



Alkotmánybíróság
1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 14/839 - 8 /2020	
Érkezett: 2020 OKT 15.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 1 db	

ügyiratszám: 08/93-5/2020

Alulírott, **Göd Város Önkormányzata** (2131 Göd, Pesti út 81., törzskönyvi azonosító száma: 731102, adószáma: 15731106-2-13, képviseli: Balogh Csaba, polgármester – képviseletet igazoló dokumentumok beadványhoz csatolva ; továbbiakban: Indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság ügyrendje 33. § (1)-(3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság IV/839-7/2020. számú végzésének megfelelően az alábbi

hiánypótlást

terjesztjük elő a végzésben foglalt 30 napos határidőt megtartva azzal, hogy részünkre a végzés 2020. szeptember 11. napján került portai úton kézbesítésre.

Az Alkotmánybíróság a megváltozott jogszabályi környezetre tekintettel hívta fel Indítványozót a hiánypótlás benyújtására, arra vonatkozóan, hogy az eredetileg benyújtott alkotmányjogi panaszban foglaltakat Indítványozó mennyiben kívánja fenntartani, valamint kiegészíteni. Indítványozó úgy nyilatkozik, hogy az alkotmányjogi panaszban foglalt kérelmét az alábbiak szerint módosítva tartja fenn és egészíti ki:

Indítványozó kéri a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet, valamint a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével (szükségesség-arányosság tesztje), B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve – visszaható hatályú jogalkotás tilalma és kellő felkészülési idő), a XIII. cikk (1) és (2) bekezdéseivel (tulajdonhoz való jog), XV. cikk (2) bekezdésével (diszkrimináció tilalom), valamint ezekkel összefüggésben az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjával (önkormányzati tulajdonon fennálló tulajdonjog gyakorlása), Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével (jogorvoslathoz való jog) valamint az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdésével (Alaptörvény alkalmazásának felfüggesztésére vonatkozó tilalom) és az Abtv. 41. § (3) bekezdése és 43. § (5) bekezdése alapján azoknak a jelen ügyben történő alkalmazása kizárását mondja ki.

DÁBÓI ÖNKORMÁNYZAT

Indítványozó kérelmét kizárólag a Göd város külterület 039/101, 039/102, 039/103, 039/104, 039/105, 039/106, 039/107, 039/73, 039/74, 039/75, 039/76, 039/77, valamint Göd város belterület 6422, 6423, 8301 és 8302 helyrajzi számok vonatkozásában nem kívánja fenntartani, mivel azokra vonatkozóan, a jogsérelmet megszüntetve a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: **Korm. rendelet**) 6. § (2) és (3) bekezdései az ingatlanok Indítványozó tulajdonába történő visszaadásról rendelkeznek.

Indítványozó kéri továbbá a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény, a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet, valamint a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1. § (5) bekezdés, 8. § 9. §, 36/A. §; 42/B. § 42/G. §, 52. § 56-58. pontjai ellentétesek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével (szükségesség-arányosság elve), a XIII. cikk (1) és (2) bekezdéseivel (tulajdonhoz való jog), XV. cikk (2) bekezdésével (diszkrimináció tilalom), valamint ezekkel összefüggésben az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjával (önkormányzati tulajdonon fennálló tulajdonjog gyakorlása), valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével (jogorvoslathoz való jog) és a kihirdetés napjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg azokat.

Indítványozói jogosultság az alkotmányjogi panasz kiegészítésére vonatkozóan

1. Az hiánypótlásban pontosított kérelmeket az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján terjeszti elő, illetőleg tartja fenn az Indítványozó, amely szerint az érintett személy vagy szervezet az Alkotmánybíróság eljárását akkor kezdeményezheti 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 jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Indítványozó az alkotmányjogi panasz eljárásban indítványozó lehet, mivel a tulajdonhoz való jog, diszkrimináció-tilalom, jogorvoslathoz való jog megilleti az önkormányzatokat. Ez egyrészt abból következik, hogy ezek a jogok nem tekinthetők olyan alapjogoknak, amely természetüknél fogva csak az embert illetik meg, másrészt az Alaptörvény kifejezetten nevesíti is, a 32. cikk (1) bekezdés e) pontjában, hogy az önkormányzat gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény pedig részletesen is tartalmazza az önkormányzati tulajdonra vonatkozó szabályokat.

2. Indítványozó jogosultságának igazolására a következőket adja elő. Az alkotmánybírósági gyakorlat immáron tendenciaként megfigyelhető fejleménye, hogy az alkotmányjogi panasz kezdeményezésére jogosultak körét rendre – az ügy tárgyától és a kezdeményezőnek az alapügyben elfoglalt mellérendelti pozíciójától függően – bővíti, terepet adva ezzel az alkotmányban rögzített jogainak sérelmét szenvedő fél jogérvényesítésének.

3. Az AB egy friss határozatában a testület egy olyan kérelemmel foglalkozott, amelyben az indítványozó azt állította – ahogy jelen ügy Indítványozója is teszi –, hogy Alaptörvényben biztosított jogát állami szerv sértette meg. Arra is rámutatott a t. Alkotmánybíróság, hogy az Abtv. nem ismer olyan eljárástípust, ami kifejezetten az önkormányzatokra, esetleg állami szervek egymás közötti fellépésére vonatkozna. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek érvényesülését (függetlenül attól, hogy alkotmányos alapelvről, alapvető jogról vagy államszervezeti rendelkezésről van szó) szükségszerűen biztosítani kell, ennél fogva az önkormányzatok autonómiájának érvényesülését is védelemben kell részesíteni. A t. Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül.

4. Ezen felül az Alkotmánybíróság döntéseiben is több alkalommal megjelent már érvként, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése alaptörvényi szinten védett feladat- és hatáskörsoportokat sorol fel {pl. 3105/2014. (IV. 17.) Ab végzés, indoklás [7]}. Ellenben sem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, sem az Abtv. 26–27. §-ai nem tartalmaznak olyan rendelkezést, amely korlátozná vagy kizárná a helyi önkormányzatok indítványozói jogosultságát. Ennek oka, hogy az Abtv. 26. §-a, illetőleg 27. §-a nem „alapjogok/alapvető jogok”, hanem „Alaptörvényben biztosított jogok” sérelme esetén teszi lehetővé az alkotmányjogi panasz benyújtását, függetlenül attól, hogy ez a jog egyébként a hagyományos terminológiának megfelelően „alapvető jognak” tekinthető-e.

5. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése mindezek alapján olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket a helyi önkormányzatok esetében az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni (számos közülük egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetése), ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezen hatáskörök sérelmére (további feltételek teljesülése esetén) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt alapíthatnak. Ezek a hatáskörök ugyanakkor nem azt jelentik, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag ezen hatáskörsoportok sérelmére hivatkozhatnak, hanem ellenkezőleg: ezen hatáskörsoportok sérelmére kizárólag a helyi önkormányzatok hivatkozhatnak, miközben adott esetben más, Alaptörvényben biztosított jogok is megilletik őket, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság a fent idézettek szerint több alkalommal meg is állapította.

6. Ha ezeknek az Alaptörvényben biztosított jogoknak a védelme érdekében az önkormányzatok nem tudnának az Alkotmánybírósághoz fordulni, akkor azzal kiszolgáltatottá válnának az egyes államhatalmi szerveknek, különösen a végrehajtó hatalom központi szerveinek, valamint az alaptörvény-ellenes bírósági döntéseknek. Azt is hangsúlyozta azonban az Alkotmánybíróság, hogy a törvényhozó hatalommal szemben ezek a rendelkezések csak korlátozottan védelemre adnak lehetőséget, tekintettel arra, hogy eleve törvény keretei között léteznek. Ennél fogva a törvényhozó hatalommal szemben csak azok kiüresítése lehet az alaptörvény-ellenesség mércéje (3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, 31–36. pontok).

7. A fent idézettek szerint az Alkotmánybíróság külön-külön már megállapította, hogy jelentősége van annak, hogy a helyi önkormányzat a közhatalommal élve járt-e el, valamint azt is, hogy a hatalom megosztásának elve alapján vannak olyan helyzetek, amikor más állami szerv gyakorol hatalmat a helyi önkormányzattal szemben. Jelen ügyben Indítványozó nem közhatalmi jogosultságait gyakorolta, de még csak aktív cselekvőként sem azonosítható, mindössze a hierarchiában elfoglalt alsóbb szintről „szemléli”, illetve leginkább tűrni kényszerül a végrehajtó hatalom vezető testületi szervének különleges jogrendi jogalkotását, amely a lentebb kifejtettek értelmében Indítványozónak több, Alaptörvényben rögzített alapjogát, illetőleg alkotmányos jogát is sérti. Ebből kifolyólag jelen ügyben az Indítványozó jogosult az alkotmányjogi panasz benyújtására, a személyében és helyzetében azonosítható körülmények összecsengenek az eddig az Alkotmánybíróság által hasonló indítványozói körtől befogadott és érdemben vizsgálat panaszokkal.

8. Indítványozó indítványozói jogosultsága tehát megállapítható.

Személyes érintettség az alkotmányjogi panasz kiegészítésére vonatkozóan

9. Az egyébként indítványozói jogosultsággal rendelkező indítványozók kapcsán is elvárja az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eljárásokban, hogy a megtámadott jogszabály „személyesen érintse” őket, Alkotmánybíróság az érintettség törvényi követelményének értelmezéséhez a Német Szövetségi Alkotmánybíróság által kidolgozott dogmatikát vette alapul, amikor az érintettség kritériumát annak *személyes, közvetlen és aktuális* voltában konkretizálta. Eszerint közvetlen alkotmányjogi panasz esetében akkor beszélhetünk közvetlen érintettségről, ha a támadott jogszabály a panaszos alapjogi pozícióját önmagában – további jogi aktusok meghozatala nélkül is – megváltoztatja. Ha tehát a jogszabály hatályosulása önmagában nem, csak további – a támadott jogszabályon alapuló – egyedi aktusok alkalmazásával vezet egyedi alapjogsérelemhez, a panaszos köteles az adott egyedi aktus meghozatalát bevárni, és az egyedi aktussal szemben jogorvoslattal élni. Nem ilyen megszorító azonban a közvetlen érintettség értelmezése a német gyakorlatban akkor, ha a bevárandó egyedi aktus olyan következményt tartogat, amelynek elszenvedése a panaszostól nem várható el. [A német gyakorlatban lásd például: BVerfGE 122, 342 (355), BVerfGE 20, 283 (290); 46, 246 (256); 81, 70 (82); 97, 157 (165).]

10. Az Alkotmánybíróság az érintettség személyes, közvetlen és aktuális voltát érintő jogértelmezésében követi a fenti értelmezést [lásd elsősorban a 3007/2012. (VI. 21.) AB végzést [4], a 3114/2012 (VII. 26.) AB végzést [5] és a 24/2014. (VII. 22.) AB határozatot.] Ugyanez derül ki a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában megfogalmazottakból is, amely határozatban az Alkotmánybíróság az érintettség kérdésében úgy foglalt állást, hogy az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik [66. bekezdés].

11. Az Alkotmánybíróság a személyes érintettség körében a gyakorlatilag határozatlan érintetti körre való kiterjedés esetén megállapíthatónak látta az érintettséget (32/2013. (XI. 22.) AB határozat 30. pont). Jelen ügyben pedig pontosan erről van szó. A Kgt. pontosan ilyen módon teremti meg annak lehetőségét, hogy bármelyik település önkormányzata köteles legyen egyik napról a másikra a megyei önkormányzat tulajdonába adni az ingatlanait. A Kgt. célját tekintve ez ráadásul minden esetben olyan ingatlanokat fog érinteni, amelyek a település gazdasági életében jelentősek és komoly adóbevételt termelnek. Összhangban a már hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlattal, már az sem várható el, hogy a Kgt. alapján az önkormányzatok – a rájuk szabott „egyeti rendelet” megalkotását várva – folyamatosan abban a tudatban próbálják egy gazdasági válságban gazdaságukat megtervezni, működtetni, hogy az alapvető bevételeik jelentős részét termelő ingatlanokat bármelyik pillanatban elvehetik tőlük. Így tehát a Kgt. esetében bármely önkormányzat érintettsége megállapítható az alkotmánybírósági gyakorlat alapján, tehát az indítvány ezen része kapcsán fennálló érintettséget Indítványozó igazolta. A fentiektől függetlenül is a Korm. rendelet Indítványozóra konkrétan alkalmazásra került a Kgt-t is, így személyes érintettsége mindenképpen fennáll a Kgt. kapcsán is.

12. A Korm. rendelet esetében sem férhet kétség a közvetlen érintettséghez, mivel már a címben kifejezetten nevesíti Göd Város Önkormányzatát, valamint tételesen, helyrajzi szám szerint rögzíti azokat az Indítványozó tulajdonában álló ingatlanokat, amelyeket *ex lege* elvonnak az új rendelkezések. Továbbá a Korm. rendelet tartalmát tekintve tulajdonképpen nem is egészen rendelet, többségében egy egyedi döntéshez hasonlóan rendelkezik az érintett ingatlanok tulajdonba adásáról, annak módjáról, az eljárásról és a határidőkről.

13. Továbbá Indítványozó érintettségének aktualitása is fennáll, a Korm. rendelet semmilyen halasztó rendelkezést nem tartalmaz, mire a t. Alkotmánybíróság ezt a beadványt olvassa, várhatóan már az ingatlanok tulajdonjogának elvonása meg is történt. Az Indítványozó adóbevételeitől szintén azonnal esik, ezzel ellehetetlenítve a gazdálkodásának és a hatékony megszervezését.

14. Rendeletek által érintett, és a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) által szabályozott helyi iparüzési adó alapja az önkormányzat illetékességi területén állandó vagy ideiglenes jelleggel folytatott vállalkozási tevékenység. Tekintettel arra, hogy a Korm. rendeletben felsorolt ingatlanok tulajdonjoga a megyei önkormányzathoz kerül, így az illetékességi terület is értelemszerűen hozzájuk tartozik, továbbá Htv. módosítása is kifejezetten erről rendelkezik. A helyi iparüzési adó alapja a nettó árbevétel, csökkentve a helyi adó törvényben meghatározott tételekkel. Göd Város Önkormányzata esetében az adó mértéke 2015. január 1. napjától az adóalap 2%-a.

15. Továbbá a Korm. rendelet 4. § (1) bekezdésében kifejezetten arról rendelkezik, hogy már a rendelet hatályba lépésének évében, vagyis most 2020-ban is szeptember 30-ig kell megfizetni az ipari jellegű tevékenység után az adót, valamint adóbevallást benyújtani a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti önkormányzati adóhatósághoz befizetni, tehát az adóbevételek elvonása is a Korm. rendelet hatályba lépésével megvalósult, mivel a fent megjelölt adózási időszak már jelenleg is tart.

16. Az iparüzési adó mellett a telekadó és az építményadó forrásokból származó jövedelme is jelentősen korlátozódik az Indítványozónak, erre nézve egy szűk számítások szerint prognosztizált táblázatos kimutatást is (az eredetileg benyújtott alkotmányjogi panaszhoz mellékelte P/2. szám alatt Indítványozó), amelyből kitűnően minimálisan is több milliárd forint bevételkiesést kell átvészelnie, ami a főváros esetében is megérezhető különbség lenne, nemhogy Indítványozó és a hozzá hasonló lélekszámú városok vonatkozásában.

Indítvány benyújtására nyitva álló határidő megtartottsága

17. Az Alkotmánybíróság a IV/839-7/2020. számú végzésében 2020. szeptember 7. napján hiánypótlásra hívta fel az Indítványozót, amely végzést Indítványozó részére 2020. szeptember 11. napján kézbesítettek. Az Alkotmánybíróság végzésében a hiánypótlás benyújtására 30 napos határidőt állapított meg, tehát Indítványozó a hiánypótlást határidőben nyújtja be.

Res iudicata hiánya alkotmányjogi panasz kiegészítésére vonatkozóan

18. A Kgt. és a Korm. rendelet Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság mindeddig sem alkotmányjogi panasz, sem bírói kezdeményezés alapján nem hozott döntést, így az Abtv. 31. §-ában foglalt korlátozás sem képezi Indítványozó panaszja előterjesztésének akadályát. Az Alkotmánybíróság eljárásának az sem lenne akadálya, ha időközben más eljárásban, például az országgyűlési képviselők egynegyedének indítványa alapján utólagos normakontroll eljárásban döntést hozna, hiszen az Abtv. 31. §-ában foglalt *res iudicata* szabályok csak alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján lefolytatott korábbi eljárásokra korlátozódnak.

Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés alkotmányjogi panasz kiegészítésére vonatkozóan

19. Jelen panasz egyértelműen az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést feszeget – nevezetesen – lehetséges-e önkormányzati tulajdon mindenfajta kompenzáció nélküli diszkriminatív, azonnali elvonása. Indítványozó álláspontja szerint az Alkotmánybíróságnak egyértelműen állást kell foglalnia, mivel a támadott jogszabályok valójában a veszélyhelyzetben túlmutató tartalommal jöttek létre, így az a kérdés is eldöntésre vár, hogy tulajdonképpen mi tekinthető alkotmányosan a veszélyhelyzetre vonatkozó felhatalmazás körébe tartozó szabályozási kérdésnek.

A módosított és kiegészített kérelmek indokolása

A. Az eredetileg benyújtott alkotmányjogi panasz jelen hiánypótlás keretében módosított kérelemre vonatkozóan

21. Ahogyan azt Alkotmánybíróság is megállapította, a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: **Rendelet 1.**), valamint a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: **Rendelet 2.**) a veszélyhelyzet megszűnésekor, 2020. június 18. napján hatályát veszítette.

22. Indítványozó azonban az eredetileg benyújtott kérelmében – az időközben bekövetkezett hatályvesztésre tekintettel – nem a hivatkozott rendeletek megsemmisítését, hanem azoknak a jelen ügyben történő alkalmazásának kizárását kéri, az alábbiakban kifejtett indokok szerint.

23. Indítványozó az eredetileg benyújtott alkotmányjogi panaszában is kiemelte a veszélyhelyzet átmeneti jellegét, valamint már ezzel összefüggésben is hangsúlyozta, hogy Rendelet 1. és Rendelet 2. – bár a veszélyhelyzeti jogalkotás keretében kerültek megalkotásra – tartalmuk túlmutat a veszélyhelyzet fennállásán, az általuk megfogalmazott rendelkezések következménye a hatályvesztést követően is fenn fog maradni.

24. Rendelet 1. és Rendelet 2. rendelkezései tulajdonelvonást valósítanak meg, kifejezetten arra vonatkozóan állapítottak meg szabályokat, hogy a települési önkormányzat hogyan veszíti el meghatározott helyrajzi szám szerinti ingatlanait, és azok hogyan kerülnek a megyei önkormányzat tulajdonába. A rendeletekben foglalt szabályoknak semmilyen átmeneti jellege nem volt, az általuk okozott tulajdonjog sérelem a hatályvesztésre tekintet nélkül jelenleg is fennáll, mivel az ingatlanok – a jelen kérelemben is megjelölt helyrajzi számok szerintiek kivételével – nem kerültek vissza Indítványozó tulajdonába: a minden kártalanítást nélkülöző tulajdonjog elvonás megvalósult.

25. Továbbá – ahogyan arra végzésében az Alkotmánybíróság is utalást tesz – a jogalkotói szándék is egyértelműen a rendeletekben foglalt szabályok veszélyhelyzetet követő, lényegében változatlan tartalommal történő fenntartása volt. A különleges gazdasági övezetről és hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény (a továbbiakban: **Kgt.**) 9. § (1) bekezdése, valamint a Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése kifejezetten tartalmazzák, hogy az új törvénynek, illetve rendeletnek a hatályba lépése nem érinti a Rendelet 1. hatálya alatt keletkezett tényeket és jogviszonyokat, valamint megkezdett eljárási cselekményeket. Ennek eredményeként tehát – még ha esetleg Rendelet 1. és Rendelet 2. értelmezése kétséget is hagyott volna afelől, hogy Indítványozó tulajdonjogának végleges elvonása volt a cél – a veszélyhelyzetet követően hatályba lépett jogszabályok egyértelműen rögzítik, hogy fenntartják a veszélyhelyzeti jogalkotás keretében elfogadott rendelkezéseket.

26. A fent kifejtettekre tekintettel tehát kétséget kizáróan fennáll a Rendelet 1. és Rendelet 2. által okozott jogsérelem jelenleg is, így Indítványozó a rendeletek által okozott alapjog sérelmekre vonatkozóan változatlan tartalommal fenntartja, és Rendelet 1. és Rendelet 2. és a hatályvesztésre tekintettel azok alkalmazásának kizárását kéri.

27. Tekintettel arra, hogy Indítványozót ért súlyos alapjog sérelmek jelen pillanatban is változatlanul fennállnak, Indítványozó különösen fontos érdeke tehát – összhangban az Abtv.

45. § (4) bekezdésével – a hivatkozott jogszabályok alkalmazásának kizárása jelen ügyben indokolt.

B. Az Alkotmányjogi panasz beadása óta hatályba lépett jogszabályokra vonatkozóan a kérelem kiegészítése

I. Tények és háttér

28. A veszélyhelyzetben megalkotott Rendelet 1. és Rendelet 2-re vonatkozóan a kérelem fenntartásával összefüggésében Indítványozó által már kifejtettekkel, a jogalkotó lényegében a korábbi (veszélyhelyzeti jogalkotásban meghozott) tartalommal szövegszerűen megegyező módon szabályozza a különleges gazdasági övezetek kijelölését és Indítványozó tulajdonában álló ingatlanok elvonását. Továbbá a veszélyhelyzeti jogalkotásban meghozott speciális adózási kérdéseket a Htv. rendezi, szintén a korábbiakkal megegyező tartalommal.

29. A különleges gazdasági övezetek kijelölésének lehetőségét a jogalkotó törvényi szintre emelte, azonban Rendelet 1. céljától eltérően a Kgt. már nem a COVID 19 koronavírus humánjárvány negatív következményeinek csökkentését jelöli meg, hanem általánosságban hivatkozik Magyarország nemzetgazdasági stabilitására, gazdasági termelőképességének előre mozdítására, versenyképességének fogkokozására. Továbbá a Korm. rendelet Rendelet 2-vel megegyező címmel és tartalommal emelte át a „nem-veszélyhelyzeti” jogalkotás körében a Göd város önkormányzat területén kijelölt különleges gazdasági övezetet.

30. Mindezek mellett az Országgyűlés a Htv. olyan tartalmú módosítását fogadta el, amelynek értelmében a különleges gazdasági övezetre vonatkozóan továbbra is az illetékességi területtel bíró megyei önkormányzat jogosult a helyi adók megállapítására és beszedésére.

II. *A Kgt., a Korm. rendelet, valamint a Htv. 1. § (5) bekezdés, 8. § 9. §, 36/A. §; 42/B. § 42/G. §, 52. § 56-58. pontjainak alaptörvény-ellenes volta*

a) A tulajdonhoz való jog sérelme

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

31. Az AB klasszikus megfogalmazásában: „Az Alkotmány a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa.” Illetve: „A tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal ma már nem a tulajdon korlátozása és polgári jogi értelemben vett elvonása között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül

eltűrné, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásaért.” (64/1993. (XII. 22.) AB-határozat.)

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

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

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

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

36. A várománynak a jogirodalomban többféle értelmezése van. Az Alkotmánybíróság a határozataiban megállapítja, hogy „a váromány, a szó legtagabb értelmében olyan jövőbeli jogszerzést lehetővé tevő függő jogi helyzet, amelyben a jogszerzés feltételei részben megvannak, míg további feltételei a jövőben vagy bekövetkeznek, vagy sem. Szűkebb értelemben várományon valamely alanyi jog megszerzésének jogilag biztosított lehetőségét értjük, amelytől a várományost az ellenérdekű fél önkényesen nem foszthatja meg (Szladits

Károly: A magyar magánjog vázlata. Budapest, 1933. 109. p.)” [51/2007. (IX. 15.) AB határozat]. Ez utóbbi gyakorlatilag azt jelenti, hogy a jogosult az összes feltételt teljesítette, és csak az időmúlás hiányzik a megszerzéshez. Az Alkotmánybíróság 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában azt is kifejtette, hogy „a különböző várományok csak akkor részesülnek a tulajdon alapjogi védelmében (Alkotmány 13. §), ha az azokra vonatkozó „ígérvény” ellenszolgáltatás fejében történt.”

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

38. A testület töretlen gyakorlata, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni {34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [46]}. Arra is rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy a mindenkori kormányzatnak kell azt igazolnia (adott esetben a vonatkozó szakmai álláspontok megfelelő ütköztetését követően), hogy a tervezett változtatások miért és mennyiben járulnak hozzá ezen közérdek érvényesítéséhez. Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor nem lehet feladata annak vizsgálata, hogy valamely, korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása mennyiben segíti elő az adott feladat- és hatáskör korábbiaknál hatékonyabb ellátását, ennek mérlegelése ugyanis a mindenkori jogalkotó kompetenciájába tartozó kérdés. Az Alkotmánybíróság hatásköre kizárólag valamely, a jogalkotó által választott szabályozási modell Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára terjedhet ki.

A fenti elvek alkalmazása a jelen ügyre

39. A veszélyhelyzet alatt megalkotott Rendelet 1. és Rendelet 2-vel ellentétben a Kgt. és a Korm. rendelet már a rendes jogalkotás keretében születtek meg, ezáltal nem is eshetnek semmilyen eltérő megítélés alá bármely jogszabály alkotmányosságának megítéléséhez képest. Továbbá a jogalkotónak a Kgt. preambulumban rögzített célja nem is járvány (tárgy értelmezett) következményeinek enyhítése volt a célja, hanem tisztán általános gazdasági érdekeket jelöl meg ekként.

40. Az előző pontban megjelölt gazdasági célok legfeljebb kizárólag a klasszikus értelemben vett közérdek körében értelmezhetőek, és erre hivatkozással történt meg Indítványozó jelentős értékű és számottevő bevételt termelő ingatlan tulajdonának elvonása. A közérdek azonban az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének szövegét idézve „*csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett*” lehetséges. Erre tekintettel a Kgt. és a Korm. rendelet által megvalósított tulajdonjog elvonás szövegszerűen az Alaptörvénnyel ellentétes módon történt

meg, mivel Indítványozó nem kapott semmilyen kártalanítást, és arra a jogszabályok értelmében a későbbiekben sem lesz jogosult. A kártalanítás nélkül történő tulajdonjog elvonásra pedig semmilyen legitim célt nem jelölnek meg sem a jogszabályok, sem pedig a jogalkotói indokolás.

41. Amennyiben a t. Alkotmánybíróság önmagában az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésével szemben fennálló szövegszerű ellentétet nem tekinti elegendőnek az alaptörvény-ellenesség megállapításához, Indítványozó a szükségesség-arányossági teszt alkalmazására vonatkozóan az alábbiakat adja elő:

- *legitim cél/közérdek – járvány és hatásai elleni küzdelem*

42. A Kgt. preambulumban, illetve jogalkotói indokolásában meghatározott általános jellegű, távlati célok túl egyáltalán nem derül ki belőle, hogy a létrehozandó különleges gazdasági övezet micsoda. A Kgt. a korábban nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyre nyilvánított, 5 milliárd forint teljes költségigényű, a megye gazdasági életében kiemelt gazdasági jelentőségű területeken tesz lehetővé ilyen területek létrehozását, munkahelyek tömeges elvesztését elkerülése és új beruházások ösztönzése céljából. Mindez azonban csak a jogszabály tárgyi köre – és nem valódi szabályozás. **A Kgt. illetve Indítványozóra kifejezetten vonatkozó Korm. rendelet sehol nem mondják meg, hogy a különleges gazdasági övezeteknek mik a jellemzői, hogyan fognak működni, konkrétan mire valók. Központi államigazgatási befolyás – elvileg - nem érvényesül felettük. A rendeletek csak megyei szintre helyezik át a területek tulajdonjogát és a kapcsolódó önkormányzati-irányítási hatásköröket.**

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

44. A Kgt. jogalkotói indokolása is csak a preambulumban hivatkozott távlati gazdasági célokat ismételteti, az Indítványozóra kifejezetten vonatkozó Korm. rendelet kapcsán meg kell jegyezni, hogy Indítványozó semmilyen konkrét veszélyről nem rendelkezik információval a már meglévő 1500 munkahely tekintetében. 2500 új munkahely megteremtésével kapcsolatban pedig szintén nincs információja, de ehhez ingatlanától és adóbevételeitől semmiképpen nem kell megfosztani, hiszen ez a lépés a Samsung-gyár

működését semmiben nem befolyásolja, hiszen az adót a jövőben ugyanúgy meg kell fizetnie, csak más jogosult részére.

45. Összegezve tehát az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerint történő kisajátításnak a közérdek fennállása még esetleg értelmezhető lenne a legitim céljaként, azonban jelen alkotmányjogi panasz tárgyát képező eljárás esetében egy teljesen kompenzáció nélkül történő tulajdonjog elvonást valósít meg, amely korlátozás indokolására egy tágan értelmezhető és homályosan megfogalmazott gazdasági érdek nem tekinthető legitim célnak.

- *szükségesség és arányosság*

46. Amennyiben a pusztán általános gazdasági célokat a t. Alkotmánybíróság elfogadná legitim célként, úgy felhívom a figyelmet arra, hogy a korlátozás nem állja ki a szükségesség-arányosság teszt próbáját. Jelen ügyben, mely kisajátításnak minősül – mivel véglegesen történik a tulajdonjog átszállása – nem valósulnak meg egyébként a kisajátítási eljárás kötelező elemei, ideértve a közigazgatási eljárást, és szükség esetén a bírósági jogorvoslatot. Ami még fontosabb: az azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás laptörvényi követelménye egyáltalán nem valósul meg a Kgt. és a Korm. rendelet szabályozása mellett. Indítványozó **ugyanis semmilyen kártalanításra nem jogosult** az elvesztett ingatlanok ellenértékeként, amely teljességgel ellentétben áll az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való joggal összefüggésben kifejtett gyakorlatával. Összegezve tehát valós indok és bármilyenfajta eljárási garancia és kompenzáció nélkül egyszerűen megfosztották Indítványozót nagyértékű ingatlan tulajdonától és – mint a következőkben látni fogjuk – az abból származó további adóbevételeitől is.

47. Indítványozó álláspontja szerint még a hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlat rendkívül szűken értelmezett tulajdoni váromány fogalom alá is beleesik jelen ügyben ismertetett panasz Indítványozó jövőbeli adóbevételeit érintő része. Jelen ügyben ugyanis, nem pusztán arról volt szó, hogy a „kisajátított” ingatlanok és az azokon folytatott gazdasági tevékenységből Indítványozó adóbevételt remélt. Pénzügyi tervek, gazdasági kimutatásokkal alátámasztott módon a költségvetési terveink annak figyelembevételével készültek, hogy ezen tevékenységek által keletkeztetett adóbevételre alappal számíthat.

48. Nem pusztán „reményről” van szó, hanem józan ész, logika és jog szerinti bizonyos várományról – ezen adóbevételek már az Indítványozó sajátjának tekinthetők csak idő kérdése lett volna, hogy ezek az összegek mikor folynak be Indítványozóhoz, ráadásul az eddig a Rendeletek hatályba lépését követő időszakra vonatkozó adókötelezettség teljesítéseként kerültek megfizetésre. Ettől az alkotmányjogi értelemben is létező várományunktól fosztja meg Indítványozót határozatlan időtartamra a Kgt. valamint a kifejezetten Indítványozó tulajdonában álló ingatlanokat elvonó Korm. rendelet annak igénye nélkül, hogy ezeknek későbbi visszaállításáról érdemben rendelkezne.

b) *Önkormányzatiság és népképviselő elvének sérelme az önkormányzati tulajdonjog sérelmével összefüggésben*

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

20. Az önkormányzáshoz való jog kapcsán a 18/2013. (VII. 3.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése alapján Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A Mötv. 2. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A Mötv. 3. § (1) bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg. A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogukat [Mötv. 3. § (4) bekezdés], ebből következően a választópolgárok a képviselő-testületet a helyi önkormányzás gyakorlására választják meg, az önkormányzati feladatok és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg [Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdés, Mötv. 10. § (1) bekezdés és 41. § (2) bekezdés]. Ebből következik az, hogy ha törvény önkormányzati feladatról, hatásköréről rendelkezik, ez a helyi önkormányzat képviselő-testületét illeti meg akkor is, ha ezt a törvény külön, kifejezetten nem is mondja ki.

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

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

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

A fenti elvek alkalmazására jelen ügyre

24. A jogkorlátozás legitim célja ebben az esetben is teljességgel hiányzik, a tulajdonhoz való jog kapcsán kifejtetteket Indítványozó nem ismétli meg ezen a helyen, de kéri figyelembevételét.

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

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

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

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

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

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

31. Jelen ügyben – az eredetileg benyújtott alkotmányjogi panaszhoz Indítványozó által a P/2. számú mellékletként csatolt kimutatásban részletesen kifejtettek szerint – olyan fokú tulajdon elvonás történt, mely már a kötelező önkormányzati feladatokhoz és hatáskör ellátását, és az önkormányzati közhatalom gyakorlásához szükséges anyagi feltételek biztosítását szinte teljesen ellehetetleníti. Mindez súlyosan sérti az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontját.

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

c) A jogorvoslathoz való jog sérelme

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

34. Jelen indítvány teljesen analóg a fenti alkotmánybírói gyakorlattal. Indítványozóra normatív álcában – veszélyhelyzeti kormányrendelettel – valójában egyedi döntést hoztak, amikor a Korm. rendelettel tulajdonát tőle elvonták. Ez ellen az egyedi határozat ellen semmilyen jogorvoslati út nem áll rendelkezésére. Mindezt a Korm. rendeletet ezen okból is Alaptörvény ellenessé kell nyilvánítani -hiszen az sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését és meg kell semmisíteni.

d) Diszkrimináció tilalom megsértése a tulajdonjog sérelmével összefüggésben

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

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

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

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

A fenti elvek alkalmazása jelen ügyre

38. Kiindulásként rögzítem, hogy az Indítványozót ért megkülönböztető elbánás jogszabályi szinten került kodifikálásra – a veszélyhelyzeti jogalkotás részeként Indítványozót kizárólag érintő, tulajdonhoz való jogát elvonó intézkedés sújtja.

39. Indítványozó elsődlegesen rámutat, hogy rajta kívül a mai napig önkormányzat nem szenvedte el a konkrét intézkedéseket, mi több, tudomása van olyan önkormányzatról, ahol ugyanilyen volumenű beruházás maradt önkormányzati „hatáskör” alatt, nem került át a megyei szintre. A megtámadott kormányrendelet elvileg “munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülését, új beruházás vagy bővítés megvalósítását” célozza. Közismert tény, hogy a koronavírus járvány gazdasági hatásainak egyik leginkább kitett terület az autóipar.

Ennek sajnálatos bizonyítéka, hogy például a BMW autógyár debreceni fejlesztése legalább egy évet csúszik.¹

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

41. Indítványozó sajnálatosan tapasztalja, hogy a megkülönböztetés őt politikai véleménye, politikai meggyőződése miatt éri, hiszen az említett önkormányzatok a veszélyhelyzeti jogalkotást végző kormánypárti vezetésűek, míg Indítványozó ellenzéki vezetésű önkormányzatnak tekinthető.

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

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

e) Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésben foglalt hatásköri korlátozás alkalmazásának kizártsága

Az Alkotmánybíróság gyakorlata

44. A t. Alkotmánybíróság az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésével kapcsolatban a következőket mondta ki. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében lefektetett szabály célja a

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

költségvetésre, a zárszámadásra és az államháztartás egyes bevételi forrásaira vonatkozó törvényi szabályok alkotmányossági kontrolljának átmeneti szűkítése {lásd más megfogalmazásban: 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [17]}. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy az alkotmányossági felülvizsgálatot korlátozó szabály alkalmazási hatályát megszorítóan értelmezi [a megszorító értelmezés elvét lásd először: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [20]; legutóbb: 8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [40]}. Ez a megközelítés áll ugyanis összhangban az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciójával, amely abban az alaptörvényi szabályban gyökerezik, miszerint „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve” [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra a megállapítására is, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt törvények listája zártkörű {8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [40]}. Tehát az alkotmányossági felülvizsgálatot szűkítő kivételes rezsimbe kizárólag a felsorolt normák tartoznak, annak hatóköre nem bővíthető (34/2019. (XI. 29. Ab határozat, Indokolás [35-37.]) Az Alkotmánybíróság a 22/2013. (VII. 19.) AB határozatában – értelmezve az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés második mondatát – megállapította, hogy az eljárási természetű felülvizsgálat a pénzügyi tárgyú törvények esetében is lehetséges, a hatáskör-korlátozás a tartalmi vizsgálatra vonatkozik {Indokolás [8], lásd még: 20/2015. (VI. 16.) AB határozat}.

45. Az előző pontokban hivatkozott hatáskör-korlátozással kapcsolatos álláspontot több alkotmánybíró is részletezte kifejezetten az adótörvényekkel valamilyen kapcsolatban álló jogszabályok alkotmányossági vizsgálatára vonatkozóan. Paczolay Péter alkotmánybíró a 3155/2014. (V. 23.) AB végzéshez fűzött párhuzamos indokolásban kifejezetten arra az álláspontra helyezkedett, hogy „azt a kérdést, hogy milyen törvényi rendelkezés tartozik a hatáskör-korlátozás alá, minden egyes esetben külön kell vizsgálni, az illető szabály funkciója alapján. Központi adó szerepelhet adótörvényben, de más törvényben is. Az adókról szóló törvényeknek pedig lehetnek eljárási és egyéb, nem az adónemre vonatkozó rendelkezéseik is.

46. Az Alaptörvény 37. § (4) bekezdése kivétel szabály. A kivétel-szabályokat nem lehet kiterjesztően értelmezni. Egy adót (központi adónemet és helyi adók központi feltételeit) az adótényállás kötelező elemei (adóalap, adótárgy, adóalap, adómérték) jellemeznek elsősorban, de idetartozhatnak az adókedvezményekről és adómentességekről szóló szabályok is.

47. Valamely adó áthárításának a kérdése, az erről szóló szabály azonban nem tartozik az adótényállási elemek közé. Az adóáthárítás elsősorban nem jogi, hanem közgazdasági (a termékek, szolgáltatások árait és díjait érintő) szempont; arról szól, hogy valamely adónak ki a teherviselője.”

48. Ezen álláspontot fogadja el továbbá Stumpf István alkotmánybíró is a 3165/2015. (VII. 24.) AB végzéshez fűzött különvéleményében: Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének értelmezésével kapcsolatban a döntés a 3076/2015. (IV. 23.) AB végzéssel lezárt ügyre hivatkozik. Ehhez a végzéshez szintén különvéleményt fűztem, amelyben nem értettem egyet az Alkotmánybíróság hatáskörét, az alkotmányos felülvizsgálat terjedelmét korlátozó szabály – az Alaptörvény 37. § (4) bekezdése – parttalan értelmezésével, s ezúton alkotmányjogi panaszok indokolatlan visszautasításával.

49. Álláspontom szerint, amelyet a 3155/2014. (V. 23.) AB végzés kapcsán is képviseltem: „[k]özponti adó szerepelhet adótörvényben, de más törvényben is. Az adókról szóló törvényeknek pedig lehetnek eljárási és egyéb, nem az adónemre vonatkozó rendelkezéseik is. Egy adót (központi adónemet és helyi adók központi feltételeit) az adótényállás kötelező elemei (adóalap, adótárgy, adóalap, adómérték) jellemeznek elsősorban, de ide tartozhatnak az adókedvezményekről és adómentességekről szóló szabályok is.” (Indokolás [15])

A fenti elvek alkalmazása a jelen ügyre

50. A különleges gazdasági övezet adómegállapítására vonatkozóan a Htv. módosított és kiegészített rendelkezései nem tekinthetők a „helyi adó központi feltétele” fordulata alá tartozónak, mivel azok kizárólag az adó beszedésével kapcsolatos eljárási-technikai kérdéseket rendeznek. Ezzel összefüggésben tehát a helyi adókra vonatkozóan nem az adótényállás valamely elemének alaptörvény-ellenességét állítja Indítványozó, hanem kizárólag az adó megállapítása és beszedése jogának áttételét a megyei önkormányzatokhoz, amely tehát nem esik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatáskör-korlátozás alá. Továbbá Indítványozó alkotmányjogi panasa elsősorban egyáltalán nem adójogi jellegű kérdések alkotmányossági vizsgálatát kéri: a különleges gazdasági övezet speciális adóeljárási szabályai tulajdonképpen csak következményei az eredeti alkotmányjogi panaszban és jelen beadványban is már részletesen ismertetett – adózási kérdésekkel semmilyen kapcsolatban nem álló – kompenzáció nélküli teljes tulajdonjog elvonásnak.

51. A helyi adók esetében az adó beszedésére jogosult megváltoztatása nem tekinthető a helyi adó központi felételének, mivel magának az adónak a tartalmi, anyagi-adójogi kérdéseit egyáltalán nem is érinti, ezek a Htv-nek a jelen alkotmányjogi panasz keretében nem támadott egyéb rendelkezéseiben találhatók, alkotmányosságukat Indítványozó sem vitatja. Mindössze az adó megállapítására, illetve beszedésre jogosult megváltoztatásának szabálya Alaptörvénnyel való összhangját vitatja. Ezek hangsúlyozottan nem adójogi szabályok, hanem alapvetően hatásköri, államszervezeti kérdések, még tágabban is csak az adózás eljárási kérdéseikhez kapcsolhatóak, az anyagi adójogi normával, tehát az adó „feltételeivel” semmilyen kapcsolatuk nem áll fenn. Erre tekintettel tehát Indítványozó kérelme összhangban áll a hivatkozott alkotmánybíróági gyakorlatban foglalt, a hatáskör-korlátozást az adótényállás elemeire korlátozva megszorító értelmezésével.

52. Amennyiben a t. Alkotmánybíróság mégis arra az álláspontra helyezkedne, hogy Htv. módosítását az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése alapján nem vizsgálja, Indítványozó szükségesnek tartja kiemelni, hogy a hivatkozott módosítások kizárólag a különleges gazdasági övezettel összefüggésben alkalmazandóak, így a különleges gazdasági övezetek alaptörvény-ellenességének megállapítása esetén a Htv. hivatkozott rendelkezése kiüresednek, értelmüket veszítik, és alkalmazhatatlanná válnak Indítványozó esetében is.

I. Összefoglalás

44. A Rendelet 1. és Rendelet 2. mellett a Kgt., a Korm. rendelet, valamint a Htv. különleges gazdasági övezetre vonatkozó módosításai Alaptörvénybe ütköznek. Ennek oka, hogy legitim cél megléte nélkül, diszkriminatív módon, jogorvoslati lehetőséget és kompenzációt nem biztosítva megfosztotta Indítványozót tulajdonától. Rendelet 1. és Rendelet 2. esetében erre a lépésre nemhogy kellő, de semmilyen felkészülési időt nem biztosított a jogalkotó – mit több, az önkormányzati adóbevételek kapcsán erre visszamenőleges hatállyal került sor. Mindezért Indítványozó kéri a t. Alkotmánybíróságot, hogy a Rendelet 1-t és Rendelet 2-őt alkalmazását zárja ki a jelen ügyben, valamint a Kgt-t, a Korm. rendeletet, valamint a Htv. 1. § (5) bekezdés, 8. § 9. §, 36/A. §; 42/B. § 42/G. §, 52. § 56-58. pontjait semmisítse meg a hatályba lépésükre visszamenőleges hatállyal.

P/1. számon csatolva Indítványozónak a Miniszterelnökség Alkotmánybírósághoz benyújtott álláspontjára vonatkozó észrevételei

Budapest, 2020. október 12.

Tisztelettel,

Göd Város Önkormányzata

Balogh Csaba
polgármester

