványban felvetett kérdések alapvető alkotmányjogi jelentőségűek. *A közjogi érvénytelenség kategóriája, még az Alaptörvény 37. § (4) bekezdése alapján is alapvető kérdés*, még ez a rendelkezés sem korlátozza az

alkotmányos vizsgálatot. Az Ntv. támadott rendelkezése körében indítvány tárgyává tett kérdésekről és összefüggésekről a testület *korábban még nem hozott határozatot és ez érinti az alkotmányos szervek, hatalmi ágak együttműködését is.*

IV. Az indítványozott további szankciók indokolása

103. Az indítványoz a támadott rendelkezések *ex tunc* hatályú megsemmisítését is indítványozta.

104. Az Alkotmánybíróság a 23/2015. (VII. 7.) AB határozatban összegezte a jogszabály megsemmisítésével kapcsolatos gyakorlatát. Eszerint az Abtv. 45. § (4) bekezdése nem csupán a jogszabály egyedi ügyekben történő alkalmazásának kizárására alkalmas; ha az az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja alaptörvény-ellenesség kimondásához szükségképpen kapcsolódó a 45 § (2) bekezdésében vonatkozó általános szankción túl lehetővé teszi az alkalmazási tilalom általános kimondását. Jelen esetben az Indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezéseknek általában is az önkormányzatok esetében azok működésére, tulajdonának megőrzésére vonatkozóan olyan kihatása van, amely az *ex tunc* hatályú alkalmazást indokolja (országos jelentőségű kérdés), de ez fokozottan érvényesül az Indítványozó esetében, ahol mindent felülmúlóan, alapjaiban és hatásában is diszkriminatív módon került sor a jogi szabályozásra.

105. A közvetlen panaszra vonatkozóan az Abtv. nem egészen átfogó módon rendezi el az alkalmazási tilalom kimondásának részleteit. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság ilyen esetben is élt már azzal a lehetőséggel, hogy a jogszabály megsemmisítésén túl az alkalmazási tilalomról is rendelkezik [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, illetve 6/2013. (III. 1.)]. Jelen esetben az általános alkalmazási tilalom kimondása azokat az eljárási következményeket teszi elkerülhetővé, amelyek a további – alaptörvényellenesen kirótt terhek továbbalkalmazásával – visszafordíthatatlan jogkövetkezményekkel járnának.

A fentiek alapján kérjük indítványaink befogadását és elbírálását.

Tisztelettel

dr. Bihary Tibor



BIHARY, BALASSA
ÜGYVÉDI IRODA
1026 Budapest, Pasaréti út 83.
Tel.: 391-44-91

Mellékletek:

1. Jogi képviseleti meghatalmazás
2. Előirányzat közlő lapok a Belügyminisztériumtól a helyi önkormányzatokat a költségvetési törvény alapján a nettó finanszírozásban megillető támogatásról, 2017. január-április hónap

3. Az Indítványozó számlavezető bankjának bankszámlakivonatai a 2017. január-április havi szolidaritási hozzájárulások befizetéséről
4. Részletek Budaörs Város Önkormányzata 2016. október 19-ei képviselő-testületi ülésének jegyzőkönyvéből
5. Jegyzőkönyv az Országgyűlés Költségvetési Bizottsága 2016. május 27-ei üléséről
6. Az Érdi Tankerületi Központ (KLIK) 2017. március 1-i levele Budaörs Város Önkormányzata részére

