

Alkotmánybíróság
részére
1015 Budapest
Donáti u. 35-45

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

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: IV/ 0 1 2 0 6 - 0 / 2025		
Érkezett: 2025 ÁPR 30.		
Érkezés módja		
☒ POSTÁN	☐ @	EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet: 1	Kezelőiroda: <i>lu</i>

Budapest, 2025. április 25.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A)

Az alkotmányjogi panasz azonosítása

1. Budaörs Város Önkormányzata

mint indítványozó (a továbbiakban: Indítványozó)

a) az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat (a továbbiakban: *Ügyrend*) 27. § (1) és (4) bekezdései szerint, a csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselője útján;

b) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: *Abtv.*) 53. § (1) bekezdése alapján: közvetlenül az Alkotmánybíróság előtt előterjesztve;

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

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

alkotmányjogi panaszt

terjeszt elő.

2. Az Indítványozó az alkotmányjogi panaszát – az alábbiakban részletesen indokolva –

a) a 2025. január 1-jén hatályba lépett, a Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről szóló 2024. évi XC. törvény (a továbbiakban: Kstv.) 2. mellékletének a Támogatások megállapításának, felhasználásának és elszámolásának szabályairól szóló II. Fejezet 1.5 pontjának „valamint az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás megállapítására és nettó finanszírozás keretében történő levonására” szövegrésze,

valamint

b) a 2025. február 12-én hatályba lépett, a települési önkormányzatok által 2025. évben teljesítendő önkormányzati szolidaritási hozzájárulás összegéről szóló 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet (a továbbiakban: NGM rendelet) 1. számú melléklet 481. pontja,

rendelkezéseivel szemben terjeszti elő.

3. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 30. § (1), (4) bekezdései, valamint az Ügyrend 28. § (1)–(2) bekezdései szerint **határidőben** előterjesztett.

4. Az Abtv. 31. § (1)–(2) bekezdéseiben foglalt kizáró okok nem állnak fenn. Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezéseket eddig – a panasz anyagi jogi alapjai keretében kifejtett összefüggésekben – nem vizsgálta.

5. 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 eddigi bírói gyakorlat alapján – az Indítványozó számára nem áll rendelkezésre.

6. Az Indítványozó – az anyagi jogi feltételek között részletezendően az Abtv. 29. §-ának szem előtt tartásával – az Abtv. 52. § (1) bekezdés (1b) pontja szerint előterjesztett – **határozott kérelemként** kijelentett – indítványa, hogy az Alkotmánybíróság az *Alaptörvény*

- B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményére, figyelemmel,
- a XIII. cikk (1) bekezdésében védett tulajdonhoz való jogra,
- a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a tisztességes hatósági

eljáráshoz való jogra,

- a 32. cikk (1) bekezdés e)–f) pontjaiban garantált, az önkormányzat helyi közhatalom gyakorlása körében védett feladat- és hatáskörcsoport részét képező tulajdonosi és költségvetési gazdálkodási jogaira hivatkozással, a bekövetkezett alapjogi sérelmekre figyelemmel **határozottan kéri** a jelen indítvány 2. pontjában azonosított, támadott rendelkezések
- a Kstv. 2. mellékletének, II. Fejezet 1.5 pontja **„valamint az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás megállapítására és a nettó finanszírozás keretében történő levonására” szövegrésze és**
- az NGM rendelet 1. számú melléklet 481. pontja **alaptörvény-ellenességének megállapítását és ex tunc hatályú megsemmisítését, illetve ebből következően az Indítványozó vonatkozásában az alkalmazási tilalom kimondását.**

Egyben indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Kstv. 2. melléklete, II. Fejezet 1.5. pontja *„Az e mellékletben szereplő jogcímek szerinti támogatások igénylési és döntési eljárására nem kell alkalmazni az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016.évi CL. törvény szabályait.”* szöveggel marad hatályban.

7. Az Indítványozó az indítványozói jogosultság körében előadja, hogy a 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”*.

7.1. Az Alaptörvény 32. cikke ezzel összhangban rögzíti, hogy:

- (1) *A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között*
 (...)
 - 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;*

7.2. A támadott rendelkezések mindezeket a hatásköröket érintik, azokba Alaptörvénnyel nem összeegyeztethető beavatkozást jelentenek. Az önkormányzat indítványozói jogosultságát az alkotmánybírói gyakorlat is elismeri [vö: 31/2016. (VII. 22. AB végzés, 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat] és közvetlen panasz esetén ennek törvényi akadályja sincs.

B)

Az alkotmányjogi panasz eljárási és ügyrendi előfeltételeinek igazolása

I. Az indítványozói jogosultság és az indítvány időbeliségének kérdése, egyéb követelmények igazolása

8. Az Abtv. 51. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel az Indítványozó mindenekelőtt az indítvány előterjesztésére való jogosultságát igazolja. E körben utal arra, hogy az Alkotmánybírói ítélezési gyakorlata – az Alaptörvény hatályba lépését követő kezdeti időszakot leszámítva – a Mötv-nek a jelen indítvány 7. pontjában kifejtett szabályaira figyelemmel az önkormányzatot (is) az alkotmányjogi panasz jogosultjának tekintette. Az ítélezés – fenntartva a korábbi Alkotmány hatálya idején kialakult gyakorlatát – abból indult ki, hogy különbséget kell tenni az állam, mint közhatalmi entitás és az állam, mint tulajdonos között. Amennyiben 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/B/1991. 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]}. A 3149/2016. (VII. 22.) AB végzésnek az Abtv. 27. §-a szerinti panasz kapcsán tett releváns megállapításai szerint: Az Alaptörvény „önkormányzati alapjogokról” nem rendelkezik, ettől még azonban 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. A helyi önkormányzat a sarkalatos törvény (Mötv.) 41. § (1) bekezdése szerint olyan jogi személy, amelyet – az Alaptörvényben és a Mötv-ben meghatározott speciális szabályok mellett – megilletnek mindazon alapvető- és alanyi jogok, amelyek bármely jogi személyt megilletnek.

Ezzel irrelevánssá vált az a korábbi gyakorlat, amely minden különbségtétel és az ügy jellegének vizsgálata nélkül kizárólag azon az alapon utasította vissza az

önkormányzatok részéről az alkotmányjogi panaszt, hogy a közhatalom gyakorlóiként erre nem jogosultak. Részletes okfejtést tartalmaznak ebben a körben konkrét alkotmánybíróági döntések: jelesül a 31/2016. (VII. 22. AB végzés, 3108/2017. (V. 8.) AB végzés, 3148/2017. (VI. 8.) AB végzés, 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, amelyek egyértelműen igazolják, hogy az önkormányzatoktól az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetősége *ab ovo* nem tagadható meg. Törvényi tilalmat pedig a közvetlen panasz esetén az Abtv. 26. § (2) bekezdése (és sem az Alaptörvény, sem más törvényi rendelkezés) sem állított fel.

9. A befogadási gyakorlat fejlődése során a 3311/2019. (XI. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság **kifejezetten** és **részletesen** meg is indokolta az önkormányzat indítványozói jogosultságát az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Kimondta, hogy az Alaptörvény 32. § (1) bekezdésében rögzített, alkotmányosan **védett hatáskörök az alkotmányjogi panasz szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként** értelmezendők. Folytatva korábbi, pozitív gyakorlatának fejlesztését, rögzítette azt is, hogy az alkotmányosan **védett hatáskörök kiüresítése** minősülhet alaptörvény-ellenesnek, és ez alkotmányossági vizsgálat tárgya.

10. A 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban a testület kitért arra is, hogy az önkormányzáshoz való jog, az önkormányzatoknak az államszervezetben elfoglalt helye lényeges változásokon ment keresztül. Ennek eredményeként az alkotmányos védelem szempontjából helyi önkormányzáshoz való jog kollektív alapjogként való felfogása és ezen az alapon való „alapjogi természetű” védelme is cizelláltabb és differenciáltabb megközelítést kapott az alkotmánybíróági gyakorlatban. A testület ebben a döntésben világossá tette, hogy (eltávolodva a korábbi, meglehetősen sablonos megközelítéstől, ami kizárólag azon az alapon tagadta meg az alkotmányjogi panaszos státust az önkormányzatoktól, hogy a „közhatalom gyakorlóí”) lényegében esetről esetre alakuló gyakorlatában az **önkormányzati hatásköri csoportok védelmére** koncentrálna építi fel az alkotmányos védelem vizsgálhatóságát és terjedelmének meghatározását. Az Alaptörvényben foglalt jog sérelmét – amit az Abtv. 26–27. §§-i mint az alkotmányjogi panasz absztrakt tárgyát nevesítenek – is ennek tükrében ítéli meg.

11. Ezt a megközelítést nem érintette a 2023. június 1-jén hatályba lépett az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és

ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló 2023. évi X. törvény (a továbbiakban: Abtv. Mód.) sem. Ez ugyanis csak az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz („valódi alkotmányjogi panasz”) jogosulti köréből vette ki a közhatalmat gyakorló szerveket. **Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint („közvetlen” vagy „normakontroll jellegű”) panaszra való jogosultságot nem érintette.** Minden félreértést eloszlatott e tekintetben az Alkotmánybíróság 3221/2024. (VI. 25.) végzése {Indokolás [50]}, a 3266/2024. (VII. 12.) AB végzése {Indokolás [21]–[22]}, az önkormányzatokra speciálisan a 3296/2024 (XI.28.) AB végzése {[Indokolás [19]]}, a 3425/2014. (XI. 28.) AB végzése {Indokolás [13]}. Így tehát a jelen indítványozó jogosultsága sem lehet vitás.

12. A kétféle panasz tekintetében a jogszabály-módosítás mögött elvi különbségek is detektálhatók [noha sem a jogtudományban, sem az oktatást célzó szakirodalomban a mai napig nincs ennek egységes magyarázata (miként nem volt az Alkotmánybíróság 2012-2024 közötti, változó gyakorlatának sem).] Az önkormányzat minden más jogalanyhoz hasonlóan bármennyire is – a helyi – közhatalom gyakorlója, ugyanúgy **kirekesztett annak a törvényhozásnak a folyamatából, amelynek keretei között a helyi közhatalmat az Alaptörvényben nevesített feladat- és hatáskörei szerint gyakorolja,** s az ennek részét képező kötelezettségeit teljesíti. Így az önkormányzat jogait, az önkormányzati feladatok és hatáskörök ellátásával kapcsolatos sérelmeket okozó törvényalkotási következményeket az Alkotmánybíróság előtti eljárásban jogosult védeni – ami közvetlen panasz esetén a valódi alkotmányjogi panasz tartalmától eltérő kereteket biztosít számára.

13. Mindemellett az Indítványozó itt utal arra is, hogy az önkormányzati jogok – döntően – csak eljárási értelemben véve „saját” jogok, az azokkal való rendelkezés szubsztantív ágon az állampolgárokat, a helyi lakosokat, a település érdekinek jogosultjait és az önkormányzati joggyakorlás haszonélvezőit illeti. Erre figyelemmel az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen panasz esetében, a kizárólag az Abtv. 27. §-t érintő, a valódi panaszra vonatkozó módosítást követően sincs ellen-indok arra, hogy az önkormányzat a bárkit megillető alapjogok védelme érdekében felleljen, arra is figyelemmel, hogy a kivételes panasz tárgya maga a jogszabály. Ha pedig ez alaptörvény-ellenes tartalommal érvényesül a bírói jogalkalmazás során, az ellen utólag az önkormányzat már nem jogosult az Abtv. 27. §-a szerinti panasz benyújtására; azaz teljes egészében kívül reked az alkotmányos jogvédelem térfelületén. Azt már az Alkotmánybíróság is leszögezte,

hogy a hatalommegosztás klasszikus szereplőjéhez képest a helyi önkormányzatok vertikális pozícióban vannak, minek folytán a központi hatalomhoz viszonyítva **gyakorta kerülnek szükségszerűen alárendelt helyzetbe** {3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [31]}. A helyi közhatalom gyakorlására szóló, alaptörvényi védettség alatt álló szabály a törvényhozó hatalommal szemben csak korlátozott „védelmet” biztosít, mivel határait a törvények keretei megszabják. Ennek az elvi megközelítésnek a mentén lett az önkormányzati hatáskörök védelmének alaptörvény-ellenességi mércéje a „kiüresítési teszt/mérce” a törvényhozó hatalommal szemben. {vö: 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [36]}.

14. A kiüresítési mérce megítélésekor az Alkotmánybíróság értelmezése abból indul ki, hogy az Alaptörvény 31. cikkében garantált önkormányzati autonómia a 32. cikk (1) bekezdésében biztosított hatáskörcsoportok gyakorlásával valósulhat meg. Vagyis az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése az önkormányzatok számára Alaptörvényben biztosított jognak – de nem alapjognak – minősül, minek folytán a korlátozásuk vizsgálatakor sem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése (szükségesség-arányosság tesztje) az irányadó. A kiüresítési teszt ennél kevésbé intenzív védelmet nyújt; annak szélső értéke, hogy a törvényhozó hatalom a 32. cikk (1) bekezdésének tartalmát korlátozhatja, de nem üresítheti ki. {Vö. 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [162], [168]; 3264/2021. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [36]}. Ez a vizsgálat pedig lényegét tekintve – még ha alkotmányjogi panasz eljárásban történik is – valójában közel áll a normakontroll eljáráshoz, így az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszeljárásban vizsgálható.

15. Tartalmi értelemben a támadott rendelkezések a 2025-ös évben az Indítványozót terhelő szolidaritási hozzájárulás kérdésének szabályozását érintik. A jelen panasz 2. pontjában már kifejtettek szerint a támadott rendelkezések 2025. január 1-jén, illetve 2025. február 12-én léptek hatályba és a következmények a támogatási rendszerre irányadó további szabályok szerint fokozatosan következnek be. (Tartalmi értelemben ez tekinthető szakaszos hatályba lépésnek is.)

16. Az Indítványozó számára az NGM rendelet hatályba lépésekor vált világossá, hogy (az alább taglaltak szerint) a szolidaritási hozzájárulás megállapítását (kivetésének folyamatát) illetően az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljárásban az Önkormányzat ezúttal sem részesül. Ám ennek oka **nem** az Alkotmánybíróság által már korábban vizsgált esetkörben

gyökerezik, hanem **a támadott jogszabályok által létrehozott, eddig még nem vizsgált változásokban** lelhető fel. Ennek folytán a *res iudicata* szerinti vizsgálati korlátozás sem állapítható meg.

17. Az időben előterjesztettség körében két kérdéskört kell vizsgálni: az elkészttség és az időelőttiség kérdését. A Kstv. hatályba lépése 2025. január 1., az NGM rendeleté 2025. február 12. *(Az NGM rendelet a kihirdetését követő napon lépett hatályba, tehát arról az indítványozónak a Kstv.-vel egyidejű, vagy ennél későbbi, de a hatályba lépés napját megelőző ismerete nem is lehetett.)* Elkerülendő az elkészttség vagy időelőttiség miatti visszautasítás kockázatát, az Alkotmánybíróság gyakorlatára figyelemmel az Indítványozó *az indítvány benyújtásakor a számára legszorosabb (legkedvezőtlenebb) határidőt vette figyelembe.* Ennek indoka, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, a 180 napos határidő elmulasztása miatt igazolási kérelem előterjesztésének még az indítvány előterjesztésével egyidejűleg sincs helye [először: 3218/2012. (IX. 17.) AB végzés]. Tekintve, hogy az Indítványozót érintő, a következő fejezetben tartalmilag is kibontott jogsérelem a költségvetési év folyamán folyamatosan következik be, itt utalunk az esetleges időelőttiség kérdésére is. Túl azon, hogy a már hatályban lévő támadott rendelkezések adják a folyamatos elvonás alapját, s ezeket éppen emiatt szakaszosan érvényesíteni nem is lehet, az esetleges időelőttiség kérdésének felmerülésekor a szakaszos hatálybalépés problematikájának kezelésére létezik alkotmánybírósági gyakorlat. A 6/2013. (III.1.) AB határozatban követett – a támadott rendelkezések kihatásait mindenkor tartalmilag értékelő – megoldás, kiegészítve a 3374/2012. (XII. 15.) AB végzés indokolásában foglalt, a jogsérelem megszűnésének időpontjára vonatkozó, elvi okfejtést tartalmazó állásponttal, ebben az esetben is iránymutató megoldást jelent. A befogadhatóság körében az Indítványozó utal továbbá a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban kifejtett, az – e körben – ésszerűen megengedő, rugalmas értelmezést preferáló elvi alkotmánybírósági álláspontra (Indokolás [44]) is. Ezekkel ellentétes, kötőerővel bíró alkotmánybírósági gyakorlat nincs. Ezért ha nyilvánvaló – mint a jelen indítvány esetében – hogy bár a 180 napon belül még csak az alapjogi jelentőségű jogsérelmek egy része következett be, ám azok feltartóztathatatlanul és visszafordíthatatlanul elvezetnek súlyosabb jogsérelmekhez, vagy elindult az a jogi rendelkezésen alapuló időszámítás, ami eleve alaptörvény-ellenes módon sérti az Indítványozó jogait (ahogyan az a tartalmi alkotmányellenességre vonatkozó részben majd kifejtésre kerül) és szükségképpen vezet a további, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelméhez, az indítvány

időelőttiisége nem lehet a visszautasítás indoka. A kifejtettek alapján tehát az alkotmányjogi panasz az *Abtv. 30. § (1), (4) bekezdései*, valamint az *Ügyrend 28. § (1)–(2) bekezdései* szerint határidőben előterjesztett; ugyanakkor sem nem elkésztett, sem nem időelőtti.

18. Az indítványozó jogi képviselte az *Ügyrend 27. § (2)–(5) bekezdései* alapján a csatolt mellékletek szerint meghatalmazással igazolt.

19. Az *Abtv. 31. § (1)–(2) bekezdéseiben* foglalt kizáró okok nem állnak fenn. Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezéseket eddig – a panasz anyagi jogi alapjai keretében kifejtett összefüggésekben – nem vizsgálta, *res iudicata* hatállyal végződött vizsgálata az Alaptörvényt megelőző időszakból sem áll rendelkezésre. A 16. pontban kifejtettek szerint a támadott rendelkezések – az ismételések elkerülése érdekében és **az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéskörrel összefüggésben, az anyagi alaptörvény-ellenességet indokoló részben kifejtettek** szerint új helyzetet hoztak létre, így tehát mód sem volt eddig ilyen összefüggések tükrében való vizsgálatra.

20. Az alkotmányjogi panasz az *Abtv. 26. § (2) bekezdésében* foglalt követelményeknek megfelel. Az indítványozó jogsérelmei közvetlenül a 2. pontban megjelölt törvényi, rendeleti szabályok hatályosulása folytán következtek be, illetve folyamatosan következnek be, és az alapjogi sérelmek orvoslására vonatkozóan egyéb hatékony jogorvoslati lehetőség az Indítványozó számára nem áll rendelkezésre.

21. Az Indítványozónak az *Abtv. 26. § (2) bekezdésében* megkövetelt, **közvetlen, aktuális** az ügyben való **személyes érintettsége** fennáll, minthogy a támadott törvényi, rendeleti szabályoknak, kötelezettségeknek és azok következményeinek nevesítetten, a Kstv. esetében a helyi közhatalom gyakorlójaként, az NGM rendeletben pedig egyértelműen, nevesítve azonosítottan az alanya. Ez a helyzet a rendelkezések hatályba lépéskor is fennállt. A jogsérelem az indítvány benyújtásakor már részben bekövetkezett és folyamatosan következik be. Így az indítvány az aktualitás körében is megfelel a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban, a 29/2013. (X. 17.) AB határozatban, a 3102/2013. (X. 31.) AB határozatban kidolgozott és töretlenül érvényesülő követelményeknek. A gyakorlat szerint az aktuális érintettség követelménye akkor is teljesül, ha a jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek meg, de

a jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül, belátható időn belül bekövetkezik. {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]}. A személyes érintettség követelménye teljesül, azzal, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [28]}. A közvetlen érintettség követelménye pedig akkor valós, ha a kifogásolt jogszabály maga érinti az indítványozó alapjogát {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30]}.

22. Az *Ügyrend 56. §-ban* foglalt rendelkezésekre figyelemmel az Indítványozó bejelenti, hogy adatai közléséhez, nyilvánosságra hozatalához hozzájárul; a közérdekből nyilvános adatok pedig egyébként is nyilvánosak.

23. Az Indítványozó határozott kérelmét az Indítvány 6. pontja tartalmazza. Ezzel összefüggésben itt utalunk arra, hogy az Alapvetés fejezetből meghivatkozott jogok és elvek körében a *jogállamiság* és annak részét képező jogbiztonság követelménye az Alkotmánybíróság egységes gyakorlata szerint közvetlenül is lehet alkotmányjogi panasz alapja, abban az esetben, ha az visszaható hatályú jogalkotást és a felkészülési idő hiányát érinti, illetve, ha abból egyidejűleg más jogsérelem származott [vö: pl. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, 6/2013. (III. 1.) AB határozat, 3157/2013. (VII. 24) AB végzés]. Jelen esetben az Indítványozó ezeknek a feltételeknek a bekövetkezését is állítja, s azt indítványa C) fejezetében részletezi. Hangsúlyozza továbbá, hogy különösen – az utólagos absztrakt normakontrollhoz közel álló – a 26. § (2) bekezdésére alapozott alkotmányjogi panasz esetében a jogállamiság egyes elemeinek sérelme általában véve is aligha megkerülhető kérdés, ha azonban az, az alapjogi fejezetből felhívott jogok sérelmére közvetlen kihatással van, az alkotmányossági vizsgálat nem lehet marginális jelentőségű.

24. Az alkotmányjogi panasz keretében irányadó, a fentebb hivatkozott Abtv. szabályok szerint, a panasz előterjesztésével kapcsolatos formai követelmények között a határozott kérelem formulája körében szereplő, **a hatáskörre vonatkozó** feltételre utalva az Indítványozó itt utal arra, hogy az Alaptörvény értelmezése és az alapjogsértés megállapítása, valamint a jogkövetkezmények levonása az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetén is az **Alkotmánybíróság kizárólagos hatásköre**, így az indítványnak ez az alapja. Egyben jelzi, hogy a megsértett jog és az anyagi alkotmányellenesség összefüggéseinek megokolására, valamint az alapvető alkotmányjogi jelentésű kérdésre vonatkozó indítványozói álláspontot,

feltételeket és összefüggéseket – az ismétlések elkerülése végett, összefoglalóan – az anyagi jogi alaptörvény- ellenesség körében részletezi.

C)

Az alkotmányjogi panasz anyagi jogi (alaptörvény-ellenességre vonatkozó tartalmi) feltételei

A tények és a releváns előzmények összefoglalása

25. Az Indítványozó önkormányzat is azon települési önkormányzatok közé tartozik, amelyekre vonatkozóan 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 (a továbbiakban: Kstv.) 39. § (4)–(6) bekezdései bevezették a szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettségét. A 2017-es bevezetése óta az éves szolidaritási hozzájárulás folyamatosan nagyobb összegű, mint az Indítványozót az adott évben megillető összes feladatfinanszírozásra kapott állami támogatás; azaz Budaörs város rendszeresen **nettó befizetője a központi költségvetésnek**. Nagyságrendileg nyolc év tartamában ez azt jelenti, hogy már több mint 5 Mrd HUF összeggel többet fizetett be a központi költségvetésbe, mint amit támogatásként kapott (volna); a település **önfinanszírozó**. Tényszerűen ez azt jelenti, hogy az Indítványozó valójában **egyáltalán nem részesül a kötelező feladataihoz működési támogatásban**, mert ezt az állam szolidaritási hozzájárulás formájában azonnal el is vonja; számára ez csak virtuális lehetőség. Számszerűsítve ez úgy detektálható, hogy – eddig – a központi költségvetés az éves iparüzési adó körülbelül 27%-át vonta el az önkormányzattól. Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) 4. számú melléklet C) pontja értelmében a tárgyévi szolidaritási hozzájárulás **előirányzat** 28%, márciusban, a további 8–8%-ot pedig a későbbi hónapokban kell levonni. Így már az idei évet is figyelembe véve, az elvont összeg abszolút számban: 29,237 Mrd HUF összeget jelent. A történeti tényállás pontossága érdekében megjegyzendő, hogy az Indítványozó önkormányzat a többlet-befizetési (a virtuális támogatást meghaladó összegű) kötelezettségének **mindig határidőben eleget tett**.

26. Itt kell kitérni azonban arra is, hogy a szolidaritási hozzájárulás bevezetésének indoka az volt, miszerint a jobb anyagi helyzetben lévő önkormányzatok ennek révén támogassák a gyengébb gazdasági helyzetben

lévőket, s ezen keresztül utóbbiak lakosságát. A megnevezés is erre utalt és ez volt a törvényalkotó hivatalos indokolása is, melynek tartalma a hozzájárulás bevezetése óta sem változott. Ezzel szemben a **transzparencia teljes hiánya miatt az egyáltalán nem átlátható**, hogy az ilyen jogcímen elvont összegek felhasználása ténylegesen a célra rendelten történik-e; az Indítványozó azt semmilyen szinten nem tudja követni, ellenőrizni, hogy a tőle elvont (soha meg sem kapott és általa befizetett) összegek felhasználása ténylegesen és teljes egészében az elvben megjelölt önkormányzatok javára történik, s hogy pontosan milyen célra fordítódik. Ebből (is) következően az Indítványozó azt sem tudja felmérni, költségvetésében, gazdálkodásában tervezni, hogy a hozzájárulás fizetési kötelezettsége várhatóan milyen időtartamban és milyen ütemben emelkedő összegben fogja terhelni. **Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e), f) és g) pontjaiban védett feladat- hatásköreit tehát** – lassan egy évtizede és nem belátható ideig – ebben a kiszámíthatatlan jogi és gazdasági környezetben kénytelen gyakorolni. Az összecszerűsége is figyelemmel (lásd: előző pont) ez valamennyi említett hatás- és feladatkörének ellátását erőteljesen korlátozza, egyeseket a gazdálkodás természetére figyelemmel ki is üresíti. **Ennyire bizonytalan környezetben ugyanis egy középtávú költségvetés tervezése, abban beruházások eszközlése, bármilyen vállalkozás indítása, működtetése, általában véve a tulajdonosi jogok gyakorlása teljesen kiszámíthatatlan; s mivel az önkormányzat közpénzből gazdálkodik, vállalhatatlan kockázat.** A 2025-ben elvont szolidaritási hozzájárulás hiánya az Indítványozó esetében azt jelenti, hogy az évek óta halasztott, összesen mintegy 6.965 Mrd HUF értékű városi fejlesztésekre változatlanul nem jut elegendő forrás. (3,520 Mrd HUF összegű 1-es prioritású és 3.444 Mrd HUF összegű 2-es prioritású beszerzés, mélyépítési, magasépítési, ill. zöldfelületi beruházás és felújítás megvalósítása marad el kényszerűen a rendszeres forráselvonás eredményeként.)

27. A szolidaritási hozzájárulás kapcsán az Indítványozó már az első évben (a bevezetéskor) kezdeményezett bírósági, alkotmánybírósági eljárást – eredménytelenül. Az évek során rajta kívül több települési önkormányzat is próbálta bírósági, alkotmánybírósági eljárásban jogait megvédeni – szintúgy eredménytelenül. Az erre vonatkozó adatok sajtóban is megjelent köztudomású tények, a megelőző eljárások iratai pedig az Alkotmánybíróságnál is fellelhetők, így a korábbi indítványok részletes ismertetésétől eltekintünk. A jelenlegi jogsérelem alapja egyébként is a korábbiaktól teljesen eltérő, új körülmény. Az Indítványozó az előzményeket pusztán annak igazolására hozta fel, miszerint

azokból is megállapíthatóan: Budaörs város önkormányzata saját, tényleges bevételének felhasználásáról lassan egy évtizede nem tud szabadon rendelkezni, azaz a 27 %-nyi iparűzési adóbevételt nem tudja annak rendeltetése szerint a város fejlesztésére fordítani.

28. A szolidaritási hozzájárulás „számításának” alapja ugyanis az iparűzési adóerő-képesség. Mindeddig (a megelőző években) „technikailag” az összegerszerűség „kiszámítása” úgy történt, hogy a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: MÁK) felhívására az önkormányzat egy ún. KGR adatszolgáltató modulon keresztül köteles volt (és jelenleg is köteles) adatszolgáltatásra, ami a megállapítás alapját képezte. Az Indítványozó ennek a kötelezettségének – a 2025-ös évre vonatkozó számítás alapjaként – 2024. július 31-ig volt köteles eleget tenni. Kötelezettségét csaknem egy hónappal korábban, 2024. július 3-án teljesítette is.

29. **A korábbi évek megszokott gyakorlatához képest a 2025-ös évre vonatkozó szolidaritási hozzájárulás számítása, közzéje körében lényeges változás történt.** A Kstv. 43. § (4) bekezdésének és a 2. sz. melléklet 62.4 fejezetének rendelkezéseiből megállapíthatóan a 2024. évi költségvetési évhez képest az állam ilyen jogcímen tervezett összes bevételre előirányzott összeget a kb. 307 Mrd HUF-ról 360 Mrd HUF-ra, azaz több, mint 17 %-kal növelte meg. Ez azonban „csak” az összegerszerűség, és nem ez az indítvány tárgya; ám a tényekhez hozzátartozik. A mindössze pár mondatos szöveges indokolás a korábbi évek gyakorlatához hasonlóan egyrészt az ún. nettó finanszírozás keretében való fizetési kötelezettséget rögzíti, azaz azt, hogy az önkormányzatot megillető állami támogatás összegéből kerül levonásra a fizetendő szolidaritási hozzájárulás. Ugyanakkor a jogszabály megadja a szolidaritási hozzájárulás számításához szükséges **paramétertáblát és a számítási képletet** – ezzel mintegy „**berögzítve**” **a változtathatatlanság** tényét is. **Korábban** – az Indítványozónak (miként más önkormányzatoknak is) – legalább annyi mozgástere volt, hogy a költségvetési törvény minden évben **felhatalmazta a pénzügyminisztert** – az adóalap és az egy lakosra jutó iparűzési adóerő képesség ismeretében – a törvény alapján kalkulált összeg **módosítására**. (Ami egy biztosítéki elem a tervszerű gazdálkodásban akkor is, ha az eltérésnek nyilvánvalóan súlyos okának, indokának kellett lennie, de azzal legalább *vis maiort* jelentő kivételes helyzetre kalkulálni lehetett.) **Ez a beavatkozási lehetőség a költségvetési törvényből kimaradt, és helyette (?) a 2. melléklet 62.5 pontja egyszerű közzétételi kötelezettséget ír elő az államháztartásért felelős miniszter számára. Eszerint a miniszter rendeletben**

köteles a szolidaritási hozzájárulás törvény szerint számított önkormányzatunkénti összegét közzétenni. Ez a rendelet – a szintén támadott – NGM rendelet, amely 885 fizetésre kötelezett önkormányzat egyedi fizetési kötelezettségének összegét tartalmazza és amelyből a közzététel napján a felperes is értesült az általa fizetendő összegről. Ezáltal – **a korábban már alkotmánybíróági vizsgálaton átesett Magyar Államkincstár (a továbbiakban: MÁK) – szerepe, eljárásának természete még inkább láthatatlanná válik a rendszerben, s ehelyett egy közigazgatási szerv a központi végrehajtó hatalom hatóságaként eljárva kötelezi fizetésre az önkormányzatokat. Ez olyan új helyzet, amelyet az Alkotmánybíróság még közvetve sem vizsgált egyik, a szolidaritási hozzájárulás kapcsán született döntésében sem.**

30. Igen lényeges és a fentiekkel szoros összefüggésben álló kérdés, hogy a Fővárosi Törvényszék egy másik önkormányzat (Fővárosi Önkormányzat) ügyében eljárva, a 108/K.703.554/2023 szám alatt folyamatban lévő ügyben bírói indítványt terjesztett elő az Alkotmánybírósághoz. (Erre még a korábbi jogszabályi környezetben került sor.) Ennek lényege az volt, hogy a MÁK által az „inkasszó-szerűen” kivetett szolidaritási hozzájárulás megfizettetésére vonatkozó beszédési megbízásra irányadó szabályozás számos okból sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot.

31. Az Alkotmánybíróság ennek nyomán a 2024. október 22-én kelt, 16/2024. (XI. 11.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) számos, a szolidaritási hozzájárulás „anyagi- és eljárásjogára” irányadó megállapítást tett. Így kimondta, hogy a szolidaritási hozzájárulás **nem adó** {Indokolás [39], [62], [63], [101]}, minek folytán nyilvánvalóan nem is vonatkozhatnak rá az adókivetés és behajtás szokásos szabályai. Az e körben tett megállapításai az új helyzetben is irányadók, mert a megállapításait befolyásoló kört érintően jogszabályváltozás nem történt. Az Alkotmánybíróság azonban kimondta azt is, hogy ebben az eljárásban a MÁK-nak nem egyszerű pénzügyi beszédési megbízási feladata van {Indokolás [96], [98]}. Éppen ellenkezőleg! A központi végrehajtó hatalom hatóságaként eljárva állapít meg fizetési kötelezettséget az önkormányzattal szemben {Indokolás [102], [103], [106]}. A közhatalom erejével folytatott eljárásra pedig **alkalmazandóak a tisztességes eljárás követelményei** {Indokolás [89]}, sőt, mivel a kötelezett önkormányzat kiszolgáltatott helyzetben van {Indokolás [105], [106]}, **felértékelődnek** a beszédési megbízást megelőző döntéshozatal, **a formalizált eljárás eljárási szabályai** {Indokolás [100]}. Továbbá a testület azt is

rögzítette, hogy **nincs is annak ténylegesen semmilyen államszervezeti vagy egyéb akadálya, hogy a hatóság eljárásában a tisztességes eljárás követelményei érvényesüljenek**, alkalmazásra kerüljenek az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) szabályai {Indokolás [109], [110], [112], [114]}.

32. Az Alkotmánybírósági **döntést követően** a Kstv. a 2. mellékletének korábbi II. 1./1.5 pontja – az Alkotmánybíróság határozatával kifejezetten szembehelyezkedően – kiegészült azzal, hogy **az Ákr. rendelkezéseit nem kell alkalmazni a szolidaritási hozzájárulás megállapítására vonatkozó eljárásokban.** (*„1.5 Az e mellékletben szereplő jogcímek szerinti támogatások igénylési és döntési eljárására, valamint az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás megállapítására és a nettó finanszírozás keretében történő levonására nem kell alkalmazni az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016.évi CL. törvény szabályait.”*) **Ezzel a törvényalkotó kifejezetten azt deklarálta, hogy az Alkotmánybíróság döntését megkerüli, és törvényben vonja ki a tisztességes eljárás követelményei alól a szolidaritási hozzájárulás megállapítására és megfizetésére vonatkozó ügyeket.** Összevetve ezt azzal, hogy a pénzügyminiszter mérlegelési joga is megszűnt, és az NGM rendelet minden önkormányzatra egyedi rendelkezést hozva egyszerűen deklarálja annak összegét, a szolidaritási hozzájárulás kivetésére és megfizetésére való eljárás teljes egészében a garanciák nélküli, szabályozatlan tartományba került át. Még annyi garancia sincs, mint egy adókivetési és adóbehajtási eljárásban.

33. Nem változtak ugyanis a 2025. évre vonatkozó *quasi* „kiegészítő” szabályok sem. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV törvény (a továbbiakban: Áht.) 107. § (1c) bekezdése alapján a tárgyév megelőző év július 1-jén hatályos helyi iparüzési adórendelettel rendelkező települési önkormányzat a Kormány rendeletében meghatározott határidő lejártáig, a Kincstár közreműködésével adatot szolgáltat az iparüzési adóerő-képességet meghatározó iparüzési adóalap összegéről az államháztartásért felelős miniszter által vezetett minisztérium részére. Ez az adatszolgáltatás az Ávr. 5. sz. melléklete szerinti űrlap benyújtásával történik az erre a célra szolgáló, a MÁK által működtetett ún. KGR, kormányzati adatszolgáltató modulon. Az adatszolgáltatásra az önkormányzatok az Ávr. 5. sz. melléklete 31. sora értelmében a tárgyév július 31-ig kötelesek. Arról, hogy **ezt követően mi történik** az adatokkal, a MÁK és az államháztartásért felelős

minisztérium között, milyen munkamegosztás szerint **hol és hogyan történik a döntéshozatal** a szolidaritási hozzájárulás fizetendő összegének megállapításáról, **az önkormányzat nem rendelkezik** semmilyen információval. 2017-2024 között „tudhatóan” a Magyar Államkincstár volt a döntéshozó minden költségvetési évben, ahogy ezt az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság is megállapította. 2025-től viszont szerepet kapott az államháztartásért felelős miniszter (minisztérium) is azzal, hogy a fizetésre köteles valamennyi önkormányzatra vonatkozó egyedi fizetési kötelezettség összegét rendeletében közli.

34. Az indítványozónak semmilyen rálátása nincs a háttérszámításokra, azt kifogásolni sem tudja, miként arra sincs ellenőrzési lehetősége, hogy az általa közölt adatokat helyesen rögzítették-e a rendszerben, helyesen vették-e figyelembe, a nettó finanszírozás kereteinek megállapítása helyesen történt-e, mi volt a „virtuálisan” számításba jövő támogatási összeg, továbbá semmilyen ügyféli jogai nincsenek, „nem is minősül” ügyfélnek. A MÁK a tájékoztató levélben is pusztán megismétli a miniszter rendeletében foglalt összeget. Ezekre (és még további információkra, esetlegesen azok vitatására) akkor is joga lenne, ha a nettó finanszírozás elve érvényesül, és az önkormányzat az állami támogatást csak virtuálisan kapja meg. [Feltehetőleg a tervezett törvénymódosítás (Kstv.) volt az oka, hogy – bár a szolidaritási hozzájárulás esetében a MÁK által kezelt, az önkormányzat által kitöltendő ún. ebr42 űrlap – még tartalmazta a szolidaritási hozzájárulás (várható) összegének közlésére szolgáló rovatot, ezt a MÁK a 2024-es adatkérési eljárásban már ki sem töltötte, azt az Indítványozó csak hónapokkal később, az NGM rendeletből tudta meg 2025. február 12-én.] A MÁK formálisan annyiban eleget tett az Alkotmánybíróság határozatának, hogy 2024 végén – egy egyszeri alkalommal – utólagosan egy formális közigazgatási határozatot hozott a felperes 2024-es fizetési kötelezettségéről, de már ebbe az eljárásba sem vonta be az önkormányzatot, vagyis az Abh1-ben kifogásolt valódi jogsértések kiküszöbölésre nem is mutatkozott semmilyen szándék.

35. Ilyen módon az Indítványozó oldaláról ez egy – összegre vetített – **miniszteri egyedi döntés keretében** fogantatosított „kivetési” eljárásnak minősül, amelynek a teljes folyamatán az Indítványozó kívül marad. A jogalkotó az önkormányzatok költségvetéséből „szolidaritási hozzájárulás” jogcímén saját belátása szerint meghatározott mértékű elvonást állapított meg és azt ellenőrizetlen, önkényes eljárásban konkretizálta, majd folyamatosan ilyen eljárásban szedi be. Miként azt az indítvány 32. pontja tartalmazza, az Abh1-ben foglalt dogmatikai

levezetést félretéve a jogalkotó a Kstv-ben a 2025. évi szolidaritási hozzájárulás megállapítására vonatkozó folyamatban lévő eljárást 2025. január 1-jei hatállyal „kivonta” a közigazgatási eljárásjog garanciáinak hatálya alól; de „nem is sorolta be” máshová (más biztosítéki rezsim hatálya alá), egyedi miniszteri döntésre bízta. **Így ez az eljárás teljes mértékben garanciák nélküli, ami sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapjog követelményének érvényesülését, a jogbiztonságot, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e), f), g) pontjában védett feladat- és hatáskör vonatkozásában kihatásában is sértő helyzetet teremt. Azzal továbbá, hogy az önkormányzat vagyoni helyzete ekként kiszámíthatatlanul amortizálódik, a tulajdonhoz való jog sérelme a feladat- és hatáskörgyakorláson túlmenően is előtérbe kerül. Ennek folytán – a felsorolt alap- és alaptörvényben védett jogok sérelmén túl alapvető alkotmányjogi kérdéssé válik, hogy ilyen jogi környezetben az önkormányzat képes-e eleget tenni a 32. cikk (1) bekezdéséből fakadó feladatainak, az őt sújtó elvonásnak hol vannak a kiszámítható határai, s az egyedi döntésre vonatkozó alkotmányos korlátokkal szemben ebben a rendszerben a hatáskör kiüresítéssel szemben nincs ellensúly.**

Az alaptörvény-ellenesség vizsgálhatóságának alkotmányos korlátai

36. Az indítvány tárgya az, hogy a jogalkotó a nettó finanszírozási alapú elszámolással eleve beavatkozott az önkormányzat helyi közhatalomgyakorlására vonatkozó, Alaptörvényben garantált egyes jogaiba, és az alkalmazott eljárással azok közül többet is kiüresített. Ezzel nem csupán az Indítványozó tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát vonta el, egészen a tulajdonhoz való alapjog sérelméig terjedően, de a jogállamiság követelményeit is teljes mértékben partvonalon kívül helyezte és kiüresítette a 35. pontban megjelölt hatáskörök gyakorlását. Ugyanakkor az Indítványozó is tisztában van azzal, hogy az alkotmányossági vizsgálat lehetőségével szemben három ponton is felmerülhet a vizsgálhatóság korlátozása. Az alaptörvény-ellenesség részletes indokolását megelőzően ezért az Alaptörvény rendelkezéseinek tükrében szükséges annak áttekintése, hogy az Alkotmánybíróságnak vannak-e ténylegesen a vizsgálatot (vizsgálhatóságot) érintő hatásköri korlátai. Ez – jelen esetben – nem egyszerűen „befogadhatósági” kérdés, kihatással lehet az érdemi vizsgálat terjedelmére is.

37. A lehetséges korlátok közül az indítvány az alkotmányjogi panasz előterjesztésének eljárási korlátozását a befogadhatóság feltételeinek igazolására vonatkozó B) I. fejezetben már részletesen elemezte. Összességében itt is leszögezendő, hogy az **Abtv. 26. § (2) bekezdése** szerinti közvetlen („kivételes”) panasz benyújtása elé a törvény **semmilyen korlátot nem állít**. A normakontroll jellegű alkotmányjogi panasz funkciója éppen az, hogy – a nem közhatalmat gyakorló más indítványozók esetén valódi alkotmányjogi panaszt eredményező, az Indítványozó számára az Abtv. 27. § (2) bekezdése szerint kizárt – **alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazására ne is kerülhessen sor**, de annak **egzisztálása ne is okozzon el nem hárítható vagy aránytalanul súlyos jogsérelmet és ne veszélyeztesse a jogrend harmonikus működését**. Jelen indítvány is ezt a célt szolgálja. Ebben a körben tartalmilag is irányadók a jelzett fejezetben felsorolt, az Alkotmánybíróság gyakorlatát tükröző határozatok [31/2016. (VII. 22.) AB végzés, 3108/2017. (V. 8.) AB végzés, 3148/2017. (VI. 8.) AB végzés, 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat]. Egyebekben e tekintetben az indítvány a 8–13. pontjaiban tartalmi okfejtést is részletesen tartalmaz, ezek megismétlése szükségtelen; az indítvány ezeknek a feltételeknek megfelel.

38. Az Indítványozó álláspontja szerint – az Alkotmánybíróság gyakorlata tükrében – a vizsgálatot a hatásköri korlátot jelentő, úgynevezett **közpénzügyi klauzulák sem** akadályozzák. Kétségtelen tény, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, a közpénzügyi tárgyú törvények (a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények) Alaptörvénnyel való összhangját az Alkotmánybíróság főszabály szerint nem vizsgálhatja az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)–e)* pontjaiban foglalt hatáskörei keretében. Az Alaptörvény 24. cikke azonban ebben az esetben nem jelent korlátot.

39. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság [...] *b)* bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;
c) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;
d) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel

való összhangját;

e) a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját; [...].

40. Ennek értelmében főszabály szerint kizárt a közpénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági vizsgálata bírói kezdeményezés [b) pont], régi típusú alkotmányjogi panasz [c) pont], valódi alkotmányjogi panasz [d) pont] és meghatározott indítványozói kör által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll [e) pont] keretében. *Argumentum a contrario* minden más hatáskörében eljárva (pl. előzetes absztrakt normakontroll, nemzetközi szerződéssel való összhang vizsgálata, **közvetlen alkotmányjogi panasz**, stb.) nemcsak az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében rögzített alapjogokkal összefüggésben végezhet alkotmányossági vizsgálatot a közpénzügyi tárgyú törvényeken az Alkotmánybíróság, hanem minden, az alkotmányjogi panaszeljáráásban felhozható Alaptörvényben foglalt joggal összefüggésben. A konkrét esetre vetítve ez nem jelent mást, minthogy **közvetlen alkotmányjogi panaszeljáráásban közpénzügyi korlátok nélkül hivatkozható és vizsgálható az Indítványozót megillető, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében rögzítetteken túlmutató bármely Alaptörvényben biztosított jog**. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „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. A Mötv. 5. §-a szerint a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül...” {3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [15]} Az Abtv. pedig nem zárja el az önkormányzatot a közvetlen panasz benyújtása elől.

41. Mindezen túl az Alkotmánybíróság határozatai a „közpénzügyi korlátozás” **differenciált megközelítését** támogatják [Vö: 3383/2018. (XII. 14.) AB határozat] Az erre vonatkozó gyakorlatot a testület a 18/2024. (XI. 11) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.2.) összegezte. Egyrészt megállapította, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése zártkörűen listázza az alkotmányossági vizsgálati korlátozás alá eső törvényeket, másrészt a kérdést nem lehet formálisan

megközelíteni, a támadott rendelkezések (és nem általában a „törvények”) esetén tartalmi vizsgálatot kell végezni. „A korlát az Alaptörvény szerint a következőkre terjed ki: a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények. Az alkotmányossági felülvizsgálatot szűkítő kivételes rezsimbe tehát kizárólag az előbb felsoroltak tartoznak. A lista hatóköre nem bővíthető. **A taxatív felsorolás részét képező törvények egyes normái tartalmi vizsgálat alapján sorolandók a korlátozás hatálya alá. Ezt az értelmezési (alap)elvet alkalmazva a kérdés tehát nem az, hogy melyik törvény, hanem az, hogy melyik törvényi rendelkezés tartozik** a kivételes rezsimbe {lásd például: 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [8]–[9]; 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [38]; 2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [24]}.” {[Indokolás [31]}

42. A határozat szerint a tartalmi vizsgálat esetén abból kell kiindulni, hogy: „[a] központi költségvetés immanens tartalma a bevételi és a kiadási előirányzatokat foglalja magában az államháztartás központi alrendszere szintjén. Azt pedig már számos határozatában megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az adójogi normák közül az esik a hatásköri korlátozás alá, amely tartalmilag, azaz **anyagi jogi értelemben hozzátartozik valamelyik adónem törvényi tényállásához**, függetlenül attól, hogy melyik jogforrásban található. Az adótényállás azokat az elemeket, törvényi szabályozási egységeket öleli fel, amelyek megvalósulása esetén anyagi jogi fizetési kötelezettség keletkezik. Ezek közé tartoznak különösen az alanya, a tárgyra, az alapra, a mértékre, a mentességre és a kedvezményre vonatkozó rendelkezések {Abh1., Indokolás [16]; 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [39]; 3040/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [36]; 2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [25]}” {[Indokolás [34]} Az Abh2.ben a testület arra a következtetésre jutott, hogy az olyan norma, amely nem a bevételi és kiadási előirányzatot érintő adótényállási elemről rendelkezik, hanem például „az államháztartás önkormányzati alrendszerének finanszírozási rendjéhez tartozó sajátos elszámolástechnikát tételez, és mint ilyen, nem is érinti a költségvetési előirányzatok összegét [...] **formálisan sem és tartalmilag sem tartozik a hatásköri korlát alkalmazási hatálya alá, és ezért az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja.**”

43. A jelen esetben vizsgált szolidaritási hozzájárulásról éppen az Abh2. állapította meg, hogy az nem adó (és nem is azzal egy tekintet alá eső vám, illeték,

stb.), s az Indítványozó nem is a központi költségvetés bevételi-kiadási előirányzatát érintő körben terjeszti elő indítványát. A támadott Kstv. rendelkezés alkotmányossági vizsgálatának középpontjában az áll, hogy a törvényalkotó **azt a biztosítékot iktatta ki a törvényből, amelynek hiánya a tisztességes eljárás elvi lehetőségét is ellehetetleníti és ennek hiányában az önkormányzati hatáskörbe tartozó feladatok teljesítésének tervezését is eliminálja.** Éppen azt a megoldást veszi ki az eljárási rendszerből, amelynek alkotmányosságát az Abh2-ben az Alkotmánybíróság már végig-vizsgálta, és kidolgozta, hogy ennek az eljárásnak melyek az alkotmányosan szükségszerű sarokpontjai. Így a hozzájárulás alkalmazása eljárási értelemben minden elemében alkotmányos biztosíték nélkül marad. Mindezek után az NGM rendelet ismeretlen és később sem megismerhető kritériumok mentén valójában nem normatív, hanem **egyedi döntéssel** vet ki egy általa (és nem a törvényhozó által) megállapított valamilyen összeget, amely még csak számítási módját, helyességét érintően sem ellenőrizhető, a megállapítás és beszedés folyamata, elvrendszere sem detektálható. Mindemellett az NGM rendelet nem is a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény. Összességében tehát nem is adóról van szó, s nem is a szolidaritási hozzájárulás „jogcíme” a tét, hanem **az eljárás alkotmányos minősége, illetve ennek hiánya.** Ez pedig tartalmilag nem tartozik a listázott tiltott tárgykörök sorába, ezért az Alkotmánybíróságnak a felhívott alaptörvényi rendelkezések mentén jogában áll azt megvizsgálni akkor is, ha a 39–40. pontokat illetően nem osztja az Indítványozó álláspontját.

44. Az alkotmánybírósági gyakorlatban hosszú időn át vitás volt az, hogy önkormányzat számára az Alaptörvény 32. § (1) bekezdésében felsorolt feladat- és hatáskörök gyakorlása alkotmányos védelemben részesíthető-e. A 3105/2014. (IV. 7.) AB végzés még azt állapította meg, hogy az Alaptörvény önkormányzati alapjogokról nem rendelkezik és – merőben formai alapon – elhárította az érdemi vizsgálatot. Azt azonban már ez a döntés is leszögezte, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a **helyi közügyek tartalmi elemeit** határozza meg és az **alaptörvényi szinten védett feladat- és hatáskörcsoportokat** sorolja fel. {Indokolás [7]}

45. Az Alkotmánybíróság éppen az alkotmányjogi panaszra való indítványozói „képeség” vizsgálata körében eljutott annak kimondásáig, hogy az önkormányzatok a védett feladat- és hatáskörcsoportok okán a központi állami

szervekkel szemben relatív autonómiát élveznek, és ez adja az önkormányzat lényegét. „Eszerint az autonómia feltétlenül tartalmazza a törvények szabta keretek között az önálló szabályozás, az önálló gazdálkodás, továbbá a befolyástól mentes döntéshozatal lehetőségét is.” Mindeközben az önkormányzatok a hatalommegosztás központi szereplőivel gyakran kerülnek alárendelt helyzetbe, s ettől eltekintve is „[a]z Alaptörvény rendelkezéseinek érvényesülését (függetlenül attól, hogy alkotmányos alapelvről, alapvető jogról vagy államszervezeti rendelkezésről van szó) szükségszerűen biztosítani kell” {3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, (a továbbiakban: Abh3.) Indokolás [31]–[32]}

46. Az indítvány 9–11. pontjaiban már részletesen ismertetett indítványozói jog deklarációján kívül az Abh3. megállapította azt is, hogy **az Alaptörvényben biztosított jogként értelmezendő, a 32. cikk (1) bekezdésében felsorolt jogok között számos olyan található, amelyek egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetései, és megsértésük az önkormányzati autonómia megsértésével jár, így azok lehetnek az alkotmányos védelem tárgyai.** „Ezek a hatáskörök ugyanakkor nem azt jelentik, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag ezen hatáskörcsoportok sérelmére hivatkozhatnak, hanem ellenkezőleg: ezen hatáskörcsoportok sérelmére kizárólag a helyi önkormányzatok hivatkozhatnak, miközben adott esetben más, Alaptörvényben biztosított jogok is megilletik őket (...)” {Indokolás [35]} Az Alaptörvényben biztosított jogok garantálják azt, hogy az önkormányzatok ne váljanak kiszolgáltatottá az államhatalom szerveinek, „különösen a végrehajtó hatalom központi szerveinek (...)”. A törvényhozó hatalommal szemben még így is csak korlátozott védelmet élveznek, minthogy eleve csak a törvények keretei között léteznek. Ez az oka, hogy az Alaptörvényben biztosított jogok kapcsán a törvényhozó hatalommal szembeni alaptörvényi védelem mércéje csak a kiüresítési mérce lehet. {Indokolás [36]} Az indítványozó álláspontja szerint az (előzményi gyakorlatot is számba vevő) Abh3. révén – amely az alkotmányossági vizsgálat mércéjét is elfogadottként kezelte – külön deklaráció nélkül is teljes egészében meghaladottá vált a 3164/2018. (V. 26.) AB végzésben még követett azon álláspont, amely az alkotmányjogi panasz megalapozás körében vitathatónak látta a feladat- és hatáskörök szerint rögzített jogokra, mint a panasz benyújtásának okára történő hivatkozást.

A tartalmi alaptörvényellenesség vizsgálatának megalapozása.

47. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *e)* pontja külön is nevesíti az önkormányzat tulajdonosi jogait, a *g)* pontja az ezzel való önálló gazdálkodás jogát helyezi alkotmányos védelem alá, míg az *f)* pont az önálló gazdálkodás alkotmányos alapjait teremti meg. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt Egyezmény (a továbbiakban: Charta) 9. cikk 1., 2. és 4. pontjai deklarálják, hogy az önkormányzatok a nemzeti költségvetés és gazdaságpolitika keretei között, a feladataik ellátásához megfelelő pénzügyi forrásokra jogosultak. *[Az Alaptörvény Q) cikke szerinti nemzetközi szerződésbe ütközés – indítványozói jogosultság híján – nem tárgya az eljárásnak, ám az állandó alkotmánybírósági gyakorlat szerint az nem tilos, hogy az indítványozó, az indítvány megalapozása érdekében érvrendszerébe ezt is beépítse.]* A Mötv. 6. § *c)* pontja alapvető önkormányzati funkcióként jelöli ki a település önfenntartó képességének fejlődését, a 13. § (1) bekezdése pedig részletesen felsorolja azokat a feladatokat, amelyeket ennek jegyében a helyi önkormányzatoknak el kell látniuk. Ezek azonban nem pusztán fejlesztési, hanem fenntartási, településüzemeltetési feladatok is, melyekbe a közintézmények működtetése, a közutak fenntartása, a közegészségügyi, köztisztasági, közoktatási feladatok teljesítése éppen úgy beletartozik, mint a lakhatási kérdések, továbbá a hajléktalanság kezelése, a közbiztonság fenntartásában való közreműködés, és környezetvédelmi kötelezettségek ellátása. Az Alaptörvényben felsorolt, fentebb azonosított, alkotmányos védelem alatt álló önkormányzati hatáskörök tehát az önkormányzatok számára egyben (tömeges) feladatot is jelentenek. Ennek során közpénzzel gazdálkodnak, amelyet csak feladataik ellátásához, törvényes keretek között használhatnak fel. Bevételeik, vagyonuk, javaik a vagyonhasznosítás során elért jövedelmük és az ebből létrehozott további beruházásaik a helyi közvagyonba tartoznak. Az **Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e), f), g) pontjaiban** felsorolt hatás- és feladatkörök tehát – jellegüknél fogva – **szoros kapcsolatban állnak az Alaptörvény XIII. cikkében** alapjogi védelmet élvező tulajdonhoz való joggal.

48. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését érintően az Alkotmánybíróság már több ízben kifejtette, hogy a tulajdonhoz való jogra vonatkozó rendelkezések a korábbi Alkotmányban és az Alaptörvényben lényegében megegyeznek, ezért az e tárgykörben hozott korábbi határozatait az Alkotmánybíróság továbbra is irányadónak tekinti. {Például: 3001/2016. (I. 15.) AB határozat, Indokolás [49], 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [161], 64/1993. (XII. 22.) AB határozat}

49. Az Alaptörvény 32. § (1) bekezdés *e), f), g)* pontjait is figyelembe véve, nem véletlen, hogy az Alkotmánybíróság az **önkormányzati tulajdont** kezdettől fogva **célhoz kötött tulajdonnak** tekintette, legalábbis abban az értelemben, hogy az az önkormányzati célok, a helyi közfeladatok ellátását szolgálja. [1094/8/1996. AB határozat (ABH 1997. 854.)] Az önkormányzatnak ezt a célhoz kötött tulajdonát viszont – szintúgy működésének kezdetétől – **alapjogi védelemben részesítette**, melyre irányadóak az 56/1996. (XII.12.) AB határozat megállapításai. E szerint „(...) A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati **alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához** vezetnek. (...) Nem sérti az alapjogok egyenlőségének követelményét az, ha az alapjogok tartalmát adó hatáskörcsoporton belül egyes hatáskörök gyakorlását a törvény korlátozza, egészen addig, míg a korlátozás az önkormányzati alapjog kiüresedéséhez vezet, lehetetlené nem teszi azt, hogy az önkormányzat önálló felelősséggel döntsön az alapjog lényeges tartalmát jelentő hatáskörökben (...)” (ABH 1996. 207-208.)

50. A 2/1997. (I.22.) AB határozat leszögezte: „Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *b)* pontjának második mondata úgy rendelkezik, hogy az önkormányzat a bevételeivel önállóan rendelkezik. A **bevételei forrásokkal való önálló rendelkezés nem egyetlen jogosultság gyakorlásában nyilvánul meg, hanem döntési jogosultságok, gazdálkodási hatáskörök gyakorlásának összességét** jelenti. Az egyes döntési jogosultságok korlátozása nem jelenti az Alkotmány 44/A § (1) bekezdés *b)* pontjának második fordulatában biztosított önkormányzati alapjog korlátozását mindaddig, amíg az önkormányzatnak a bevételi forrásaival való rendelkezés körében **elegendő mozgástere** marad ahhoz, hogy bevételi **forrásainak felhasználásáról önálló felelősséggel döntsön.**” (ABH 1997, 30) A szolidaritási hozzájárulás ebbe az alkotmányos keretbe – sajátosan és strukturálisan – avatkozik bele.

51. Ha azonban az önkormányzati tulajdonra vonatkozik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése (márpedig a fentiekből következően vonatkozik), akkor a tulajdon korlátozására nézve is érvényesül a közérdekűség kritériuma. A jogkorlátozás szükségességének bizonyítása – mármint a közérdekűség fennállása –, főként amikor a korlátozásra törvénnyel kerül sor, a törvényalkotót terheli. Az Indítványozó álláspontja szerint az alapjog korlátozást indokoló – alaptörvényi

normában is testet öltő – „nyomós közérdeknek” (pontosabban szólva e „nyomós közérdek” beavatkozást igénylő veszélyeztetettségének) közvetlennek, reálisnak, bizonyíthatónak, de legalábbis valószínűsíthetőnek és elkerülhetetlennek kell lennie. Amennyiben nem így lenne, ha nem állítanánk fel ezt a kritériumot, úgy gyakorlatilag pusztán a – közelebbről meg nem határozott (mert meg sem határozható) – absztrakt alaptörvényi rendelkezésekre visszavezetett törvényi deklarációk jelenthetnék a konkrét alapjogok korlátozásának az alapját, amelyek felülvizsgálata kiesne mind a rendes bíróságok, mind pedig az Alkotmánybíróság hatásköréből.

52. Az Alkotmánybíróság ezt a kérdést – témakörazonosan – érdemben csupán az Abh2.-ben vizsgálta. Ennek során az önkormányzati tulajdon „rendszerani” azonosításából és az ezt érintő jogi környezet változásaiból kiindulva közelítette meg a korlátozás – közérdekűség – önkormányzatiság háromosztatú viszonyrendszerét. Abból indult ki, miszerint „[a] korábban hatályos Alkotmány 12. § (2) bekezdése kifejezetten rögzítette, hogy az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát, melyet az alkotmányozó a 2011. évi CXLVI. törvénnyel akként módosított, hogy '[h]elyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy helyi önkormányzat részére történő ingyenes átadásáról törvény rendelkezhet'. (...) A jelenleg hatályos Alaptörvény (...) a XIII. cikk (1) bekezdésén túl is szabályozza az önkormányzatok tulajdonát, ekként az önkormányzatok tulajdonát érintő szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során ezen rendelkezések összessége (és nem pedig csupán annak egyetlen eleme) az irányadó. Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése értelmében a helyi **önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja**, a 38. cikk (1) bekezdése értelmében pedig az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, mely nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja (egyebek között) a közérdek szolgálata. Mindez azt is jelenti, hogy amíg az önkormányzatok tulajdonának védelmére harmadik felekkel szemben a tulajdonhoz való jog Alaptörvényből következő általános szabályainak megfelelően, kizárólag a XIII. cikk rendelkezései alapján kerülhet sor, addig az **állam és az önkormányzat viszonyában az önkormányzat vagyona (és általában a nemzeti vagyon) vonatkozásában a feladathoz kötöttség is érvényesül**, ami a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti általános tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja. Ez a megközelítés összhangban áll a XIII. cikk (1) bekezdésének második mondatával is, miszerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseinek együttes értelmezéséből

következik, hogy valamely, korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása lehetővé teszi az adott feladat ellátását szolgáló önkormányzati vagyontárgyak vonatkozásában az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának állam általi korlátozását. **A korlátozás azonban csak annyiban érvényesíthető, amennyiben az adott önkormányzati vagyontárgy döntően és közvetlenül a megjelölt feladat- és hatáskör ellátását szolgálta.**” {Indokolás [44]–[45]}

53. Az Abh2-ből is az következik, hogy nem véletlen, miszerint az Alkotmánybíróság az **önkormányzati tulajdont** működése kezdetétől **célhoz kötött tulajdonnak** tekintette, legalábbis abban az értelemben, hogy az az önkormányzati célok, a helyi közfeladatok ellátását szolgálja. [1094/8/1996. AB határozat. [ABH 1997. 854.]] Az önkormányzatnak ezt a célhoz kötött tulajdonát (minden elemében) viszont – **működésében és nem elvont értelemben** – alapjogi **védelmet élvezőnek tekintette**, melyre irányadóak az 56/1996. (XII.12.) AB határozatnak az indítvány 49. pontjában foglalt megállapításai. A 2/1997. (I.22.) AB határozat rámutatott ugyanis, hogy az önkormányzatnak a bevételeivel való önálló rendelkezési joga **valójában döntési jogosultságok, gazdálkodási hatáskörök gyakorlásának összességét jelenti**. Ezért az önkormányzatnak a bevételi forrásaival való rendelkezés körében **elegendő mozgásterének kell maradnia ahhoz, hogy bevételi forrásainak felhasználásáról valóságosan önálló felelősséggel dönthessen, és az alkotmányos tulajdonvédelem követelményeinek betartása is ezt a célt szolgálja.**

54. A szolidaritási hozzájárulás ebbe az alkotmányos keretbe – eleve sajátosan és strukturálisan – avatkozott bele, egy meglehetősen bizonytalan tartalmú, alapjognak nem tekinthető „**mások támogatási forrásának**” **célzatú** megnevezés alatt. Szó sincs tehát arról, hogy az önkormányzat valamilyen feladatot adna le, kötelezettségtől szabadulna, vagy az állam „elengedne” számára valamilyen kötelezettséget. **A beavatkozás eshet ugyan az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének a tartalmi körébe, ahogyan arra az Abh2. utalt, de ettől még a közérdek fennállását a közérdekűségi teszt mentén igazolni kell, és ez csak akkor teljesülhet, ha közben az Alaptörvény 32. § (1) bekezdésében felsorolt hatáskörcsoportok tekintetében a kiüresítési teszt is kiállja a próbát.**

55. Jelenleg azonban már a közérdekűségi teszttel is problémák vannak, ennek fennállását ugyanis a tulajdoni viszonyokba beavatkozó törvényhozó a 2025. évi szolidaritási hozzájárulás kapcsán nem igazolta. Az Alkotmánybíróság

gyakorlata szerint ugyanis: „A törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybírósági vizsgálatának (...) arra kell kiterjednie, hogy megfelelően indokolt-e, alátámasztott-e a közérdekre való hivatkozás.” {18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [26]}

55.1 E körben azonban itt is hangsúlyozandó, hogy a nettó finanszírozási alapú szolidaritási hozzájárulás megfizetésére való kötelezés **nem egyszeri** beavatkozást jelent a tulajdoni viszonyokba. A beavatkozás a kötelezetti oldalon szereplő önkormányzatnak mintegy 8 éve **folyamatosan, ismétlődően**, ennek folytán **halmozott hátrányokat generálódóan, egyre aránytalanabb terheket jelent, s a 2025-ös évre vonatkozóan** már összecsúszását, százalékos arányát tekintve is éves szinten emelkedő tendenciát mutat.

55.2. Az Alkotmánybíróság az arányosság (itt: kiüresítés) körében jelentőséget tulajdonít annak is, ha „a tulajdonkorlátozásra ellenszolgáltatás nélkül kerül sor, ráadásul annak mértéke és időtartama is teljes mértékben kiszámíthatatlan.” { 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [114].} Ezen fizetési terhelt illetően mind a mérték, mind az összecsúszás időben beláthatatlan, előre láthatatlan hogy a kötelezettség teljesítése mikor (hány év múlva) ér véget.

55. 3. A közérdekűség fennállása körében sem automatikusan igazak tehát azok az érvek, amelyek az első esetekben, vagy kezdetben – egyszerűen a tulajdonnal való gazdálkodást terhelő társadalmi felelősségvállalásra hivatkozással – igazolhatóak voltak. Mostanra azonban ez azt is jelenti, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontja szerinti tulajdonosi jogait 8 éve csak korlátozottan gyakorolhatja, és az f) pontja szerinti gazdálkodási jogait is csak töredezetten valósíthatja meg, a g) pont szerinti (potenciális bevételt jelentő) vállalkozási feladatai pedig fokozatosan ellehetetlenülnek. Így az indítványozó önkormányzatnál a vagyon állagmegőrzése, gyarapítása marginálisan valósulhat meg, a lakossági (részben) kötelező szolgáltatásait, fenntartási feladatait egyre kedvezőtlenebb szinten tudja kivitelezni, fejlesztésekre nem is koncentrálhat, ami a feladatok teljesítésének színvonalát egyre inkább amortizálja. Az pedig a közérdekűség eszmei tartalmától a lehető legtávolabb áll, hogy az önkormányzati működés nivellálásának az legyen a mércéje/célja, hogy az egyébként önfejlődésre képes, megfelelő adottságokkal rendelkező önkormányzatok is a lehető legalacsonyabb szinten teljesítsenek. Ezen a ponton szembesülünk azzal, hogy túl

a tulajdonhoz való jog közérdekűség sérelmén a folyamatosan fenntartott elvonás okán a tulajdonosi jogok gyakorlása valójában annyira beszűkül, hogy az indítványozó önkormányzatiság meritumát megtestesítő, Alaptörvényben biztosított jogai a kiürítésig menően beszűkülnek. Az érdemi gazdálkodás és feladatellátás olyannyira elnehezül, ami tartalmában és érdekében az alkotmányosan védett tulajdonjog kiürítésének következményeként éppen az önkormányzatiságból adódó hatáskörök gyakorlása már csak technikailag valós, de semmilyen előre lépést nem tesz lehetővé.

56. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való jog **„korlátozás[á]nak igazolhatóságát** (és ezáltal a szabályozás Alaptörvénnyel való összhangját) az Alkotmánybíróságnak **esetről esetre kell megvizsgálnia**” {3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [22]; 3276/2024. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [50]} Ez abban az értelemben is igaz, hogy a korlátozás „ténye” nem szükségképpen „örökérvényű”, annak terjedelme sem feltétlenül konstans; ilyen tartalom az Alaptörvényből sem következik. Ekként az „ismétlődő korlátozások” is újra-vizsgálhatók. Ennek ellentmondó gyakorlat sincs és ezzel szemben álló tilalom sem vezethető le a jogrend egyetlen eleméből sem.

57. Az alkotmányos értelemben vett tulajdonkorlátozás nem szakjogági kérdés, megítélésekor nem a polgári jog egyes részjogosítványaihoz kapcsolódó intézményi megoldások, jogelvek a meghatározóak; az e kategóriákhoz kapcsolódó jogi elvárások sem dominálnak, így a *status quo* sem élvez preferenciát. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ebben a kérdésben működése kezdetétől változatlan. Mindenekelőtt hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmánybíróság két évtizedes gyakorlata szerint [64/1993. (XII. 22.) AB határozat] „[a]z alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai [...] nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. [...] Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. **Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét;** függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi **beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.**” (ABH 1993,

373, 379-380.). {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [154]; 18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [26]; 3242/2017. (X. 10) AB határozat, Indokolás [15]}. Ebből a gyakorlatból is az kristályosodik ki, hogy a konkrét terjedelem, a korlátozás tartalma, mértéke sem szükségképpen állandó és ezek indokoltsága sem felülvizsgálhatatlan.

58. Itt említendő meg, hogy a szolidaritási hozzájárulás besorolása – azon túlmenően, miszerint egyfajta parafiskális intézmény – kezdettől fogva nem volt egyértelmű. Legutóbb az Abh2. is azt állapította meg, hogy nem is minősül adónak, adójellegű kötelezettségnek, amiből következően viszont a jogintézmény működésére az adókhoz kapcsolódó speciális jogi rend sem érvényesül; a tulajdonkorlátozás sem az adójogi elveken alapszik. A szolidaritási hozzájárulás fő jellemzője, hogy a tulajdonkorlátozást szenvedő által nem ellenőrizhető módon megállapított, már **a közérdekűséget tekintve is metajurisztikus elemekkel terhelt fogalom** (és nem alapjogi kategória). Ugyanakkor, a beavatkozás nem csupán az elvonás állandósulását (jelenleg már emelkedését) jelenti, hanem az elvonás kiszámíthatatlanságát, ellenőrizhetetlenségét, átláthatatlanságát is magán hordozza, és így az önkormányzat az elvont vagyonrész közérdekű felhasználásáért – éppen a saját települési polgárai előtt – valójában semmilyen társadalmi felelősséget nem is tud vállalni. Ez azonban így **éppen a rendelkezési jogot, a vagyonnal (bevétellel) való kiszámítható és hatékony gazdálkodást, azaz az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szerinti, az önkormányzat Alaptörvényben védett jogait érinti súlyosan**. Valójában ennek a sérelemnek a próbálta elejét venni az Alkotmánybíróság is az Abh2.-ben, amikor egy tisztességes eljárás követelményeinek megfelelő mederbe szándékozott terelni az önkormányzatok helyzetét, még akkor is, ha egyébként a bírói kezdeményezést elutasította.

59. Nem lehet figyelmen kívül hagyni ugyanis azt sem, hogy a Kstv. azokat a saját önkormányzati bevételeket vonja el, amelyeket az Indítványozó önkormányzatnak a céljai teljesítése és feladatai ellátása érdekében kellene felhasználnia, és amelyek feletti rendelkezést az Mötv., az Alaptörvény, illetve nemzetközi szerződés (Charta) biztosítja az önkormányzat számára. Ráadásul az Mötv. 2/3-os többséggel elfogadott törvény, szemben a költségvetési törvénnyel, amely ezt a szabályt egyszerű többséggel rontja le.

60. A szolidaritási hozzájárulás jellegére, a bevétel elvonására figyelemmel felidézendő az is, hogy a forrásmegosztásra vonatkozó 55/2010. (V. 5.) AB

határozat összefoglalóan általános értelemmel mondta ki, hogy az önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátásához igazodóan elosztott bevétel megosztásának rendje az önkormányzatiság lényegéhez tartozó kérdés. A bevételi források alakítása ugyanis minden kontextusban kardinális kérdés, mert az elvonás módjának meghatározása, kivitelezésének alakítása, szabályozása alkalmas arra, hogy alaptörvényben biztosított önkormányzati jogok tartalmának jelentős változását vagy kiüresítését okozza, így a minősített többséggel elfogadott elvek és szabályok teljesülése mindig kardinális kérdés.

61. A 48/2001. (XI. 22.) AB határozat kimondta azt is, hogy „[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.**” (ABH 2001, 330, 344.) Legalább ilyen fontos azonban az is, **hogy egy tulajdont és önkormányzati hatásköröket korlátozó, feladatellátást terhelő korlátozást jelentő jogintézmény működése, az általa befolyásolt jogkorlátozás időtartama is kiszámítható, előre látható legyen,** minthogy ez markánsan befolyásolja a települési önkormányzat teljes gazdasági spektrumának alakulását. Az indítványozó itt utal arra, hogy az Alkotmánybíróság már a 16/1996. (V. 13.) AB határozatában – az egyébként mindvégig megglehetős visszafogottsággal kezelt (de a vizsgált jogintézménnyel közeli rokonságot mutató) – adójogi kérdést illetően is kimondta, hogy egy adókötelezettség terhesebbé válásának vizsgálata „adott esetben a természetes mértékegységben kifejezett adómértékre is kiterjedhet” még akkor is, ha az „a százalékban kifejezhető arányokat tekintve nem változtat az adott mértéken” s a változás csupán az inflációhoz igazítással áll összefüggésben. „A kivételes változtatási lehetőség alkotmányosságát az Alkotmánybíróság ezért esetről esetre, az adott egyedi tényállás összes körülményére figyelemmel vizsgálhatja, ideértve a módosítás: a terhesebbé tétel mértékének és a körülményekben beállott alapvető, jelentős változások súlyának és következményeinek viszonyát (...)” Pusztán a

körülmények megváltozására hivatkozás még nem teremt alkotmányos alapot, ha ezt a jogalkotó csak ürügyül használja a változtatáshoz. (ABH 1996, 68-70)

62. Megjegyzendő, hogy a korábbi időszakban az Alkotmánybíróság az önkormányzati hatáskörök és feladatok alakításába történő beavatkozások esetén rendszeresen vizsgálta azt a körülményt is, hogy a kétharmados többséggel elfogadott Mötv. rendelkezéseit érintően az egyszerű többséggel elfogadott törvények nem jelentettek-e törvényrontó tartalmi beavatkozást. 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. (ABH 1993, 49). A kérdés azonban mindig az, hogy a részletszabályok tartalmi minősége az alapjog érvényesítésére, védelmi vonalának áttörésére milyen hatást fejt ki. Az Alkotmánybíróság ugyanebben a határozatában megvonta az alapjogok lényegéhez és azok érvényesítéséhez szükséges részletszabályok közötti cezurákat, gyakorlatilag rendező elveket állított fel. Kimondta azt is, miszerint: „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.” [ABH 1993, 61-63] Mindezt megerősítette az 1/1999. (II.24) AB határozat annak deklarálásával, hogy az egyszerű többséggel elfogadott törvény „csak az adott alapjogra, illetve szervezetre, intézményre vonatkozó – minősített többséget nem igénylő – részletszabályokat állapíthatja meg.” (ABH 1999. 39, 40-41)

63. Valójában ezeket az alaptételeket az Alkotmánybíróság később a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában megerősítette. Rögzítette, 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.” (ABH 2012, 392. 393.) „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] (ABH 2012, 403, 404).

64. Az egyszerű többséggel elfogadott Kstv-nek a szolidaritási hozzájárulásra vonatkozó rendelkezései az önkormányzatok bevételi struktúráját közvetlenül érintik, s ennek alapja az Alaptörvényben és az Mötv-ben került lefektetésre. Ezt a kérdést az Alkotmánybíróság a szolidaritási hozzájárulást először vizsgáló Abh3-ban az önkormányzati feladat-és hatáskörök szempontjából nem ítélte relevánsnak, noha abban az esetben is az egyszerű többséggel elfogadott – akkori – költségvetési törvény intézkedett a jogintézmény bevezetéséről. Bár az indítványozó úgy véli, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szempontjából az azóta eltelt időszak nem javított a helyzeten, és a korlátozás valódi súlya éppen a parafiskális intézmény állandósításával meg is mutatkozott, jelen esetben ez csak azért nem perdöntő, mert a Kstv. támadott rendelkezése valójában az Abh2. következményeinek „kivédése” érdekében saját rendelkezését módosította.

64. Ennél súlyosabb kérdés, hogy magát a szolidaritási hozzájárulás összegét nem is a Kstv. állapítja meg, hanem a szintúgy támadott NGM rendelet, **normatív formába burkolt – az időbeli hatály szempontjából sem legitim – egyedi döntéssel**, ami már az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a jogállamiság követelményét is sérti.

65. Itt kell utalni arra, hogy a 2025. évi szolidaritási hozzájárulás megállapítására vonatkozó eljárás megindítására – a korábban már jelzettek szerint – a Kstv. elfogadását és hatályba lépését megelőzően a MÁK intézkedésével sor került. Arra az adatszolgáltatásra, ami az összegaszerűség megállapítása mögött meghúzódik, még nem is a 2025. január 1-jén hatályba lépett Kstv. regnálása alatt, hanem ezt megelőzően, a 2024-es évben, részben már **2024. július hónapban**, részben pedig a parafiskális jogintézményre vonatkozó eljárás minőségét, legitimitását, alkotmányossági követelményeit markánsan érintő **Abh2. kihirdetését követően** került sor.

66. Ez abból a szempontból is lényeges kérdés, mivel az Abh2-ben az Alkotmánybíróság közvetve megerősítette a jogalkotásról szóló **2010. évi CXXX törvény** (a továbbiakban: Jat) **15. §-ának** elvi rendelkezéseit. Eszerint az utóbb hatályba lépett jogszabály főszabályként a megelőző időszakra vonatkozóan nem állapíthat meg kötelezettségeket és a folyamatban lévő eljárásokra is az azok lezajlásakor hatályban lévő jogszabályt kell alkalmazni. Az Abh2. kihirdetésekor a később a miniszteri rendelet mellékletébe foglalt közlés alapjául szolgáló eljárások

már nyilvánvalóan folyamatban voltak, az eljárási cselekmények megkezdődtek, amiből következően az indítványozó önkormányzatot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti (a későbbiekben részletezendő) tisztességes hatósági eljárásból következő valamennyi jog megillette volna.

67. Ezt nem oldja fel az a – sajátos – megoldás, hogy az összecszerűség közlése miniszteri rendelet melléklete formáját öltötte, mert ezzel még nem teljesültek az tisztességes eljárásban hozott döntéshez szükséges garanciákra vonatkozó kritériumok. Emögül a melléklet mögül **továbbra is hiányzik az önkormányzati jogokat és tulajdont, Alaptörvényben védett jogokat megillető hatékony, hézagmentes jogvédelem, a közigazgatási aktusra vonatkozó minden alaptörvényi biztosék. Mi több, mind a Kstv. támadott rendelkezése, mind a Kstv-ben a miniszter hatáskörébe utalt megállapítási eljárás végső soron csak a közigazgatási döntés bíróság előtti megtámadhatóságának elkerülését, a közigazgatási eljárás és aktus jogvédelmi funkciójának kiüresítését célozta.** Márpedig ez utóbbi közvetlenül az Alaptörvényből következik. A tudomány, az oktatást célzó szakirodalom egységes ugyanis abban, miszerint: „[a] közigazgatási aktus jogvédelmi funkciót is hordoz azáltal, hogy főként az érdemi közigazgatási döntésekhez kapcsolódik bírósági jogvédelem. A jogvédelem biztosíthatósága gyakran megköveteli azt, hogy egyes döntések önállóan, a végső döntés előtt megtámadhatóak legyenek, ugyanis a jogsérelmek olykor nem orvosolhatóak már az érdemi döntés meghozatalakor. Ez a helyzet az önállóan megtámadható végzésekkel, amelyek vagy az eljárásban betöltött szerepük (jogérvényesítés végleges vagy hosszabb időre való megakadályozása), az eljárás külső alanyára vagy eljárási jogaira, vagyonára kifejtett hatása miatt külön jogorvoslással támadhatóak. Hasonlóan, az integrált eljárások esetében sem lehet sok esetben az eljárási láncolat végén biztosítani csupán a jogvédelmet, itt is szükséges közbenső döntéseket 'kialakítani'. S ennek úgymond fordítottja is elképzelhető, amikor több határozatot együttesen kell figyelembe venni”. [Vö: F. Rozsnyai Krisztina: Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben, ELTE Jogi Kari Tudomány 42. szám, ELTE Eötvös Kiadó, 184. o.]

68. Jelen esetben a rendelet mellékletét tartalmilag megalapozó és megelőző eljárást, az abban hozott, a kötelezés alapjául szolgáló döntést a Kstv. támadott rendelkezése kivette minden alkotmányos jogvédelem hatálya alól, s ezt kifogásolta az Alkotmánybíróság is az Abh2-ben. Azzal azonban, hogy a Kstv. és az NGM rendelet támadott rendelkezései folytán – menet közben – megváltozott a

szolidaritási hozzájárulás megállapítására vonatkozó eljárás rendje, objektíve sem tudható, hogy az indítványozó önkormányzatnak a megelőző eljárási rend szerinti eljárása az NGM rendelet megalkotásakor kapott-e bármilyen figyelmet; az ebben a szakaszban keletkezett iratok, a közölt adatok a rendeletalkotáskor a döntéselőkészítő iratként szolgáltak-e, vagy milyen mértékben szolgáltak ilyen dokumentumként ténylegesen. Önmagában már az sem tudható, hogy mire alapította a döntéshozó, hogy a korábbi évek bevételi forrásai az önkormányzatnak 2025 évben is rendelkezésre állnak, és mi a realitása a kötelezés mögött meghúzódó tervezett bevételek tényleges rendelkezésre állásának. Maga a kivetett kötelezés – összecszerűségében jól vagy rosszul – kizárólag a múltat tekintett, s még ezen belül sem tudható, hogy a jelen (jövőbeli) gazdálkodási feladatokat mennyiben, milyen keretben vette figyelembe. Ez eleve irracionális eljárás, ami teljesen figyelmen kívül hagyja a források szükségképpen bizonytalanságát.

69. Az NGM rendelet az indítványozóra vonatkozóan valójában akkor is egyedi döntést hozott, ha ebben a jogszabályban a további önkormányzatok is külön-külön, szintúgy egyedi döntés keretében felsorolásra kerültek. Ez pedig alkotmányosan nem megfelelő, a jogbiztonságot, a kiszámítható jogalkotást és a jogalkotás következményeit figyelmen kívül hagyó eljárás, amelynek során az egyedi ügyeket általános jogszabályi rendelkezésekkel fátyolozott eljárásban döntöttek el.

70. Az Alkotmánybíróság **a normatív és egyedi rendelkezések elhatárolására vonatkozó korábbi gyakorlatát** a 16/2020. (VII. 8.) AB határozatában összegezte. Eszerint: „A normatív és egyedi rendelkezések elhatárolására irányadó szempont, hogy a rendelkezés alanyi köre zárt vagy nyitott, azaz egyértelműen meghatározható-e, hogy a rendelkezés kire vonatkozik. Az Alaptörvény hatálya alatt ezt a kérdést vizsgálta a 36/2015. (XII. 16.) AB határozat, amely az állami tulajdonú földek értékesítésével kapcsolatos alkotmányossági kérdéseket elemezte. A korábbi Alkotmány hatálya alatt ugyanakkor a 62/2009. (VI. 16.) AB határozat nem tekintette kizárólagos szempontnak az alanyi kör nyitottságát, és a Kormány felsőoktatási keretszámokról szóló döntését egyedi aktusnak minősítette. E döntésében az Alkotmánybíróság kimondta: „A Kormánynak az a határozata, amellyel dönt a felsőoktatásba újonnan belépők államilag támogatott létszámkeretéről, nem tekinthető a Jat. [a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény] 46. § (1) bekezdése szerinti (normatív) határozatnak. A felsőoktatási intézmények nem tartoznak a Kormány által irányított szervek közé,

és az állami támogatás szakonkénti megállapítása nem tekinthető a Kormány feladatkörébe tartozó tervnek sem. Önmagában az, hogy a Kormány államilag támogatott létszámkeretet megállapító határozatának alanyi köre nyitott (a határozat nem rendelkezik arról, hogy a támogatást mely intézmények vehetik igénybe), nem jelenti azt, hogy az ilyen határozat a Jat. 46. § (1) bekezdése szerinti határozatnak minősülne. Jelentős körülmény továbbá az is, hogy a Kormány az államilag támogatott létszámkeretet megállapító határozatait nem a Jat. 46. § (1) bekezdése alapján, hanem a [felsőoktatási törvény] alapján hozta”. {Indokolás [30]}

71. Tény az is, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt már több ügyben azt mondta ki, miszerint – utólagos normakontrollra irányuló hatáskörében – a „hatályos normatív tartalommal bíró rendelkezések alkotmányosságát vizsgálja felül” {3012/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Túl azon, hogy ezt az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen alkotmányjogi panasz eljárásra vonatkozó ügyre nem vonatkoztatta, a testület számos más ügyben – éppen azok súlya és jelentősége miatt – nem tekintette az alkotmányossági vizsgálat akadályának a rendelkezések normativitásának hiányát. Például a 36/2017. (XII. 29.) AB határozat kimondta, hogy az egyház bejegyzése „formáját tekintve normatív aktus, bár tartalmilag egyedi döntést hordoz” (Indokolás [58]). A 3076/2013. (III. 27.) AB határozatban a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesét elmozdító törvényi rendelkezés normativitásával a probléma relevanciája okán nem is foglalkozott s az alkotmányossági kérdést a tartalmi alaptörvény-ellenesség mentén eldöntötte. {Indokolás [33]} Összességében tehát az Alkotmánybíróság az ilyen esetekben **nem is azt a tekintette a probléma lényegének, hogy önmagában a jogszabály normativitásának hiánya formailag eredményez-e alaptörvény-ellenességet,** vagy pusztán emiatt ezen az alapon ennek megállapíthatósága nem jön számításba. Az eddigi gyakorlatból az állapítható meg, hogy **a tartalmilag releváns alkotmányossági kérdés esetén még az egyedi (vagy annak tűnő) rendelkezések sem kerülhetik ki az Alkotmánybíróság vizsgálatát.**

72. Az Alkotmánybíróságnak a tartalmi alaptörvény-ellenesség preferálása nem csupán joga, de a 63. pontban már felidézett 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban foglaltak szerint is, funkciójából származó kötelezettsége. A jogalkotás rendjével kapcsolatban a testület éppen ebben a határozatban mondta ki azt is, hogy: „Az alkotmányos jogállam egyik konstans követelménye az, hogy a

jogszabályok az Alaptörvényben szabályozott eljárási rendben szülessenek meg.” [120] (ABH 2012, 403, 404). **Az pedig már semmiképpen nem lehet közömbös, ha a jogalkotó az ilyen, egyedi döntéshozatallal éppen azt célozza, mint jelen esetben, nevezetesen, hogy az érintettet elzárja mind a rendes, mind az alkotmánybírósági eljárástól.** A korábbi alkotmánybírósági gyakorlat – amely elveiben és alkotmányos alapjaiban semmiképpen nem különbözött az Alkotmánybíróság fentebb ismertetett gyakorlatától – a jogszabályi úton megszüntetett megbízatások, tisztségek mellett [l. 7/2004. (III. 24.) AB határozat; 5/2007. (II. 27.) AB határozat; 183/2010. (X. 28.) AB határozat], éppen a bírói út elvonását (az arra való törekvést) tekintette az egyik legérzékenyebb kérdésnek és önmagában is okot adó körülménynek arra, hogy egyedi jellegű aktus esetén is lefolytassa az alkotmányossági vizsgálatot [l. 42/2008. (IV. 17.) AB határozat].

73. Az indítványozó előtt ismert az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt, jogállamiság (és az ebből levezetett jogbiztonság) elvét deklaráló rendelkezésre vonatkozó azon tétele, hogy a jogállamiság elve az alkotmányjogi panaszokban csak korlátozottan hivatkozható, a jogbiztonsághoz való jog pedig önmagában nem alapjog. Ezt a gyakorlatot az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően is fenntartotta [3268/2012. (X. 4.) AB végzés]. Ugyanakkor az ítélezési gyakorlat kialakított bizonyos esetköröket, amelyek vizsgálata érdemben – az eset összes körülményeihez mérten – mégis vizsgálható. Már a 3268/2012. (X. 4.) AB végzés is azt tartalmazza, hogy: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatály tilalma és a felkészülési idő hiánya esetén lehet alapítani.” {Indokolás [14]–[17]}. A 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, {Indokolás [9]}, a 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, {Indokolás [33]} és legutóbb a 3052/2025. (II. 14.) AB határozat, {Indokolás [39]} ugyanezt megismétli. Nem tekinthetők továbbá zárványnak azok a döntések sem, amelyek **a jogbiztonság követelményét, mint a jogalkotó felelősségét deklarálják**, illetve hiányának a jövőbeni, súlyozott kihatása okán ezt a kérdést mégis vizsgálják. A 3068/2013. (III. 14.) szerint: „Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította – és ma is irányadónak tekinti –, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak

legyenek a norma címzettjei számára.” (ABH 1992, 59, 65.). A jogbiztonság megköveteli, hogy „a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” [26/1992. (IV. 30.) AB határozat]. Az 1160/B/1992. AB határozatában az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy „a jogalkalmazás általános és elvont módon megfogalmazott jogi normák konkrét, egyedi esetekre való vonatkoztatása. Ennek során minden jogszabály értelmezésre szorul még akkor is, ha annak problémamegoldó, alkotó jellege elmosódott, az értelmezési művelet más korábbi jogszabályértelmezésekre támaszkodva rutinná vált. [...]”

74. Mindemellett: az elsőként a 11/1992. (III. 15.) AB határozatban az alkotmányossági vizsgálat középpontjába állított jogállami **garanciák** (ABH 1992, 84-85.) mint a **jogállami értékrend alapjai**, vagy **az állam intézményvédelmi kötelezettségének szélső határai az elért védelmi szint biztosítékai az alapjogokkal összefüggésben** ma is számos esetben a döntés részei, a határozatokban hivatkozási alapot képeznek. A **közjogi érvénytelenség**, a törvényalkotásra irányadó alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megszegése – bár ritka, de – soha meg nem kerülhető kategória, amelyet az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény védelmének rá háruló kötelezettsége okán is mindig vizsgálnia kell. **A jogrendszerben nem működhetnek alaptörvény-ellenes vagy alaptörvény-ellenesen létrejött szabályok, mert az a jogállamiság hitelét alapjaiban kezdi ki** {például: 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 317.; 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [82]} Legalább ilyen fontos azonban **a bizalomvédelem, a szerzett jogok védelmének elve, minthogy ennek hiányában az alapjogok értéke is degradálódik.** „(...) 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 (ABH 2011, 290, 322)]

75. Az Indítványozó álláspontja szerint a felsoroltak közül a jelen esetben – minimálisan – mind a **visszaható-hatály tilalma**, mind a **bizalomvédelem elve sérült**. Ezen sérelmek megállapítása azonban csak a B) cikk (1) bekezdése révén vizsgálható. A 66–67. pontok alapján világosan átlátható, hogy a 2025. évre

vonatkozóan a szolidaritási hozzájárulás konkrét összegének megállapítására vezető közigazgatási **eljárás már zajlott**, amikor **a jogalkotó megváltoztatta azokat a kereteket, amelyek között a folyamatnak teljesülnie kell és ezzel lényeges, a jövőre kiható változást idézett elő az indítványozó helyzetében.**

76. A jogállamiság alapja mindenekelőtt az, hogy az Alaptörvény szabályait a jogalkotó is kötelező érvényűként ismeri el, azokat tiszteletben tartja és egy jogintézmény működésében nem hoz létre olyan helyzetet, amikor az Alkotmánybíróság által – röviddel a beavatkozást megelőzően – értelmezett normát (lásd Abh2.) a jogalanyra terhesebb hatásúvá, kimenetelűvé alakítja. Ezen minimum követelmények, vagy azok bármelyikének megsértése ellehetetleníti, hogy a megindult jogalkalmazási folyamat a tisztességes eljárás szabályainak megfelelően befejeződjék. Az ilyen beavatkozások nyilvánvalóvá teszik, hogy a jogalkotó hatalmi pozíciója révén az alapjogi védelem elért szintjéből – az Alkotmánybíróság értelmezése ellenében is – kész visszavenni. Ezáltal a működő jogi környezet kiszámíthatatlanná válik, ami az alapjogok sérülésének lehetséges szintjét is megemeli.

77. Ebben az esetben a jogalkotói beavatkozást, az alkalmazás folyamatába egy újabb „szereplő” (a miniszter) bevonását csak az váltotta ki, hogy az Alkotmánybíróság az Abh2-ben a szolidaritási hozzájárulás megállapításának, beszédésének folyamatára vonatkozóan azt állapította meg, miszerint **annak során érvényesülnie kell az Alaptörvény XXIV. cikkének megfelelő tisztességes eljárás követelményének.** A jogalkotó viszont a támadott rendelkezésekben foglalt normákban az alkotmánybírósági döntésben foglalt követelmények „elkerülése” érdekében, a rendelkezésre álló, a tisztességes eljárást biztosító közigazgatási eljárási eszközök alkalmazását teljes terjedelmében – kiiktatta a rendszerből.

78. Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróságnak az önkormányzat vertikális pozícióját érintő egyik fontos megállapítása az volt, hogy a szolidaritási hozzájárulás nem adó. **Az állam tehát a mértékének megállapításakor sem járhat el az „adókivetés” metodikája szerint.** Megjegyzendő, hogy ilyen megoldás alkalmazására egyébként a Kstv. támadott rendelkezése az NGM rendelet megalkotójának sem adott (nem is adhatott) felhatalmazást. Az Abh2.-ből következően csak az jöhetett számításba, hogy mind a fizetési kötelezettségről szóló döntés megalapozása, mind a mérték megállapítása, mind a szolidaritási

hozzájárulás beszédese **szabályozott hatósági eljárásban** – feltehetően (a korábbi rendből következően) a MÁK előtt – történik, ahol **a jogviszony egyik alanya az önkormányzat**. (Megjegyzendő, hogy már a megállapítás kiindulópontjául szolgáló, az adóerőképességre vonatkozó szabály is eleve feltételez egy, az érintett önkormányzat által is követhető, ellenőrizhető, egyeztetett folyamatot.) A jogviszony másik alanya azonban semmiképpen nem lehet a rendeletalkotói pozícióba juttatott miniszter, minthogy a rendelete – még deklaratív érelemben sem – nem is tartalmaz olyan, az Abh2-ben feltételezett szabályrendszert, ami a rendelet mellékletében közzétett összecszerűség megállapításához elvezetne.

79. Az Alkotmánybíróság már a 7/2013. (III.1.) AB határozatában kifejtette, majd az Alaptörvény negyedik módosítását követő 13/2013. (VI. 7.) AB határozatában is megerősítette, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének értelmezése és alkalmazása körében irányadónak tekinti mindazon korábbi megállapításait, amelyeket a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését illetően leszögezett. E szerint a tisztességes eljárás az **eljárás egészének minőségére** vonatkozó követelmény, azzal szemben nincsenek további „mérlegelést engedő” körülmények vagy szempontok, mert már önmagában is mérlegelés eredménye [vö: 6/1998. (III. 11.) AB határozat (ABH 1998, 91, 95)]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az eljárás ugyan egyes részletek hiánya ellenére még lehet tisztességes (miként az összes részletszabály betartása ellenére is lehet nem tisztességes). Ez azonban semmiképpen nem értelmezhető úgy, hogy egy jogviszony kötelezettjét az eljárás egészéből kirekesztik, majd ezt a jogalkotás úgy oldja fel, hogy – lényegében – csak az eljárás végeredményének közlésére (és nem többre) miniszteri felhatalmazást biztosít, mintegy azt sugallva, hogy „nem is volt mögötte” közigazgatási eljárás.

80. Bármilyen közigazgatási eljárásban az ügyfél jogainak teljes elvonását jelenti, ha a döntés érdeméhez vezető eljárás valamennyi szakaszából kirekesztik. [Vö: 3223/2018. (VII. 2.) AB végzés] Az ügyintézés minőségére (is) irányadó, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a jó közigazgatásról szóló R. (2007) 7. számú ajánlása 8. és 15 cikke, továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikk 2. bekezdés a) pontja alapján is minden eljárás tisztességének origója az eljárás megindításáról való formális tudomásszerzés, az iratok, adatok, a döntési paraméterek pontos ismerete, a nyilatkozattétel, érdemi észrevételek lehetőségének biztosítása, a jogorvoslathoz való jog gyakorolhatósága. [Vö: 3223/2018. (VII. 12.) AB határozat] Mindezek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének meritumát

jelentik, s az eljárási garanciák megsértése – az eljárás kimenetelétől függetlenül – mindenképpen kihat az ügy érdemére. [Vö: 3311/2018 (X. 16.) AB határozat, Abh.2]

81. Az Abh2. követelményrendszere a fenti elvi tételeknek megfelelően tartalmazza azt is, hogy ha az Államkincstár kötelezettséget (a szolidaritási hozzájárulás összszerszerűen deklarált megfizetési kötelezettségét) állapít meg az önkormányzattal szemben, akkor **hatósági szerepkörben jár el és eljárására vonatkoznak az Alaptörvény XXIV. cikke szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jog követelményei.** {Indokolás [88]} „Jogállami keretek között a tisztességes karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a sajátosságok figyelembevétele mellett, de a hatósági eljárásban is meg kell jelennie a *fair* eljárás követelményeinek. A fentiek megnyilvánulása az, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke önálló, az ügyintézés alapjogaként ismeri el a *fair* hatósági eljáráshoz való jogot.” {Indokolás [84]}

82. Azzal, hogy a jelen esetben – szemben a korábbi gyakorlattal - nem a Kincstár közli a fizetési kötelezettség mértékét az ebr42 elektronikus rendszeren (lásd fenti 34. pont), vagy bocsát ki egy „inkasszót”, „tájékoztató levelet” (ami mögül az Abh2. szerint is hiányoztak a minimális eljárási garanciák), hanem a 2025-ös évre a miniszteri rendelet melléklete deklarálja az önkormányzatra kiszabott összeget, a **valós helyzet még semennyiben nem változott.** Ebből a folyamatból az önkormányzat továbbra is kirekesztett volt, a rendelet melléklete funkcionálisan nem több, mint a korábbi, az ebr42 rendszeren való közlés vagy az Abh2-ben is kifogásolt „tájékoztató levél”, a mögöttes (titkos) belső eljárások pedig „ugyanazok”, pontosabban ugyanúgy nem léteznek. Ennek tükrében a Kstv. 78. § (4) bekezdésében a miniszternek az összeg közzétételére való felhatalmazása nem jelent többet, de annyit mindenképpen, hogy a jogalkotó ezzel a tartalmában átláthatatlan eljárással játszotta ki az Abh2-nek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljárásra, az alkotmányos értelemben korrekt hatósági döntés nélkülözhetetlenségére vonatkozóan tett megállapításait.

83. A közigazgatási eljárási szabályok negálásával, megkerülésével született – a döntés tartalmára is érdemben kiható – megoldás nem legitim, és az ilyen eljárás nem tisztességes, mert valójában nem jelent mást, mint azt, hogy **miniszteri rendelet formájában, részben visszaható hatályú normatív köntösbe bújtatott egyedi döntés született** az indítványozó önkormányzat

gazdálkodására, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdéseiben foglalt alaptörvényi védelem alatt álló jogaira vonatkozóan. Ez – túl azon, hogy összegszerűségét tekintve is parafiskális elvonás – **újabb okból alaptörvény-ellenes.**

84. Az Alkotmánybíróság már a 45/1995 (VI. 15.) AB határozatában megállapította, hogy **a jogalkotási hatáskör nem szolgálhat egyedi, csak egyes jogalanyt vagy a jogalanyok szűk körét érintő, burkoltan preferenciális intézkedések meghozatalára.** Főként nem kerülhet erre sor, ha a döntés ráadásul (miként az korábban kifejtésre került) visszaható hatályú, következésképp az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sérti. Az Alkotmánybíróság továbbá az önkormányzatok vonatkozásában a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeit vizsgáló 3158/2018. (V. 16.) AB végzésében megállapította, hogy az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből – miszerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik – az következik, hogy „az önkormányzatokat, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jog.” Ennél kevesebb joga azonban a megelőző hatósági eljárásban az Alaptörvény XXIV. cikke alapján sem lehet. Ezt pedig nem lehet úgy kiüresíteni, hogy – alkotmánybírósági döntés ellenében – a jogalkotó a megelőző, közigazgatási eljárás lehetőségétől is megfosztja az önkormányzatot.

85. Az mindenesetre ténykérdés, hogy az Abh2-t megelőzően nem állt rendelkezésre olyan eljárás, amelynek keretében az Indítványozó önkormányzat bevonásával megvizsgálásra került volna, hogy a kivetett hozzájárulás mögött milyen gazdasági mutatók vannak, amelyekre egyébként a rendelet melléklete is, miként a korábbi a MÁK közlemények, a számszerűsített követelést alapították. A szolidaritási hozzájárulás megállapítására az Indítványozó teljes kirekesztésével került sor úgy, hogy annak során semmilyen részvételi, ellenőrzési, felszólalási, jogorvoslati joga nem volt. A MÁK-kal – mint 2025-re vonatkozóan is a folyamat meritumát lebonyolító szervvel – szemben az önkormányzat semmilyen „fegyverrel” nem rendelkezett. Mi több, nemhogy fegyveregyenlőség nem érvényesült, hanem egyenesen a hatalmi pozícióba emelt Kincstár kapott már a folyamat ezen szakaszában is ellenőrizetlenül gyakorolt korlátlan jogot. Miként a jelen indítvány megelőző részei is bemutatták, az Indítványozó önkormányzat mindössze egy „adatközlés” erejéig került bevonásra, de vele valóságos adategyeztetést sem folytattak. Így sem a számítás módját, annak kiinduló alapját,

sem annak befolyásoló paramétereit, sem a kialakult számszerű végeredményt követni, ellenőrizni, befolyásolni sem volt módja.

86. Az Alkotmánybíróság végkövetkeztetése az Abh2-ben az volt, hogy „ha egy közigazgatási hatóság közhatalom erejével felruházott eljárást folytat, akkor arra kiterjed az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének az alkalmazási hatálya. Ez a jog egyetlen hatósági eljárásban sem sérülhet, azaz mindegyikben képesnek kell lennie az ügyfélnek arra, hogy az egyes szakigazgatási sajátosságoknak megfelelő tartalommal gyakorolja a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog részjogosítványait, amelyekből az felépül. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének a rendeltetése, hogy az egyes szakigazgatási jogszabályokon felülemelkedve, ám azok Alaptörvényre visszavezethető sajátosságait elismerve, azon személyeket is oltalmazza, akik/amelyek számára az ügyféli részvételi jogokat az Alaptörvény alapján biztosítani kell.” {Indokolás [89]} Innen lépett vissza a jogalkotó a Kstv. és az NGM rendeletben támadott rendelkezéseiben ahhoz, hogy 2025. január 1-től (ismét) nem kell alkalmazni ezekben az eljárásokban az Ákr. rendelkezéseit, nem kell betartani a tisztességes eljárás követelményét.

87. Az Alkotmánybíróság a 3311/2018. (X. 16.) AB határozatában kiemelte, hogy a közigazgatás hiteles működése szempontjából is megkerülhetetlen azoknak az elveknek az alkalmazása, amelyek a jó közigazgatás fogalmával, a közigazgatási eljárásjog közös európai gyökereivel összefüggésben állnak. Ezek tükröződnek az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XXIV. cikkére vonatkozó értelmezéseiben is. Utalt arra is, hogy – miként azt a 17/2015. (VI. 15.) AB határozat részletesen elemezte – a tisztességes eljáráshoz való jog egyes részelemei korlátozhatók ugyan a szükségesség-arányosság feltételeinek megfelelően, de ez nem üresítheti ki az alapelv tartalmát. {Indokolás [103]–[109]}. A közigazgatási szervnek egyidejűleg kell teljesíteni közérdekvédelmi és szubjektív jogvédelmi funkcióját.

88. A tisztességes eljáráshoz való jog gyakorlati érvényesüléséből nem maradhatnak ki olyan minimumok, mint a fél eljárásról való értesítése, az iratok, adatok, bizonyítékok megismeréséhez fűződő jogának érvényesülése, az eljárás folyamatának a fél részéről való nyomon követhetősége. Ezek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének olyan elemei, amelyekre a további eljárási garanciák épülnek, és ezeket a minimális részelemeket az eljárás egésze tisztességének kockáztatása nélkül korlátozni sem lehet. Mindeközben, az NGM rendelet mögött

eljáró, a mérték felől intézkedő miniszteri rendelet melléklete kapcsán nem is fedezhető fel semmilyen eljárásrend, amely ennek biztosításával foglalkozna, és garantálta volna az Indítványozó önkormányzat számára azokat az alapjogokat, amelyek őt is megilletik. **Ez a megoldás sérti a tisztességes eljárás követelményét, kiüresíti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és a konkrét esetben elvezet az Alaptörvény XIII. cikk. (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében foglalt, alaptörvényi védelem alatt álló önkormányzati feladat- és hatáskörök gyakorolhatóságával összefüggő jogok sérelméig is.** Az önkormányzat nem „légüres térben” működő hatalmi centrum, mindazon döntések, amelyek az önkormányzatra kötelezettséget rónak, végső soron a település lakóira terhelődnek. Az állampolgárok közösségét képviselő, másfelől viszont a helyi közhatalom gyakorlása körében a Mötv. (korábban már utalt) rendelkezései szerint kötelezett önkormányzattal szemben az állam szerveinek is feltétlen kötelezettsége, hogy a helyi közösséget terhelő döntéshez vezető feltételrendszert és eljárási minőséget igazolja. Ez az Alaptörvény megsértését okozó eljárásban legitim módon nem történhet meg.

89. Ténylegesen a miniszteri rendelet mellékletében testet öltött egyedi döntés lényegében csak egy „feliratozás”, minthogy sem a mögötte lévő eljárás, sem annak tartalma nem megismerhető. A „virtuális” folyamaton belül még az a pont sem ismerhető meg, hogy pontosan mi is lett a 2025-ös évre vonatkozóan már megkezdett, a Kstv. hatályba lépésének időpontjára be is befejezett eljárás sorsa, abból az adatok átkerültek-e a rendelet döntéselőkészítő szakaszába, s ha igen, mikor, hogyan, vagy volt-e ilyen előkészítő szakasz egyáltalán, illetve végső soron miből, milyen szakmai adatokból állapította meg a miniszteri az autoratív döntésben szereplő összepszerűséget.

90. Végleg aláássa a jogállami kereteket, ha a jogalkotó már kifejezetten azonos jogi kérdésben hozott alkotmánybírósági határozat hatálya (Abh2.) alól – az ügymenet folyamatában – veszi ki az önkormányzati jogalanyt és ezzel a tisztességes eljárás minden követelményét negligálja. Ez szembe megy a 61/2011. (II. 13.) AB határozat (már idézett) követelményével, mely szerint az alkotmányos jogvédelem már elért szintje minden további szabályozás kiindulópontja is, az alá visszamenni nem lehet. „Az alkotmány-védelmi szint csökkentése ellentmond az alkotmányos jogállam követelményének”.

91. Szorosan ide tartozik, hogy az Alkotmánybíróság a 6/2017.(III. 10.) AB határozat [23] bekezdésében azt is kimondta, miszerint a közigazgatási hatósági eljárások alól kivett eljárásokban, az ún. önállóan szabályozott eljárásokban is érvényesülnie kell az Alaptörvény XXIV. cikkének. Így tehát valójában az Abh2-t megelőzően sem volt (nem lehetett) kétséges, hogy **az Alaptörvény minimum követelményeinek érvényesülése akkor sem mellőzhető**, ha a szolidaritási hozzájárulás megfizetésére kötelezés adóügyi eljárás keretében folyt volna (amiként az Abh2-t megelőzően ezt a jogintézményt a jogalkotó kezelte), és akkor sem, ha nem adójogi keretben, hanem a közigazgatási eljárások rendjében kerül sor annak kirovására (miként az Abh2 megállapította, hogy ez nem adó).

92. Az 5/2013. (II. 21.) AB határozatban, a 24/2015. (VII. 7.) AB határozatban, a 30/2017. (XI. 14.) AB határozatban kifejtett előzményeket összegezve a 32/2019. (XI. 15.) AB határozat az [59] bekezdésében rámutatott arra is: „az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően is alapelveként kezeli **a közigazgatási jognak alárendelt tevékenységére vonatkozó jogállami parancsot.**” A 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat átfogóan, a jogrendszer egészére irányadóan utalta, hogy a tisztességes hatósági eljárás követelménye egyetlen hatósági eljárásban sem sérülhet. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, amelynek része a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, magában foglalja azokat a részjogosítványokat, amelyek minimuma az ügyfél részvételi jogainak biztosítása; ennek hiányában a többi részjogosítvány nem is tud életre kelni.

93. Noha az Abh2. megállapította, hogy a szolidaritási hozzájárulás nem adó, kiegészítésül utalunk arra, hogy – még ha a törvényhozó ezt figyelmen kívül hagyja is – az adóügyi eljárásokra irányadóan a 3/2014. (I. 21.) AB határozat és a 2/2013. (I. 23.) AB határozat ugyancsak detektálta a tisztességes hatósági, bírósági eljáráshoz való jogot, valamint a jogorvoslathoz való jogot. A fentiekből láthatóan tehát függetlenül az Ákr. szabályainak alkalmazhatóságától, illetve a Kstv. 2. számú mellékletének erre vonatkozó 1.5. pontjától, a tisztességes eljárás követelményeinek megtartása ebben az eljárásban sem lett volna mellőzhető, az ezzel ellentétes Kstv. szerinti rendelkezés pedig alaptörvény-ellenes. Ebből következően az alaptörvény-ellenes jogszabályon alapuló felhatalmazás mentén meghozott NGM rendelet indítványozóra vonatkozó, normatív köntösbe burkolt egyedi döntése is az.

D)*Az indítványozó kérelmének összefoglalása*

94. Az indítványozó a kifejtett indokolás alapján kéri a támadott rendelkezések *ex tunc* hatályú megsemmisítését és az alkalmazási tilalom kimondását.

95. 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.

96. 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.) AB határozat]. Jelen esetben az általános alkalmazási tilalom kimondása azokat az eljárási következményeket teszi elkerülhetővé, amelyek visszafordíthatatlan jogkövetkezményekkel járnának.

97. A fentiek alapján kérjük indítványunk befogadását és elbírálását és a határozott kérelemben megfogalmazottaknak megfelelő döntés meghozatalát.

Tisztelettel:

dr. Bihary Tibor
az Indítványozó képviselőjében

