

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 18/2024. (XI. 11.) AB HATÁROZATA

a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény 2022. október 1. és 2023. december 31. között hatályban volt 2. mellékletének 57. pontja nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására, valamint az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 83. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó és dr. Márki Zoltán* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény 2022. október 1. és 2023. december 31. között hatályban volt 2. mellékletének 57. pontja nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló bírói indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 83. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 143. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék 108.K.703.554/2023/19. számú végzésével eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* és *f)* pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése és 32. § (2) bekezdése alapján.
- [2] Indítványában a bíróság egyrészt a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 2. melléklet 57. pontja nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény (a továbbiakban: Charta) 9. cikk 1., 2. és 4. pontjára hivatkozva. Másrészt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 83. § (3) bekezdése, valamint az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) 143. § (1) bekezdése sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését. Végül a támadott rendelkezések vonatkozásában indítványozta az egyedi alkalmazási tilalom elrendelését.
- [3] 2. A bírói kezdeményezésre okot adó ügy lényege a következőképpen foglalható össze.
- [4] A felperesként eljáró önkormányzat a Kvtv. 2. mellékletének 57. pontja szerinti szolidaritási hozzájárulás teljesítésére volt köteles a központi költségvetésbe a nettó finanszírozás keretében 2023-ban. Ennek éves összege

57 805 017 524 Ft volt. A teljesítés havi ütemezését és az egyes részletek arányát az Ávr. 4. mellékletének C) pontja írta elő. Mivel a nettó finanszírozás keretében a felperest megillető, központi költségvetésből származó források nem nyújtottak fedezetet a szolidaritási hozzájárulásra, az alapügy alpereseként eljáró Magyar Államkincstár a különbözetet megelőlegezte az Áht. 83. § (3) bekezdése alapján a központi költségvetés javára, és az Ávr. 143. § (1) bekezdése értelmében a tárgyhónapok 20. napját követően beszédési megbízásokat nyújtott be a felperessel szemben a megelőlegezett összegek megtérítésére.

- [5] A felperes a szolidaritási hozzájárulás további levonásának, illetve arra vonatkozóan a beszédési megbízás benyújtásának a megtiltását kérte a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény alapján benyújtott kereseti kérelmében. Ezt az első tárgyaláson akként változtatta meg, hogy a megvalósult cselekmények megsemmisítését kérte a levonások tekintetében, másodlagosan annak megállapítását kérte, hogy az alperes kizárólag a bevonásával lefolytatott, tisztességes, formalizált eljárásban meghozott, szabályszerűen közölt érdemi és indokolt határozat alapján vonhatta volna le a szolidaritási hozzájárulást, illetve bocsáthatott volna ki annak tekintetében beszédési megbízást.
- [6] Az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte. Hivatkozott arra, hogy a beszédési megbízás az irányadó szabályozás szerint egy pénzforgalmi cselekmény, amelyre vonatkozóan az Áht. közvetlen jogszabályi felhatalmazást ad. A beszédési megbízás a felek és a pénzforgalmi szolgáltató közötti, magánjogi elemekkel rendelkező jogviszony, amelyet többek között a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) is szabályoz, lebonyolításának módját pedig a pénzforgalomra irányadó ágazati szabályok határozzák meg. A beszédési megbízás kapcsán az alperes a felperessel szemben nem hoz hatósági döntést. Az alperes ugyanis az általa megelőlegezett költségvetési befizetésből fakadó megtérítési igénye érdekében nyújt be beszédési megbízást az önkormányzatokkal szemben, ennek nemteljesülése esetén az érvényesítés érdekében nem az alperes, hanem az állami adóhatóság jár el hatóságként.
- [7] 3. A Fővárosi Törvényszék – a peres eljárás felfüggesztése mellett – végzéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, amelynek lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [8] 3.1. A bírói indítvány szerint az Áht. 83. § (3) bekezdése és az Ávr. 143. § (1) bekezdése sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]. Nem vitatott ugyanis, hogy az alperes úgy bocsátott ki inkasszót a felperes által teljesítendő szolidaritási hozzájárulás összegének behajtása érdekében, hogy arról a felperest kizárólag egy informális levél megküldésével tájékoztatta. A felperes nincs abban a helyzetben, hogy megismerje, hogy pontosan hogyan került kiszámításra az inkasszált összeg. Az elvonás összegét egy elektronikus felületen (EBR42 az Önkormányzati Információs Rendszerben) ellenőrizheti konkrét háttérszámítások vagy indokolás feltüntetése nélkül. Azt sem tudhatja meg, hogy élt-e a pénzügyminiszter a Kvtv. által biztosított mérlegelési jogkörével (lásd: Kvtv. 2. melléklet 57.5. pont) a szolidaritási hozzájárulás felperes által teljesítendő összegének meghatározása során. A szolidaritási hozzájárulás esedékes részletének a felperest megillető költségvetési támogatásokból való levonása, illetve a beszédési megbízás kibocsátása ebből kifolyólag olyan eljárásban született, amelybe a felperes nincs bevonva, amelyben semmilyen jogát nem tudja érvényesíteni, és amelyben formális határozat nem is születik.
- [9] Az alperes a vitatott közigazgatási cselekményeknél a közteher jellegű szolidaritási hozzájárulás beszédése során alá-fölérendeltségi jogviszonyban a közhatalmi jellegét előtérbe helyezve jár el, közigazgatási szervnek minősül, és joghatást kiváltó tevékenységét (felperes vagyoni helyzetében előállt változás) a közigazgatási jog szabályozza. Az alperes a költségvetési elszámolási rendszer részeként hatóságként működik. Ezek miatt az alperes tevékenységére vonatkozik a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, amellyel viszont egyáltalán nem tudott élni a felperes. A felperest ügyfélként kellett volna kezelni különösen a 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) indokolásának [31]–[34] bekezdésével, a 7/2019. (III. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) indokolásának [33] bekezdésével és a 32/2019. (XI. 15.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.) indokolásának [59] bekezdésével összhangban.
- [10] 3.2. Az indítvány szerint a Kvtv. 2. mellékletének 57. pontja a Charta 9. cikk 1., 2. és 4. pontjába ütközik. A felperes 15 680 599 000 Ft költségvetési többlettel zárta a 2022. évet. A felperes működési bevétele teljes évre 356 milliárd Ft. A 2023. évre megemelték a szolidaritási hozzájárulást, amely mintegy 20 000 000 000 Ft-tal volt nagyobb, mint a 2022. évre vonatkozó összeg, és amely a 2022-es évről áthozott többletet fel is emésztette. Amennyiben a 2023. évben kapott állami támogatás összegét (39 792 798 898 Ft) vesszük alapul és ebből kivonjuk a felperest terhelő befizetendő összegeket (74 160 407 113 Ft, amiből 57 805 017 524 Ft a szolidaritási hozzájárulás), negatív eredményt kapunk, tehát a felperes a részére járó támogatást végeredményben több-

szőrösen visszafizette az állam részére a nettó finanszírozás keretében. A felperes akkor tudja a megemelkedett szolidaritási hozzájárulás összegét megfizetni, ha hitelfelvételt, folyószámlahitel-lehívást vagy egyéb adminisztratív intézkedéseket (finanszírozási megállapodások, halasztott fizetések) eszközöl. A felperes működési eredménye ugyan látszólagosan pozitív, valójában negatív számlaösszeggel, azaz veszteséggel zárta a 2023. évet és kezdte meg a 2024. évet. Az indítványozó bíróság utalt arra, hogy bár a jelen eljárásnak nem tárgya, lényeges tény, hogy a szolidaritási hozzájárulás 2024. évi összege 75 543 554 449 Ft. Ez 39 612 563 287 Ft-tal haladja meg a felperesnek a 2024-es költségvetési tervek szerint járó, az általános működésre és az ágazati feladatok támogatására előirányzott összeget.

- [11] Az indítvány értelmében a „szolidaritási hozzájárulás összegének megfizetésével a felperes negatív szaldóval zárja a 2023. évet, így aránytalan terhet jelent számára a szolidaritási hozzájárulás megfizetése és annak 2023. évben megemelkedett mértéke. A helyi önkormányzat mint felperes pénzügyi forrásai így nem állnak arányban a jogszabályban meghatározott feladatai ellátásával. A felperes részére rendelkezésre álló pénzügyi rendszer pedig ezért nem eléggé sokrétű és rugalmas ahhoz, hogy lehetővé tegye a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást, sőt annak érdekében, hogy feladatait el tudja látni, a csatolt szerződések alapján hitelt kell felvennie, kölcsönt kell lehívnia. Ez értelemszerűen fizetendő kamatokkal jár, amely a későbbi pénzügyi rendszerére lesz kihatással” (indítvány 9–10. oldal).
- [12] 4. A pénzügyminiszter az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján hivatalból kifejtette véleményét (a továbbiakban: *amicus curiae*) az indítványban előadottakról. Ezenfelül az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján megkereste a pénzügyminisztert nyilatkozattétel benyújtása érdekében, amire válasz nem érkezett. A főpolgármester beadványában tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az ügygel kapcsolatos álláspontjáról.
- [13] Az *amicus curiae* a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stab. tv.) 28. § (1) bekezdéséből indult ki. Ez a bekezdés a fizetési kötelezettség fogalmát határozza meg. Az *amicus curiae* szerint „a szolidaritási hozzájárulás a tartalmát tekintve megfeleltethető a Stab. tv. szerinti fizetési kötelezettség definíciójának, az tartalmilag – függetlenül az elnevezésétől – köztehernek (adónak) minősül, hiszen tartalmilag egy törvényi szabályozáson alapuló, kötelező jellegű, közvetlen ellenszolgáltatás nélküli, bizonyos önkormányzatok által teljesített pénzbeli szolgáltatás a közkiadások pénzügyi forrásainak biztosításához, amely a vonatkozó szabályozás [...] alapján nemteljesítés esetén köztartozásnak minősül, és azt az állami adóhatóság adók módjára hajtja be. [...] Mindemellett szükséges hangsúlyozni, hogy a szabályozást a központi költségvetésről szóló törvény tartalmazza, a szolidaritási hozzájárulás központi adónemnek minősül, valamint a szabályozás az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti alapvető jogokat nem érinti, így az indítványban megfogalmazottak álláspontunk szerint fel sem vethetőek” (*amicus curiae*, 1–2. oldal).
- [14] Az *amicus curiae* arra is kitért, hogy „a szolidaritási hozzájárulás fizetésére kötelezett önkormányzatok az országos átlagnál lényegesen kedvezőbb anyagi helyzetben vannak, ezért a kötelező feladatok ellátásának veszélyeztetése nem merülhet fel. [...] A jövedelemkülönbség kiegyenlítését szolgáló jogintézmények, így a szolidaritási hozzájárulás sem megszünteti, csupán csökkenti a jövedelmi különbségeket” (*amicus curiae*, 2. oldal).
- [15] Az *amicus curiae* a nemzetközi szerződésbe ütközés vonatkozásában azt adta elő, hogy a „Charta rendelkezéseivel nem ellentétes, hogy a Stab. tv. rendelkezései szerint az önkormányzatokat fizetési kötelezettség terhelje. A szolidaritási hozzájárulás tételesen nem csökkenti az érintett önkormányzatok költségvetési támogatásait, csak a szolidaritási hozzájárulás teljesítése történik olyan módon, hogy a nettó finanszírozás keretében a támogatások terhére történik annak érvényesítése. Ahogy a fentiekben is jeleztem, a szolidaritási hozzájárulás ettől függetlenül nem támogatáscsökkentés, hanem fizetési kötelezettség. Emiatt nem merülhet fel, hogy az érintett önkormányzatok ne lennének jogosultak saját pénzügyi forrásokra, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek (Charta 9. cikk 1. és 3. bekezdés). A szolidaritási hozzájárulás a fentiekben jelzettek miatt nem túlzott mértékű, így nem veszélyezteti az önkormányzati feladatok ellátását. A költségvetési törvény alapján az érintett önkormányzatok a szolidaritási hozzájárulás fizetésére nem kötelezett önkormányzatokkal azonos elvek mentén jogosultak a költségvetési törvény 2. melléklete szerinti támogatásokra, így a Charta 9. cikk 2. bekezdésének rendelkezései sem sérülnek. A Charta 9. cikk 4. bekezdésével összefüggésben fontos rögzíteni, hogy a szolidaritási hozzájárulás fizetéssel érintett önkormányzatok jogosultak a költségvetési törvény 2. melléklete szerinti támogatásokra. A szolidaritási hozzájárulás mértéke elmarad az önkormányzatok által kivethető iparűzési adómértékektől, így a magasabb jövedelmi helyzetű önkormányzatok esetében sem sérül a Charta ezen rendelkezése” (*amicus curiae*, 3. oldal).
- [16] Az Alkotmánybíróság a jelen határozat indokolásának III., IV. és V. pontjában foglaltak szerint figyelembe vette az *amicus curiae* tartalmát.

II.

[17] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezése:

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

[18] 2. A Charta indítvánnyal érintett rendelkezései:

„9. Cikk

A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai

1. A helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek.

2. A helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia.

[...]

4. Azon pénzügyi rendszerek, amelyeken a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai alapulnak, legyenek elég sokrétűek és rugalmasak ahhoz, hogy lehetővé tegyék – amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges – a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást.”

[19] 3. A Kvtv. 2. mellékletének indítvánnyal sérelmezett rendelkezései:

„57. 4. Önkormányzati szolidaritási hozzájárulás jogcím

57.1. A 22 000 forint feletti egy lakosra jutó iparűzési adóerő-képességgel rendelkező önkormányzat az egy lakosra jutó iparűzési adóerő-képességétől függő mértékű szolidaritási hozzájárulást teljesít a központi költségvetésnek. A szolidaritási hozzájárulás alapja az önkormányzat 1.3. pont szerinti iparűzési adóerő-képességet meghatározó adóalapja (a továbbiakban: a szolidaritási hozzájárulás alapja). A szolidaritási hozzájárulás teljesítése a nettó finanszírozás keretében történik.

57.2. A szolidaritási hozzájárulás számításakor alkalmazandó paramétertábla:

| | A | B | C | D |
|---|---|-------------|--|---------|
| | Kategóriák az önkormányzat egy lakosra jutó iparűzési adóerő-képessége szerint (forint) | | Hozzájárulás mértéke a szolidaritási hozzájárulás alapjának százalékában | |
| | alsó határ | felső határ | minimum | maximum |
| 1 | 0 | 22 000 | 0 | 0 |
| 2 | 22 001 | 50 000 | 0 | 0,40 |
| 3 | 50 001 | 58 000 | 0,40 | 0,50 |
| 4 | 58 001 | 78 000 | 0,50 | 0,60 |
| 5 | 78 001 | 102 000 | 0,60 | 0,67 |
| 6 | 102 001 | 950 000 | 0,67 | 0,75 |

57.3. A szolidaritási hozzájárulás az alábbi képlet alapján határozható meg:

$SZH = SZHA * [C + (AE - A)/(B - A) * (D - C)] / 100$, egész számra kerekítve – KT, de értéke legalább 0 ahol:

SZH = szolidaritási hozzájárulás fizetendő összege,

SZHA = szolidaritási hozzájárulás alapja,

AE = az önkormányzat egy lakosra jutó iparűzési adóerő-képessége, ami alapján a szolidaritási hozzájárulás mértékének számításakor alkalmazandó 57.2. pont szerinti paramétertábla megfelelő sora alkalmazandó, A–D = a szolidaritási hozzájárulás számításakor alkalmazandó 57.2. pont szerinti paramétertábla oszlopai szerinti érték,

KT = 600 fő lakosság alatti települések esetében alkalmazandó korrekciós tényező, amelynek összege 12 millió forint.

57.4. Amennyiben a település közös hivatal székhelye, az 57.2. pont szerinti paramétertábla 2–6. sorai szerinti kategóriákban a rá irányadó %-os mérték 0,05 százalékponttal kisebb.

57.5. Az államháztartásért felelős miniszter az 1.3. pont szerinti iparüzési adóerő-képességet meghatározó adó-alap és az egy lakosra jutó iparüzési adóerő-képesség ismeretében az 57.2. pont szerinti paramétertáblában szereplő kategóriahatárokat és hozzájárulási mértékeket módosíthatja. A módosítás nem érintheti hátrányosan egyetlen kategóriát sem.”

[20] 4. Az Áht. indítvánnyal sérelmezett rendelkezései:

„83. § (3) Ha az (1) bekezdés szerinti források az (1) bekezdésben meghatározott tartozásokra nem nyújtanak fedezetet, a különbözetet a kincstár a Kincstári Egységes Számla terhére megelőlegezi. A kincstár az ezen a jogcímen keletkező követelésének érvényesítése érdekében havonta beszédési megbízást nyújt be a helyi önkormányzattal, Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott helyi önkormányzati költségvetési szervvel szemben. A megelőlegezett összeg után a megelőlegezést követő hónap első napjától a fizetési kötelezettség teljesítéséig a kincstár az előző évi átlagos jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő mértékű kamatot számít fel.”

[21] 5. Az Ávr. indítvánnyal sérelmezett rendelkezése:

„143. § (1) A Kincstár az Áht. 83. § (3) bekezdése alapján megelőlegezett összeg beszédésére a tárgyható 20. napját követően nyújt be beszédési megbízást.”

III.

[22] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Alaptörvényben és az Abtv.-ben lefektetett formai és tartalmi kritériumoknak {a feltételekkel kapcsolatos gyakorlatot lásd például: 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7]; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [9]}.

[23] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bíróság a peres eljárás felfüggesztése mellett olyan végzéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, amely az Alkotmánybíróság hatáskörét biztosító alaptörvényi és Abtv.-beli szabályokat is megjelölte. Az indítvány alaptörvény-ellenesség, illetve nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására, jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére, valamint egyedi alkalmazási tilalom elrendelésére irányult. A bíróság az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó szabályokat támadta oly módon, hogy az alább részletezett egyetlen kivétellel alkotmányjogilag értékelhető indokolást adott elő az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben, továbbá értékelhető indokolást fűzött a nemzetközi szerződésbe ütközés vonatkozásában a Kvtv. támadott szabályaihoz.

[24] A fentebb említett kivétel az Ávr. 143. § (1) bekezdése körében merült fel. Ez a bekezdés azt szabályozza, hogy a kincstár mely időponttól nyújthat be beszédési megbízást a helyi önkormányzattal vagy az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott helyi önkormányzati költségvetési szervvel szemben. A szóban forgó szabály tehát a beszédési megbízás benyújtása határidejéről rendelkezik. Az indítványozó egyáltalán nem indokolta, hogy miért lenne tisztességtelen az, hogy a kincstár a tárgyható 20. napját követően nyújt be beszédési megbízást. „Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint pedig az indokolás hiánya {lásd pl.: 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3245/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10], [13]} az ügy érdemi elbírálásának akadálya” {lásd például: 3353/2019. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [21]; 3392/2020. (X. 29.) AB végzés, Indokolás [18]; 3416/2023. (X. 11.) AB végzés, Indokolás [13]}. Emiatt az Ávr. 143. § (1) bekezdésének érdemi felülvizsgálata az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben nem volt lefolytatható. Az Alkotmánybíróság az indítványt e körben a jelen határozat rendelkező részének 3. pontja szerint visszautasította az Abtv. 64. § d) pontja alapján, mert nem teljesültek az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában foglalt törvényi feltételek.

[25] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az indítvány a Kvtv. és az Áht. tekintetében megfelelt a határozott kérelem követelményének [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés].

[26] 2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az, hogy hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét bírói kezdeményezés és alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja, tekintettel arra, hogy az alkotmánybírósági eljárás alapjaként szolgáló ügyekben a hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezést alkalmazták {lásd például:

34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [24]; 3045/2024. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [7]]. Figyelemmel arra, hogy az indítványozó bíróság az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során a Kvtv. 2. melléklet 57. pontját még alkalmazza, ebben az alkotmánybíróági eljárásban sem volt az érdemi vizsgálat akadálya, hogy a támadott jogszabályok közül a Kvtv. 2024. január 1-jétől hatálytalan. Az Áht. sérelmezett szabálya pedig még mindig hatályban van.

- [27] 3. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a Kvtv. és az Áht. indítvánnyal támadott rendelkezései a hatásköri korlát [Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés] alkalmazási hatálya alá tartoznak-e, hiszen az Alkotmánybíróság hatáskörgyakorlásra irányuló eljárása során az államadósság a teljes hazai össztermék felét mindvégig meghaladta, és a bírói indítvány az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének a sérelmére hivatkozott a nemzetközi szerződésbe ütközés mellett.
- [28] 3.1. Az Alkotmánybíróság először a Kvtv. támadott szabályai felülvizsgálhatóságával foglalkozott.
- [29] E tekintetben emlékeztetni szükséges arra, hogy a hatásköri korlátot az Alaptörvény nem mindegyik alkotmánybíróági eljárásra vonatkoztatja, hanem csak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglaltakra. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontjában rögzített hatáskörré, ami a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata, ez a korlátozás nem vonatkozik. Ezt már korábban kifejezetten megállapította a testület a Chartával összefüggésben {lásd: 3383/2018. (XII. 14.) AB határozat (a továbbiakban: Abh4.), Indokolás [18]}. Ezért a hatásköri korlát nem képezhetette az akadályát annak a jelen eljárásban sem, hogy az Alkotmánybíróság a szolidaritási hozzájárulás Kvtv.-ben foglalt sérelmezett szabályait felülvizsgálja a Charta 9. cikkének 1., 2. és 4. pontjai alapján.
- [30] 3.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a hatásköri korlát gátolja-e az Áht. sérelmezett szabályának a felülvizsgálatát az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben.
- [31] 3.2.1. Az Alkotmánybíróság általános jogrendre vonatkozó állandó gyakorlata szerint az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt törvények listája zártkörű. 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]}.
- [32] A támadott rendelkezés formálisan az Áht.-ban található, amely törvény nincs felsorolva az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében. A fentebb összefoglalt állandó gyakorlatnak megfelelően azonban az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta a következő alpontban, hogy az Áht. sérelmezett szabálya tartalmilag milyen normának feleltethető meg.
- [33] 3.2.2. Az *amicus curiae* a hatásköri korlát alkalmazását arra alapozta, hogy központi adónemről, illetve központi költségvetésről szóló törvény tartalmáról van szó. Megjegyzendő, hogy ez nem releváns a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatakor, mert ebben az esetben maga az alkotmánybíróági hatáskör áll a korlátozás hatályán kívül (lásd: jelen határozat indokolásának III.3.1. pontját (Indokolás [29])). Ezért az Alkotmánybíróság ebben az alpontban már csak azt vizsgálta, hogy az Áht. 83. § (3) bekezdésének alkotmányossági felülvizsgálatát gátolják-e az *amicus curiae* 2. oldalán előadottak (lásd idézve: jelen határozat indokolásának I.4. pontját (Indokolás [12] és köv.). A kérdés tehát az volt, hogy az Áht. támadott szabálya központi költségvetési vagy (anyag) adójogi norma-e, mert ha igen, akkor a hatásköri korlát alá tartozik.
- [34] A központi költségvetés immanens tartalma a bevételi és a kiadási előirányzatokat foglalja magában az államháztartás központi alrendszer 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 alanyra, 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]}.

- [35] „Az államháztartási jog általános jellemzője, hogy kötött rendet ad a költségvetési előirányzatokkal való gazdálkodáshoz. Az államháztartás alanyainak úgy kell rendelkezniük az előirányzatokról és beszámolniuk azok teljesítéséről, ahogyan azokat az Áht. és más jogszabályok előírják” {8/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [65]. A központi költségvetési előirányzatokat nem az Áht., hanem az éves központi költségvetési törvény tartalmazza.
- [36] Az államháztartás önkormányzati alrendszerének finanszírozási rendjére vonatkozó törvényi szintű szabályokat az Áht. fekteti le. Ezek között foglal helyet az a rendelkezés, amely az államháztartás központi és helyi alrendszere közti pénzmozgásokra a nettó finanszírozást rendeli alkalmazni. Ennek a finanszírozási megoldásnak a lényege az, hogy a kincstár az Áht. 83. § (1) bekezdésében megjelölt, a helyi önkormányzatoknak járó, azaz számukra forrást jelentő támogatásokból levonja azokat a tételeket, amelyeket a helyi önkormányzatok kötelesek teljesíteni a központi költségvetésbe, és csak a különbözet utalásáról gondoskodik a helyi önkormányzatok javára. A levonandó tételek jogcímeit, amelyek a helyi önkormányzatok szempontjából tartozásnak minősülnek, szintén az Áht. 83. § (1) bekezdése határozza meg.
- [37] Az Áht. 83. § (3) bekezdése, amit az indítványozó támadott, azt a helyzetet kezeli, amikor a helyi önkormányzat tartozásai meghaladják a forrásait a nettó finanszírozásban, azaz a helyi önkormányzat nettó pénzforgalmi pozíciója a központi költségvetéssel szemben „követel”-ből „tartozik”-ra változik az adott elszámolási időszakban. Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy egy hónapban az önkormányzat több tartozás befizetésére köteles a központi költségvetésbe, mint amennyi forrásra jogosult onnan. Ekkor a különbözetet a kincstár a Kincstári Egységes Számla terhére megelőlegezi. Az Áht. 83. § (3) bekezdése ezzel az elszámolástechnikai fogással teremti meg a fedezetét a központi költségvetés javára járó befizetésnek. Az önkormányzatra pedig beszedési megbízás benyújtásával terheli a megelőlegezés jogcíméből származó tartozást és annak kamatait.
- [38] Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Áht. 83. § (3) bekezdése tartalmilag egy olyan összetett norma, amely az államháztartás önkormányzati alrendszerének finanszírozási rendjéből (nettó finanszírozás) következő egyik szabályozási kérdésre ad választ egy sajátos elszámolástechnika intézményesítésével.
- [39] Ha az Áht. 83. § (3) bekezdésének előbb összefoglalt normatartalmát összevetjük az *amicus curiae* beadványban említett törvényhozási tárgykörök tartalmával, akkor egyértelmű, hogy az nem illeszkedik a központi költségvetés és adók tárgykörébe, mert egy államháztartási jogi normáról van szó. Az Áht. 83. § (3) bekezdése nem bevételi előirányzatról, nem kiadási előirányzatról és nem adótényállási elemről rendelkezik. Az elemzett bekezdés az államháztartás önkormányzati alrendszerének finanszírozási rendjéhez tartozó sajátos elszámolástechnikát tételez, és mint ilyen, nem is érinti a költségvetési előirányzatok összegét. Az pedig fel sem térdött az Alkotmánybíróság eljárásában, hogy az Áht. 83. § (3) bekezdése az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében listázott további törvényhozási tárgykörökbe (zárszámadás, illeték, járulék, vám, helyi adó) illeszkedő normát foglalna magában. Következésképpen az Áht. sérelmezett bekezdése formálisan sem és tartalmilag sem tartozik a hatásköri korlát alkalmazási hatálya alá, és ezért az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja azt az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben.
- [40] 4. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az Abtv. 31. § (1) bekezdése (*res iudicata*) akadályát képezi-e az érdemi vizsgálatnak.
- [41] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Áht. sérelmezett rendelkezéseit érdemben még nem vizsgálta felül, ezért e körben nincs helye az ítélt dologra alapított visszautasításnak.
- [42] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kvtv. sérelmezett rendelkezéseit sem vizsgálta még felül érdemben, ezért e körben sincs helye az ítélt dologra alapított visszautasításnak. Ezen az nem változtat, hogy a szolidaritási hozzájárulás azon szabályait, amelyek a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvényben (a továbbiakban: 2017-es költségvetési törvény) voltak foglaltak, az Abh4.-ben ütköztette a Charta 9. cikk 1., 2. és 5. pontjával.
- [43] 5. A fentiek értelmében nem volt akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésben foglaltak alapján érdemi vizsgálatot folytasson le a Kvtv. 2. melléklet 57. pontjának Chartába ütközése, valamint az Áht. 83. § (3) bekezdése Alaptörvénybe ütközése vonatkozásában.

IV.

- [44] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

- [45] 1. Az Alkotmánybíróság először a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát (IV.), majd az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe ütközés vizsgálatát folytatta le (V.).
- [46] Előbbi körében az Alkotmánybíróság áttekintette, hogy a Charta 9. cikk 1., 2. és 4. pontjával kapcsolatban milyen megállapításokat tett korábbi döntéseiben, és levonta az azokból adódó következtetéseket (IV.2. pont, Indokolás [47] és köv.), elemezte a szolidaritási hozzájárulás Kvtv.-ben foglalt sérelmezett szabályait (IV.3. pont, Indokolás [55] és köv.), majd ezek fényében felülvizsgálta a Kvtv. 2. mellékletének 57. pontját (IV.4. pont, Indokolás [64] és köv.)
- [47] 2. Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése értelmében a nemzetközi jog azon forrásai, amelyek nem minősülnek a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak, jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. Magyarország 1990 óta az Európa Tanács tagja [lásd: az Európa Tanács Alapszabályához és az Európa Tanács kiváltságairól és mentességeiről szóló Általános Egyezményhez való csatlakozásról, valamint az Európai Emberi Jogi egyezmény aláírásáról szóló 76/1990. (XI. 2.) OGY határozat]. A Chartát mint nemzetközi szerződést az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdették Magyarországon, ekként az a magyar jogrendszer részét képezi. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság az Abh4., Indokolás [19] bekezdésében megállapította, a „nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata a normakontroll egy különleges változata, amely esetén az irányadó jogforrás nem az Alaptörvény, hanem az érintett nemzetközi szerződés [legutóbb: 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [21]]. Mindez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság nem az Alaptörvény, hanem a Charta mint nemzetközi szerződés tartalmát értelmezi, és veti össze a támadott jogszabályi rendelkezéssel”.
- [48] 2.1. A Charta 9. cikke a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásairól szól. Magyarország a Charta 9. cikkének kötelező hatályát magára nézve elismerte. Az Alkotmánybíróság egy korábbi eljárásában „a Charta 9. cikke [...] értelmezését mindenekelőtt a Chartához kapcsolódó, nem hiteles Magyarázó jelentés (*Explanatory report*) alapján végezte el, figyelemmel a nemzetközi szerződések értelmezésének általános szabályait rögzítő, az 1987. évi 12. törvényerejű rendelettel kihirdetett 1969. évi bécsi szerződés 31. cikkére is” (Abh4., Indokolás [22]). Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásában is irányadónak tekintette az Abh4.-ben alkalmazott értelmezési módszert.
- [49] „A 9. cikk 1. pontja rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok nem korlátlanul, hanem a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül jogosultak megfelelő saját pénzügyi forrásokra, amely azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai nem függetleníthetők a nemzeti gazdaságpolitika által meghatározott keretektől. [...] a Charta szóhasználatában pénzügyi források alatt nem csupán a költségvetési támogatásokat, hanem a helyi önkormányzatok saját bevételeit is nyilvánvalóan érteni kell. A 9. cikk 1. pontja szerinti pénzügyi forrásokkal történő szabad rendelkezés követelménye a Magyarázó jelentés szerint még a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül sem jelent azonban teljes függetlenséget, hanem azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok nem foszthatóak meg attól a szabadságuktól, hogy maguk határozzák meg a kiadási prioritásaikat” (Abh4., Indokolás [23]).
- [50] „A 9. cikk 2. pontja értelmében a pénzügyi forrásoknak a helyi önkormányzatok feladataival arányban kell állnia, mely arányossági követelménynek a Charta szóhasználatából következően nem a költségvetési támogatások, hanem a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai egésze tekintetében kell teljesülnie” {Abh4., Indokolás [24]; lásd még ugyanezt: 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat (a továbbiakban: Abh5.), Indokolás [35]}. Az Abh4.-ben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az államok helyi önkormányzatokra vonatkozó költségvetési szabályozása csak szélsőséges esetben vezethet a Charta 9. cikk 1. pontjának sérelmére. Ilyen szélsőséges esetnek tekinthető, ha a szabályozás sérti a 9. cikk 2. pontja szerinti arányosság elvét. Az a szabályozás, mely differenciáltan, kizárólag a jelentős egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező helyi önkormányzatok esetében írja elő szolidaritási hozzájárulás fizetését, mint amilyen a 2017. évi költségvetésről szóló törvény indítvánnyal támadott rendelkezése is, éppen ezért nem tekinthető a Charta 9. cikk 1. és 2. pontjaival ellentétesnek.” (Abh4., Indokolás [35]).
- [51] „A 9. cikk 4. pontja azon pénzügyi rendszerekre vonatkozóan, amelyeken a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai alapulnak, előírja sokrétűség és a rugalmasság követelményét annak érdekében, hogy azok lehetővé tegyék – amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges – a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást” (Abh5., Indokolás [34]).
- [52] 2.2. A fentiekből az következik, hogy a Charta 9. cikk 1. pontja értelmében a helyi önkormányzatok saját forrásai a nemzeti gazdaságpolitikába ágyazottak, attól nem választhatók el, abból nem ragadhatók ki. Ebben az értelemben a saját forrásokhoz való jog relatív, a nemzeti gazdaságpolitika függvényében értelmezendő. A saját források feletti önkormányzati döntési hatáskört védi az előbbi keretek között.
- [53] A Charta 9. cikk 2. pontja szerinti feladatokkal arányos források követelménye magában foglalja az összes önkormányzati forrást, azaz ennek a pontnak az érvényesülése azt követeli meg, hogy a helyi önkormányzatok

finanszírozási rendszere mint egész biztosítsa a pénzügyi fedezetet a helyi önkormányzatok számára azon feladatok ellátásához, amelyeket jogszabályok telepítenek rájuk. A Magyarázó jelentés ehhez a ponthoz azt fűzi hozzá, hogy az arányos források követelménye mindenekelőtt azon feladatok tekintetében kell, hogy érvényesüljön, amelyeket kifejezetten előírtak a számukra, azaz amelyeket központi jogszabály alapján kötelező ellátniuk. Az Alkotmánybíróság annak a megállapítását, hogy ez a pont sérült, a szélsőséges esetekre tartja fenn. A finanszírozási rendszer egészére vonatkoztatott arányosság követelménye nem önmagáért való szabály. Azt célozza, hogy a feladatellátás anyagi-pénzügyi fedezete biztosított legyen. A szolidaritási hozzájárulás cizellált szabályrendszerében önmagában nem vonható kétségbe a Charta 9. cikk 1. és 2. pontja alapján.

- [54] A Charta 9. cikk 4. pontja azt garantálja, hogy az önkormányzati finanszírozás rendszerében lehetőség szerint a bevételek tartsanak lépést a kiadások alakulásával. A Magyarázó jelentés ennek a pontnak akkor tulajdonít kiemelkedő jelentőséget, amikor az infláció az önkormányzati feladatellátás költségeit emeli, miközben a bevételek színvonala ezt nem követi le. Mindazonáltal ebből a pontból a Magyarázó jelentés szerint nem vonható le olyan következtetés, hogy a forrásoknak automatikusan igazodniuk kellene a növekvő költségekhez.
- [55] 3. A szolidaritási hozzájárulást a 2017-es költségvetési törvény vezette be Magyarországon. Ez a jogintézmény ugyanakkor nem ismeretlen az Európa Tanács tagállamaiban sem, mint amilyen például a Német Szövetségi Köztársaság, ahol működik a szolidaritási hozzájárulásnak megfelelő jogintézmény.
- [56] 3.1. A *Gewerbsteuerumlage* („jutalék a helyi iparüzési adóból”) az 1969-es önkormányzati pénzügyi reform óta egy olyan fizetési kötelezettség, amelyet a német helyi iparüzési adóbevételeket beszedő települési önkormányzatok fizetnek a tartományi és a szövetségi költségvetésbe. A magyar szabályozáshoz képest különbség, hogy a *Gewerbsteuerumlage* alkalmazására a *Grundgesetz* 106. § (6) bekezdés negyedik mondata kifejezett felhatalmazást ad. A *Gewerbsteuerumlage* anyagi jogi szabályai nem az éves költségvetési törvényben, hanem egy önálló törvényben találhatók. Ez a *Gemeindefinanzreformgesetz*, amelynek 6. §-a rendezi a szóban forgó jutalékot. Ezt a német kormányzati pénzügyekben nem tekintik *Finanzausgleich*-nak nevezett horizontális közpénzügyi kiegyenlítés részének, hanem fordított vertikális (letről felfelé irányuló) közpénzügyi kiegyenlítésként fogják fel. A *Gewerbsteuerumlage* nem a pénzügyi, hanem a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartozik, mert nem adóként kezelik. Az adókkal kapcsolatos jogviták a pénzügyi bíróságokhoz tartoznak.
- [57] 3.2. Az Alkotmánybíróság Abh4.-ben tett megállapításai szerint a szolidaritási hozzájárulás eredetileg a horizontális közpénzügyi kiegyenlítés részeként jelent meg a magyar önkormányzatok finanszírozási rendszerében. Ezt a jellemzőjét ismerte el az Alkotmánybíróság az Abh4., Indokolás [36] bekezdésében.
- [58] A 2017-es és a 2023-as szolidaritási hozzájárulás elemi megkülönböztető jegye azonban az, hogy a fenti jellemzőjét 2023-ra a szolidaritási hozzájárulás elveszítette. A Kvtv. 2. melléklete 57. pontjának – ellentétben az Abh4. idején hatályban volt szabályozással – nincs olyan eleme, amely a magas adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatoktól való támogatásvonással egyidejűleg az alacsony adóerő-képességgel rendelkező települési önkormányzatok számára kiegészítő támogatás fizetéséről rendelkezne.
- [59] A 2023-as szolidaritási hozzájárulás jogforrása a Kvtv. 2. melléklete, amely a „települési önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása” címet viseli. Ezek azok a támogatások, amelyeket a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 117. § (1) bekezdés a) pontja alapján a központi költségvetésnek felhasználási kötöttséggel biztosítania kell a települési önkormányzatok számára kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladataikra. A mellékletben összesen 160 sorban foglalt jogcím található. Ebből 159 soron támogatást irányoztak elő, amelyet a központi költségvetés a települési önkormányzatoknak biztosít összesen 860,6 milliárd Ft összegben (az összesített összeget lásd: Kvtv. 1. melléklet IX. fejezet 1. cím; a jogcímek felsorolását és számozását lásd: Kvtv. 2. melléklet I. pont).
- [60] A Kvtv. 2. melléklet I. pontja legutolsó, 160. során található a szolidaritási hozzájárulás, ami a támogatásokkal ellentétes irányú pénzmozgást jelent, azaz ezt a Kvtv.-ben meghatározott adóerő-képességgel rendelkező települési önkormányzatok fizetik a központi költségvetésbe. Ennek ellenére a szolidaritási hozzájárulás a fentebb idézett című 2. mellékletben található.
- [61] A Kvtv. támadott szabályai értelmében (Indokolás [19]) a szolidaritási hozzájárulás egy olyan közjogi fizetési kötelezettség volt 2023-ban, amelynek alanya a 22 000 Ft feletti egy lakosra jutó iparüzési adóerő-képességgel rendelkező önkormányzat volt; tárgya a helyi iparüzési adó bevezetésének önkormányzati hatásköre volt; alapja az egy önkormányzati lakosra jutó iparüzési adóerő-képesség volt, amit nem a folyóévi, hanem az egy évvel korábbi adatok alapján határoztak meg (lásd: Kvtv. 2. melléklet II. 1.2. és 1.3. pont); mértéke az alapja függvényében sávosan emelkedett. A szolidaritási hozzájárulásból származó befizetéseket (237,24 milliárd Ft) a köz-

ponti költségvetés IX. fejezete javára számolták el, amely a helyi önkormányzatok támogatásait (968,59 milliárd Ft) foglalta magában, és amelyből 860,6 milliárd Ft az Möt. 117. § (1) bekezdés a) pontja szerinti támogatás. Az államháztartásért felelős miniszter diszkrecionális jogkörben eljárva a Kvtv. 2. melléklet 57.2. pontja szerinti paramétertáblában szereplő kategóriahatárokat és hozzájárulási mértékeket módosíthatta, amely egyetlen kategóriát sem érinthetett hátrányosan. A szolidaritási hozzájárulás jellemzője volt még 2023-ban az is, hogy befizetésével szemben a fizetésre kötelezett önkormányzat ellenszolgáltatásra nem volt jogosult.

- [62] 3.3. Ami a szolidaritási hozzájárulás alkotmányos megítélését illeti, az Alkotmánybíróság arra mutat rá, hogy a helyi önkormányzatok szolidaritási hozzájárulás-fizetési kötelezettsége nem a közteherviselési kötelezettségből fakad. Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének ugyanis a helyi önkormányzatok nem a címzettjei, hanem a jogosultjai, azaz olyan közhatalommal rendelkező szervezetek, amelyeket alaptörvényi szinten ruháztak fel adóztatási hatáskörrel [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés h) pont]. Az Möt. 41. § (1) bekezdése alapján *sui generis* jogi személynek minősülő helyi önkormányzatok annyiban lehetnek a közteherviselési kötelezettség alanyai alkotmányjogi értelemben, amennyiben magánjogi jogviszony szereplőiként járnak el. A szolidaritási hozzájárulás olyan költségvetési törvényben meghatározott fizetési kötelezettség, amelyhez számos hasonló példát ismer a Kvtv. (lásd például: Kvtv. 10. §). Megjegyzendő az is, hogy ha a szolidaritási hozzájárulás központi adó lenne, nem lehetne az anyagi jogi szabályait a Kvtv.-ben elhelyezni, és kizárt lenne a miniszter diszkrecionális döntési joga a szolidaritási hozzájárulás mértékére kiható módosításáról. Nincs és nem is lehet olyan törvényben szabályozott adó, amelynek normában foglalt sávjait és mértékeit a végrehajtó hatalom (Kormány) egyik tagja tetszése szerint megváltoztathatja valamely adóalanyi részcsoporthoz javára.
- [63] Ezekből az következik, hogy a Kvtv. sérelmezett szabályaiban foglalt szolidaritási hozzájárulás egy olyan, alkotmányjogi értelemben adónak nem minősülő, ám kötelező és ellenszolgáltatás nélküli közjogi fizetési kötelezettség az államháztartás helyi alrendszeréből az államháztartás központi alrendszerébe, amelyet a törvényalkotó a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerébe ágyazott, hiszen a települési önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatásával összefonva szabályozta. A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerében a szolidaritási hozzájárulás a fizetésére kötelezett települési önkormányzat forrásait csökkenti. A pénzforgalmi egyenleg szintjén az önkormányzat a szolidaritási hozzájárulással csökkentett általános működésre és ágazati feladatokra járó támogatások összegét élvezzi a költségvetési évben.
- [64] 4. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy jelen eljárása nem az absztrakt, hanem a konkrét normakontroll különleges változata (nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata), amelyben kiindulópontként az indítványra okot adó ügy tényállása szolgált. Ezért az eldöntendő kérdés nem pusztán az volt, hogy a Kvtv. perben alkalmazandó támadott rendelkezései általában ellentétesek-e a Charta indítványozó által felhívott rendelkezéseivel, hanem kifejezetten az is, hogy azok olyan tartalommal érvényesíthetőek-e a perben a felperes esetében, amely konform a Charta 9. cikk 1., 2. és 4. pontjával. Az Alkotmánybíróság a Charta felhívott pontjainak a sorrendjében folytatta le a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát.
- [65] A bírói indítvány azt tárta az Alkotmánybíróság elé, hogy a felperesi önkormányzat a szolidaritási hozzájárulás összegének megfizetésével negatív egyenleggel zárja a 2023. évet. Ennek okaként azt jelölte meg, hogy míg a felperest 39,8 milliárd Ft illeti meg támogatás formájában a Kvtv. 2. melléklete szerint, addig 57,8 milliárd Ft-ot köteles befizetni a központi költségvetésbe szolidaritási hozzájárulás jogcímen. A kettő különbözete 18 milliárd Ft. Az Alkotmánybíróságnak, anélkül hogy jogosult lett volna új vagy másik tényállást megállapítani, azt kellett eldöntenie, hogy a támadott szabályozás ellentétes-e a Charta fentebb hivatkozott pontjaival. Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor – összhangban az Alaptörvény hatálybelépése előtt folytatott gyakorlatával [lásd például: 48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 330, 337.] – nem tartozik a feladatába annak tényszerű vizsgálata, hogy az önkormányzatok számára a törvényhozás által biztosított bevételi források megfelelően biztosítják-e a feladatok ellátásának gazdasági feltételeit. Az Alaptörvény e tekintetben nem hozott magával olyan változást, amely az Alkotmánybíróság – feladat- és hatásköreiben gyökerező – szerepfelfogását abba az irányba térítette volna el, hogy számszerűségi felülvizsgálatot folytasson le az önkormányzati finanszírozási rendszer felett.
- [66] 4.1. A Charta 9. cikk 1. pontja a saját pénzügyi források, azaz az önkormányzati bevételek feletti relatív rendelkezési szabadságot védi. Ez a pont arra irányul, hogy az önkormányzati bevételekhez a nemzeti gazdaságpolitika által lehetővé tett kereteken belül közvetlenül ne kapcsolódjon olyan speciális jogszabályi rendelkezés, amely pontosan meghatározza, hogy mire lehet fordítani azokat. A szolidaritási hozzájárulás nem hozható alkotmányjogilag értékelhető, és ekként érdemi elbírálást lehetővé tevő kapcsolatba a Charta előbbi pontjával. A Kvtv. 2. mellékletének 57. pontja ugyanis tárgyánál és tartalmánál fogva nem korlátozza valamely önkor-

mányzati forrás felhasználási lehetőségét, hanem egy fizetési kötelezettséget ír elő, ami az önkormányzat számára nem bevételi forrás, hanem kötelező kiadás.

- [67] A Charta szóban forgó pontját nem lehet úgy értelmezni, hogy valamely központi jogszabályból következő önkormányzati kiadás a bevételek feletti szabad rendelkezési jogot csorbítja. Ez a pont az önkormányzati bevételek pántlikázásával avagy felcímkézésével szemben fogalmazódott meg, és nem vonatkozik az önkormányzati kiadásokra. E tekintetben tehát az Alkotmánybíróság osztotta az *amicus curiae*-ben foglaltakat.
- [68] 4.2. A Charta 9. cikk 2. pontja az arányosság követelményét fekteti le, amelynek – az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint – nem a költségvetési támogatások, hanem a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai egésze tekintetében kell teljesülnie (Indokolás [53]). Másként fogalmazva: amikor az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy az arányosság követelménye érvényesült-e, az önkormányzat kiadási és bevételi előirányzatait nem külön-külön tételesen, hanem összességükben vizsgálja meg. A vizsgálat köréből a szolidaritási hozzájárulás sem rekeszthető ki, hiszen azt a törvényalkotó a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerébe ágyazta (Indokolás [63]).
- [69] 4.2.1. A Charta 9. cikk 2. pontja szerinti arányosság követelményét tehát nem lehet egy konkrét költségvetési tételre vonatkoztatni, hanem azt a szabályozás komplex jellegére tekintettel, a 9. cikk további rendelkezéseivel összhangban szükséges vizsgálni. A Charta eredeti angol nyelvű szövege a 9. cikk (2) bekezdésében az alábbi rendelkezést tartalmazza: „*Local authorities’ financial resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law.*” A „*commensurate*” kifejezést a magyar nyelvű kihirdetett szöveg arányban álló-nak fordítja, ami visszaadja az eredeti szótári jelentést, hiszen az összemérhető, hozzáillőt, valamihez hozzámérhető, azaz valamivel arányosat jelent. Lényeges, hogy ez az összemérhetőség (arányosulás) egyfelől az önkormányzatnak a(z összes) pénzügyi forrását (*financial resources*), másfelől az összes feladatát (*responsibilities* – azaz pontosabban kötelezettséget) illetően kell, hogy fennálljon.
- [70] Attól sem lehet elvonatkoztatni, hogy a Charta 9. cikkébe foglalt összetett szabályozásnak több eleme van. Ezeket nem szó szerint, hanem rendszerben értelmezve az állapítható meg, hogy ez a cikk egyrészt rögzíti az olyan, megfelelő saját pénzügyi forrásokra való jogosultságot, amelyekkel hatáskörük keretein belül az önkormányzatok szabadon rendelkeznek, de másrészt – a nemzetközi egyezményekre jellemző módon rögtön le is határolva ezt a jogot – kimondja, hogy a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül jogosultak erre (1. pont). Rögzíti azt, hogy az önkormányzat pénzügyi forrásainak az alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal (kötelezettségeivel) arányban kell állnia (2. pont). Rendelkezik arról, hogy az önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adóknak és díjbevételeknek kell kitennie, amelyek mértékének meghatározására – megint csak jogszabályi keretek között – e szervezeteknek van hatáskörük (3. pont). Előírja, hogy a pénzügyi rendszerek, amelyeken a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai alapulnak, legyenek eléggé sokrétűek és rugalmasak ahhoz, hogy lehetővé tegyék a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást, ismételten rögzítve egy korlátozó rendelkezést: amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges (4. pont). Végül a pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teszi olyan pénzügyi kiegyenlítési eljárások, illetőleg ezekkel egyenértékű intézkedések intézményesítését, amelyek célja a számításba jövő pénzügyi források egyenlőtlen elosztása, valamint a teljesítendő pénzügyi terhek által okozott hatások korrekciója, de az ilyen eljárások, intézkedések nem csökkenthetik a helyi önkormányzatoknak a saját feladatkörüket illető döntési szabadságát (5. pont).
- [71] A szabályozás tehát nemcsak többretegű, hanem többszörösen visszautal a nemzeti szabályozás, gazdaságpolitika, sőt a gyakorlati megvalósítás korlátozó lehetőségére is.
- [72] Ezek mellett az Alkotmánybíróság azt is figyelembe vette, hogy a nemzetközi szerződésbe (Chartába) ütközés vizsgálata ürügyén sem tartozik a feladatába az önkormányzati források és kiadások számszerű összemérése. Ez annál is inkább így van, minthogy az Möt. 117. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladataihoz való központi költségvetési „támogatás biztosítása a következő szempontok figyelembe vételével történik: a) takarékos gazdálkodás, b) a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevétele, c) a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele.” Takarékosági szempontú vizsgálat lefolytatására az Alkotmánybíróság nincs felhatalmazva. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatán alapuló alkotmánybírósági kontroll ezért nem terjed odáig, hogy takarékosági, avagy célszerűségi-hatékonysági szempontokat vonjon be az Alkotmánybíróság annak a kérdésnek az eldöntésébe, hogy a Charta 9. cikk 2. pontjában foglalt feladatokkal arányos források követelménye sérült-e.

- [73] 4.2.2. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az előbbiek nem jelentik egyben azt is, hogy a sérelmezett fizetési kötelezettség, szolidaritási hozzájárulás és a Charta 9. cikk 2. pontja között nincs érdemi alkotmányos összefüggés. A szolidaritási hozzájárulás, amikor nettó befizetővé tesz egy helyi önkormányzatot, akkor kerülhet összeütközésbe a Chartában, illetve az Alaptörvényben biztosított önkormányzati pénzügyi autonómiával, amikor már alkotmányjogi érvkészllettel kifejezhetővé, illetve az Alkotmánybíróság eszköztárával is mérhetővé válik a finanszírozási rendszer súlyos aránytalansága. Ebben az értelemben szólt tehát az Abh4. a szélsőséges esetekről (Indokolás [50]). Arra van szükség, hogy okszerű kapcsolat legyen kimutatható a nettó befizetői pozíció mértéke és aközött, hogy a helyi önkormányzat a finanszírozási rendszere egészéből származó forrásai alapján nem képes jogszerűen kiegyensúlyozott és fenntartható költségvetési gazdálkodást folytatni, amely alkotmányos értéket az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése fekteti le. Az adott esetben az ilyen költségvetési helyzetek indikátorai közé nem csak egy év költségvetési hiánya vagy likviditási célú hitelállománya tarthat hozzá, hanem figyelemmel kell lenni a közép- és hosszútávú tendenciákra is. Utóbbiak ugyanis alkalmasabbak arra, hogy az önkormányzat költségvetésében, illetve finanszírozási rendszerében strukturálisan jelentkező forráshiányt jelezzék. A törvényalkotónak tehát arra figyelemmel kell lefektetni a sérelmezett fizetési kötelezettség cizellált szabályait, hogy azok ne tegyék az önkormányzat költségvetésének struktúráját ellentétessé a feladatokkal arányos források követelményével.
- [74] 4.2.3. Az Alkotmánybíróságnak eljárása során hivatalos tudomása volt az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) 24015 számú jelentéséről (a továbbiakban: Jelentés). Az ÁSZ az Alkotmánybíróság megállapítása szerint „olyan alkotmányos intézmény, amely az Országgyűlés kivételével minden más szervtől függetlenül végzi tevékenységét, függetlensége az Alaptörvény 43. cikkében és az ÁSZ tv.-ben rögzített személyi, pénzügyi, jogi és szervezeti garanciákban nyilvánul meg” (Abh3., Indokolás [46]).
- [75] A Jelentés Budapest Főváros Önkormányzata költségvetésének és zárszámadásának ellenőrzéséről szól. A Jelentés a Fővárosi Önkormányzat pénzügyi helyzete egészének alakulását értékelte a 2020–2022. évek vonatkozásában, kitekintve a 2023. év I. félévére és az azt követő időszakot érintő folyamatokra is. A Jelentés összefoglaló soraiban az áll, hogy a „Fővárosi Önkormányzat pénzügyi helyzete kedvezőtlenül alakult az ellenőrzött időszakban, amelyre a külső negatív tényezők (koronavírus járvány, gazdasági visszaesés, energiaválság, infláció) mellett az önkormányzatok gazdálkodását befolyásoló kormányzati intézkedések (szolidaritási hozzájárulás összegének emelése, mikro-, kis- és középvállalkozások helyi iparűzési adó mértékének 2%-ról 1%-ra történő csökkentése) is hatással voltak. A 2020–2022. évi költségvetési egyenleg negatív volt szemben a bázisévnek tekintett 2019. évvel. A 2020–2022. években a működési bevételek egyik évben sem nyújtottak fedezetet a működési célú kiadásokra, amely pénzügyileg fenntarthatatlan helyzetet jelez. [...] A 2020–2022. évi költségvetési hiányt és a hiteltörlesztési kötelezettséget az előző évek maradványa nem fedezte. A Fővárosi Önkormányzat a 2020–2022. évi hiányzó forrás (153 684,5 M Ft) finanszírozására a 2020. év elején államkötvényekben, lekötött bankbetétben rendelkezésre álló forrásokat felhasználta. [...] A 2023. évben működési kockázatot jelez, hogy a működési bevételek között tervezett – készletek közé átsorolt – ingatlanok értékesítéséből származó bevétel a 2022. évhez hasonlóan várhatóan alulteljesül [...]. A Fővárosi Önkormányzat likviditási nehézségei áthidalásához a 2020–2022. években 25 000,0 M Ft folyószámla hitelkerettel rendelkezett, egyéb likviditási célú hitelt nem vett igénybe. [...] A likviditási nehézségek 2023. év I. félévében fokozódtak, a folyószámlahitel átlagos napi állománya az előző évi duplájára nőtt, 2023. július 14. – szeptember 20. között szükségessé vált a folyószámla hitelkeret 40 000,0 M Ft-ra történő emelése is. Ezentúl a likviditási helyzet javítása érdekében az iparűzési adó beszedési számlára befolyt adóbevételből több alkalommal előleget vettek igénybe. A finanszírozási bevételek 2023. évi tervezésének megalapozottsága hiányában kockázatot jelent a tervezett kiadások fedezetének biztosítása. A költségvetés végrehajtása során további kockázatot jelent az elkülönített számlákról finanszírozásba bevont források visszapótlási kötelezettségének teljesíthetősége” (Jelentés 11–13. oldal).
- [76] A Jelentés 1.3. számú megállapítása úgy szól, hogy a „2023. évi költségvetésben az ellenőrzött előirányzatoknál – a szolidaritási hozzájárulás, valamint az Egészséges Budapest Program kiadási előirányzata kivételével – a feladatellátáshoz szükséges kiadások megtervezése biztosított volt” (Jelentés 18. oldal). Ennek megfelelően az ÁSZ – többek között – azt javasolta a főjegyző számára, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy a költségvetési tervezés során a szolidaritási hozzájárulás tekintetében annyi kiadás kerüljön megtervezésre, amennyi a feladat ellátásához indokoltan szükséges (Jelentés, Javaslatok a főjegyző részére 5., 47. oldal).
- [77] A Jelentés kimutatásai szerint a 2020–2022. években képződött 186 007,5 millió Ft működési célú hiány kialakulásához a szolidaritási hozzájárulás 62 796,2 millió Ft-os többletével járult hozzá (Jelentés 29. oldal). Míg 2017-ben az egyedi törvényi mentesítés miatt a felperesnek még egyáltalán nem kellett szolidaritási hozzájárulást fizetnie, addig 2018-ban 5 milliárd Ft, 2019-ben 10 milliárd Ft, 2020-ban 21,77 milliárd Ft, 2021-ben 35,35

milliárd Ft, 2022-ben 35,67 milliárd Ft volt ennek a fizetési kötelezettségnek az éves összege (Jelentés 25. oldal). A felperes 2021-től folyamatosan nettó befizető a központi költségvetésbe (Jelentés 26. oldal).

- [78] Az ÁSZ független Jelentéséből az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le, hogy bár a felperes költségvetési helyzete az ÁSZ szerint pénzügyileg fenntarthatatlan, 2023-ra nézve nem volt kimutatható a nettó befizetői pozíciónak és az előbbi helyzetnek az ok-okozati összefüggése a költségvetés struktúráját tekintve, jóllehet az utóbbi években a költségvetési gazdálkodása egyre inkább elnehezült, miközben a szolidaritási hozzájárulás progresszívan emelkedett.
- [79] 4.2.4. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Charta 9. cikk 2. pontjának sérelmét nem állapította meg.
- [80] 4.3. A Charta 9. cikk 4. pontja azt garantálja, hogy az önkormányzatok bevételei lehetőség szerint igazodjanak az inflációhoz (Indokolás [54]). Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy ennek a követelménynek kiemelkedő jelentősége van olyan időszakban, amelyben az infláció magasabban alakul a Magyar Nemzeti Bank által célként kitűzött 3%-nál. Nem kétséges, hogy az elmúlt évek ilyenek voltak. Ugyanakkor a Kvtv. sérelmezett szabálya és aközött, hogy az önkormányzati bevételek – amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges – kövessék a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulását, nincs közvetlen érdemi összefüggés. Azért nincs, mert a Charta előbb hivatkozott pontja a bevételekkel szemben támaszt követelményt (legyenek azok eléggé rugalmasak és sokrétűek), miközben a Kvtv. sérelmezett szabálya egy önkormányzati kiadás (Indokolás [63]). Ezen a megállapításon az nem változtat, hogy a szolidaritási hozzájárulást a jogalkotó az önkormányzati finanszírozási rendszerbe ágyazta.
- [81] 5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részének 1. pontja szerint elutasította azt az indítványt, miszerint a Kvtv. sérelmezett szabályai ellentétesek a Charta – mint nemzetközi szerződés – 9. cikk 1., 2. és 4. pontjával.

V.

- [82] 1. Az Áht. sérelmezett szabályának felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság először felvázolta a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatos állandó gyakorlata sarokköveit, és levonta az azokból adódó következtetéseket (V.2. pont, Indokolás [83] és köv.), majd elemezte a kincstár beszédési megbízás benyújtását eredményező tevékenységét, illetve az arra vonatkozó jogszabályi környezetet (V.3. pont, Indokolás [90] és köv.), végül ütköztette az Áht. 83. § (3) bekezdését az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével (V.4. pont, Indokolás [104] és köv.).
- [83] 2. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] állandó gyakorlatának a jelen ügy szempontjából releváns része és az abból levonható következtetések a következőképpen foglalhatók össze.
- [84] 2.1. „Jogállami keretek között a »tisztességes« karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a sajátosságok figyelembe vétele 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. Az alapjogi jogvédelem kiterjed a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és észszerű határidőn belüli ügyintézésére, a hatósági aktusok törvényben meghatározott indokolására [XXIV. cikk (1) bekezdés], valamint a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére [XXIV. cikk (2) bekezdés]” [lásd először: Abh1., Indokolás [28]–[29]; lásd még például: 25/2020. (XII. 2.) AB határozat (a továbbiakban: Abh6.), Indokolás [24]; 3344/2023. (VII. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Abh7.), Indokolás [29]; 3458/2023. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [22]].
- [85] „Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog alanya [...] az ügyfél [...]. E jog kötelezettje a közigazgatási hatóság [...]. Az alapjog rendeltetése, hogy ügyfélközpontú megközelítésben biztosítsa a közérdek és a szubjektív jogvédelem közötti egyensúlyt, az anyagi jog érvényesülését, végső fokon a hatóság jogszerű működését. Tartalmát tekintve a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja azokat a részjogosítványokat, amelyek az ügyfél részvételi jogainak biztosítása megkövetel” (Abh1., Indokolás [57]; Abh2., Indokolás [33]; Abh3., Indokolás [59]).

- [86] „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is alapelvként kezelte a közigazgatás jognak alárendelt tevékenységére vonatkozó jogállami parancsot {5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [37]; 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [85]}. [...] megállapította számos olyan, az alapjog tartalmához tartozó részjogosítvány – korábban törvényben garantált jog – alapjogi jellegét, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba, és amelyek érvényesítése, a vizsgálati típusú hatósági eljárás alaki és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. E részjogosítványok a korlátozhatóság szempontjából az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti rezsim alá tartoznak” (lásd először: Abh1., Indokolás [32]; lásd még például: Abh6., Indokolás [24]; Abh7., Indokolás [29]).
- [87] Eddigi gyakorlatában részjogosítványként tekintett az Alkotmánybíróság különösen a hatóság eljárásának időbeli dimenziójára {3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [71]–[77]; 17/2015. (VI. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Abh8.), Indokolás [108]; 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [45]; Abh6., Indokolás [36]–[37]}. A hatósági eljárás alapjogilag is értékelt elemének minősítette a határozat közlését {6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [37]–[39]} és a közlés módját {Abh8., Indokolás [109], megerősítette: 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [27]}. A testület a XXIV. cikk (1) bekezdésének részeként nevezte meg a fegyveregyenlőség jogát is az olyan hatósági eljárásokban, amelyek ellenérdekű ügyfelek részvételével zajlanak {10/2017. (V. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Abh9.), Indokolás [61]–[63]}. Az Alkotmánybíróság levezette az ügyféli jogálláshoz való jogát azon személyeknek, akik az anyagi jogszabályok szerint jogosultaknak minősülnek, vagy ezt alapos okkal állítják {3241/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [30]; 3004/2023. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [27], [30]–[31], [37]–[38]}. Kifejezetten kimondta az Alkotmánybíróság, hogy az „Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog alanya [...] az ügyfél, azaz az a természetes vagy jogi személy, illetve szervezet, akinek/ amelynek a jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti” (Abh1., Indokolás [57]). Az iratmegismeréshez való jogot és a nyilatkozattétel jogát is a részjogosítványok közé sorolta az Alkotmánybíróság {Abh1., Indokolás [28]–[34]; 3069/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [23]–[25]; Abh9., Indokolás [74]; 3434/2023. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [56]–[65]}.
- [88] „A tisztességes hatósági eljárás követelménye egyetlen hatósági eljárásban sem sérülhet, jöllehet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményrendszer eltérő lehet az egyes szakigazgatási eljárásokban, azok sajátosságaira tekintettel. Az Alaptörvényből levezethető követelményeknek tehát figyelemmel kell lenniük az egyes szakigazgatási eljárások speciális vonásaira” {Abh1., Indokolás [32]; 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [74]; Abh6., Indokolás [25]}.
- [89] 2.2. Ezekből az következik, 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 szükséges.
- [90] 3. A bírói kezdeményezésben előadott sérelem középpontjában a kincstár által kibocsátott beszédési megbízás áll. Az Alkotmánybíróság a jelen határozat indokolásának [33] és azt követő bekezdéseiben elemezte a beszédési megbízás funkcióját a helyi önkormányzatok nettó finanszírozásában. Ezeket a megállapításokat itt nem ismételi meg, jöllehet támaszkodik rájuk. Ebben a pontban az Alkotmánybíróság kifejezetten azt vizsgálta, hogy milyen jellemzőkkel rendelkezik az az eljárás, amelynek eredményeképpen a kincstár kibocsátja az önkormányzatot terhelő beszédési megbízást. Ennek megfelelően a vizsgálat két elemre irányult: milyen szerv milyen eljárást folytat le.
- [91] 3.1. Az Áht. 109. § (2) bekezdés a) pontjában kapott felhatalmazás alapján a Kormány kincstárként a Magyar Államkincstárról szóló 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) szerinti Magyar Államkincstárt (a továbbiakban: Kincstár) jelölte ki [Korm. rendelet 9. § (1) bekezdés].
- [92] 3.1.1. A Kincstár az államháztartásért felelős miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. A Kincstár vezetője az elnök. A Kincstár vezetőjének helyettesei az elnökhelyettesek, akik az elnök munkáját segítik. (Korm. rendelet 1–3. §). A központi hivatal törvény vagy kormányrendelet által

létrehozott, miniszter irányítása alatt álló különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv [lásd: a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 36. § (1) bekezdés]. Az előbb hivatkozott törvény 38. § (1) bekezdésének hatálybalépése (2019. január 1.) óta a központi hivatal, abban a törvényben vagy kormányrendeletben, amely létrehozta, tevékenysége alapján a következő típusokba sorolható: hatósági, piacfelügyeleti, szolgáltató, fenntartói, forráskezelő, ellenőrző, illetve kiszolgáló. Ez a besorolás a 2017-es Korm. rendeletben értelemszerűen nem található meg.

- [93] A Kincstár területi szerveit és azok illetékességi területét a Korm. rendelet 1. melléklete határozza meg. A Kincstár hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyekben – ha kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – első fokon a területi szervek járnak el. A területi szervezet igazgató vezeti. A Kincstár területi szerveinek hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyekben – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – a fellebbezés elbírálására jogosult szerv és a felügyeleti szerv a Kincstár központi szerve. A Kincstár elnöke a közigazgatási hatósági ügyek körébe nem tartozó feladatok ellátását az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével az előbbiektől eltérően szabályozhatja (Korm. rendelet 7. §). A Kincstár alkalmazottai felett – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – a munkáltatói jogokat az elnök gyakorolja. Az elnök, az elnökhelyettes és a Kincstár központi szervének más alkalmazottja a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság és a területi szervek igazgatóját, más vezetőit és ügyintézőit közigazgatási hatósági eljárás során nem utasíthatja (Korm. rendelet 8. §).
- [94] 3.1.2. Ezek alapján az volt megállapítható, hogy a Kincstár a közigazgatási jog által szabályozott kormányzati igazgatási szervek egyike. A központi végrehajtó hatalomba tartozó központi hivatal, amelyet az államháztartásért felelős miniszter irányít, az elnök vezet, és amely hatósági feladatokat és más típusú feladatokat is ellát. A közigazgatási hatósági ügyek körébe nem tartozó kincstári feladatok tekintetében eltérést engedő szabályokat ad meg a Korm. rendelet. A hatósági ügyek intézését kötött módon szabályozza a Korm. rendelet, amelyből kiemelendő, hogy a Kincstár elnöke munkáltatói jogkörben nem adhat utasítást. A Kincstár tehát hatósági ügyeket is intéz és más feladatokat is végez.
- [95] 3.2. Alapító okirata értelmében a Kincstár ellátja az Áht.-ban, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és a társadalombiztosítás szerveinek állami felügyeletéről szóló 1998. évi XXXIX. törvényben, a Korm. rendeletben, valamint az egyéb jogszabályokban a számára meghatározott további feladatokat (Kincstár alapító okirat, 4.1. pont). E számos feladat közül a jelen ügy szempontjából a következő kettőt szükséges kiemelni.
- [96] 3.2.1. A Kincstár végrehajtja a kiadások teljesítésére, a bevételek beszedésére irányuló pénzügyi lebonyolítási feladatokat (Kincstár alapító okirat, 4.3.16. pont). Az indítványban sérelmezett beszedési megbízás ezek körében értelmezhető.
- [97] A beszedést nem a Ptk., hanem a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Pft.) definiálja. Eszerint a beszedés a kedvezményezett rendelkezése alapján végzett olyan pénzforgalmi szolgáltatás, amelynek során a fizető fél fizetési számlájának a kedvezményezett javára történő megterhelése a fizető fél által adott hozzájárulás alapján történik (Pft. 2. § 2.).
- [98] A beszedési megbízás a fizetési számlák közötti fizetési módok egyike [lásd: Pft. 63. § (1) bekezdés a) pont és a pénzforgalom lebonyolításáról szóló 35/2017. (XII. 14.) MNB rendelet (a továbbiakban: MNBR.) 28. § a) pont ab) alpont]. A beszedési megbízás egy olyan pénzforgalmi szolgáltatást testesít meg a pénzügyi piacon, amelylyel a kedvezményezett megbízza a fizetési számláját vezető pénzforgalmi szolgáltatót, hogy fizetési számlája javára, a fizető fél fizetési számlája terhére meghatározott összeget szedjen be [MNBR. 37. § (1) bekezdés]. A beszedési megbízás tehát nem egy közigazgatási hatósági feladat, hanem egy pénzügyi szolgáltatás.
- [99] Ehhez képest az Áht. speciális rendelkezéseket ad a Kincstár által és javára, az önkormányzat fizetési számlája terhére benyújtandó beszedési megbízáshoz. Az Áht. alapján a Kincstár által benyújtható beszedési megbízások teljesítése céljából a helyi önkormányzat köteles a beszedési megbízás benyújtására történő felhatalmazást a számlavezetője részére megadni [Áht. 83. § (5) bekezdés első mondata]. Az Áht. előbbi közbizalmi szabálya a helyi önkormányzatot köti, azt jogszerűen nem tagadhatja meg. Ez a szabály tehát felülírja a számlatulajdonos önkormányzat akaratát, amelyen a beszedési megbízás koncepciója alapul főszabály szerint a pénzügyi piacon. Ha az önkormányzat mégse adja meg a felhatalmazást, a helyi önkormányzatokért felelős miniszter az előbb hivatkozott bekezdés második mondata szerinti jogkövetkezményt alkalmazza vele szemben.
- [100] Ebből az a következtetés vonható le, hogy a Kincstár által az önkormányzat terhére benyújtható beszedési megbízás a pénzügyi piacon érvényesülő általános megoldáshoz képest eltérően működik. A Kincstár úgy jogosult megterhelni az önkormányzat számláját ezzel a fizetési móddal, hogy a fizetésre kötelezett önkormányzat

az államháztartási jog szerint nem csak tűrni köteles, hogy a számlája felett a központi végrehajtó hatalom egyik szerve rendelkezzen, hanem kifejezetten hozzá kell ahhoz járulnia. Az önkormányzat tehát a fizetést elszenvedí, még akkor is, ha jogi álláspontja szerint a fizetési megbízással érvényesített fizetési kötelezettség jogalapja vagyösszepszerúsége egyébként vitatható lehet. Ezért felértékelődnek annak az eljárásnak a szabályai, amely a beszédési megbízással érvényesíteni szándékozott fizetési kötelezettség megállapításához vezet.

- [101] 3.2.2. Az Alkotmánybíróság azt már kimondta ebben a határozatban, hogy a szolidaritási hozzájárulás nem adó (Indokolás [63]). Ugyanakkor azt is megállapította, hogy egy olyan közjogi fizetési kötelezettségről van szó, amely a Kvtv. alapján terhelte az alanyának minősülő önkormányzatot, amely úgy volt köteles a központi költségvetés IX. fejezete javára elszámolt befizetésre, hogy ellenszolgáltatásra nem vált jogosulttá. Így a Kincstár által kiadott és közölt tájékoztató (levél) tárja az önkormányzat elé, hogy pontosan mekkora összegben terheli a szolidaritási hozzájárulás. Vagyis a közjogi fizetési kötelezettség jogalapját és összegét foglalja a Kincstár ebbe a tájékoztatóba. Egyrészt tehát ez testesíti meg a konkrét közjogi fizetési kötelezettséget. Másrészt ez teremti meg a Kincstár lehetőségét arra, hogy ha a nettó finanszírozásban nem tudja érvényesíteni, az önkormányzat akaratától függetlenül beszédési megbízással érvényesítse a megelőlegezéséből fakadó követelését az önkormányzattal szemben.
- [102] Ezek alapján az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le, hogy a beszédési megbízás benyújtását szükségképpen megelőzi az elemzett jogi szabályozásban egy olyan kincstári tevékenység, ami nem sorolható a hatósági ügyek körén kívül eső pénzforgalmi szolgáltatások közé. A szolidaritási hozzájárulást a Kincstár közhatalom birtokában veti ki, hiszen más minőségében közjogi fizetési kötelezettséget az általa nem irányított, nem felügyelt és nem is tulajdonolt helyi önkormányzat terhére érvényesíteni nem képes. A Kincstár és a kötelezett önkormányzat közti jogviszonyt az államháztartási, illetve a költségvetési jog mint közjog rendezi. Anélkül, hogy a Kincstár kivetné a szolidaritási hozzájárulást, a szolidaritási hozzájárulás megelőlegezéséből fakadó beszédési megbízás benyújtására nem nyílik lehetősége.
- [103] 3.2.3. Ezeknek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kincstár kétféle tevékenységet kétféle minőségben végez onnantól, hogy hatályba lép a szolidaritási hozzájárulás anyagi jogát tartalmazó szabályozás az éves költségvetési törvényben, addig, hogy beszédési megbízást nyújt be az önkormányzat terhére. Az elsőben a Kincstár a központi végrehajtó hatalom hatóságaként fizetésre kötelezi a tőle független helyi önkormányzatot. E tekintetben közhatalom birtokában tevékenykedik. Tulajdonképpen a költségvetés hatósági implementációját látja el. A másodikban a pénzügyi piac egyik fizetési módját veszi igénybe, amivel a költségvetés pénzügyi lebonyolítását valósítja meg még akkor is, ha az Áht. kikapcsolja az érintett önkormányzat akaratautónomiáját a számlája felett a beszédési megbízás teljesítésével összefüggésben. Az Áht. 83. § (3) bekezdése tehát egy olyan államháztartási jogi norma, amely a Kincstár hatósági és nem hatósági tevékenységének találkozási pontjában van. A közhatalom Kincstár általi gyakorlása a beszédési megbízás benyújtásának előfeltétele.
- [104] 4. Az Alkotmánybíróság ütköztette az Áht. sérelmezett normáját a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog fentiekben összefoglalt tartalmával.
- [105] 4.1. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján azonosította, hogy a Kincstár gyakorlata az, hogy az Áht. támadott szabályának alkalmazásakor a szolidaritási hozzájárulás megelőlegezéséből fakadó követelése megtérítése céljából a beszédési megbízást úgy nyújtja be, hogy a beszédési megbízással érvényesíteni szándékozott fizetési kötelezettség jogalapjáról ésösszepszerúségéről nem hoz hatósági döntést, amelynek meghozatala során az önkormányzat gyakorolhatná tisztességes hatósági eljárásból következő ügyféli jogait. A Kincstár formalizált döntés nélkül egyfajta tájékoztató levélben közli az önkormányzattal az előbbieket.
- [106] Ez alkotmányjogi szempontból azért aggályos, mert amint a szolidaritási hozzájárulást informálisan kiveti a Kincstár, azt az önkormányzattól vagy levonják a nettó finanszírozásban, vagy követelésként beállítják a beszédési megbízásba. A szolidaritási hozzájárulás mindkét esetben érvényesül az önkormányzat akaratától függetlenül. Az alkotmányjogi probléma tehát abban mutatkozik, hogy a Kincstár a szolidaritási hozzájárulás kivetését formalizált jogi eljárás nélkül folytatja le. A kivetéssel azonban az önkormányzat terhére egyedi és számszerűsített kötelezettséget állapítanak meg a Kvtv. 2. melléklet 57. pontjában foglalt absztrakt anyagi jogi szabályokat alkalmazva.
- [107] 4.2. Az indítvány támaszkodott azokra a megállapításokra, amelyeket az Alkotmánybíróság az Abh3.-ban tett. Kétségtelen, hogy az Abh3.-ban azonosított alkotmányjogi probléma bizonyos tekintetben hasonló volt a jelen

- ügyben jelentkezőhöz. Az előbbi határozat alapját képező ügyben az ÁSZ állította ki egy olyan tájékoztató levelet, amelyre visszavezethető módon az ellenőrzött pártnak fizetési kötelezettsége keletkezett. Az előbbi határozatban az Alkotmánybíróság a megoldást az ÁSZ megállapításai alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények szintjén találta meg. Ezek jogszerűségének vitatásakor írta elő alkotmányos követelményként, hogy a bíróság érdemben, a cselekmény jogalapja körében a párt támogatása visszafizetésének, illetve csökkentésének összecsúsztatására is kiterjedően folytassa le a felülvizsgálatot (lásd: Abh3., Rendelkező rész 1.).
- [108] Emlékeztet ugyanakkor az Alkotmánybíróság arra, hogy az Abh4.-ben azt is rögzítette, hogy „Magyarországon alkotmányos hagyományai vannak annak, hogy a mindenkori Állami Számvevőszék hatósági jogkör nélküli hivatali típusú intézményként működik” (Abh3., Indokolás [34]). Ezért nem volt lehetőség arra, hogy magát a számvevőszéki eljárást a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog hatálya alá terelje az Alkotmánybíróság. A következő pontban a testület azt vizsgálta, hogy az ÁSZ és a Kincstár államszervezeti státusza és a rájuk vonatkozó jogszabályi rendelkezések közti különbség mennyiben releváns a fentebb azonosított alkotmányjogi probléma kezelése körében.
- [109] 4.3. Az ÁSZ-szal ellentétben a Kincstárban mint a végrehajtó hatalom központi szervében hatósági ügyintézés és más típusú munka is egyidejűleg folyik. A Kincstár államszervezeti státusza nem képezi az akadályát annak, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog már a Kincstár azon eljárásában érvényesüljön, amelyben kivetíti a szolidaritási hozzájárulást, és amely szükségképpen előfeltétele annak, hogy ha az nem teljesül a nettó finanszírozásban, beállítsa a beszédési megbízásba.
- [110] Hatósági eljárásaiban a Kincstár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) alapján jár el azokkal a szakjogi eltérésekkel, amelyeket különböző jogszabályok írnak elő a számára. Ilyen például az, amikor a kincstár a helyi önkormányzat éves költségvetési beszámolója alapján az Ákr. szerinti hatósági ellenőrzés keretében felülvizsgálja a támogatások elszámolását, felhasználását. Ekkor a Kincstár az Áht. 60. §-ában foglalt eltérésekkel alkalmazza az Ákr.-t [lásd: Áht. 60. § (2) bekezdés].
- [111] Mivel azt már fentebb megállapította az Alkotmánybíróság (Indokolás [105]–[106]), hogy a szolidaritási hozzájárulás kivetése egy olyan egyedi ügy, amelyben a Kincstár mint közigazgatási hatóság az önkormányzat fizetési kötelezettségét megállapítja, azt is át kellett tekintenie, hogy van-e törvényi akadálya annak, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog az Ákr. Kincstár általi alkalmazása útján érvényesüljön.
- [112] A Kvtv. 2. melléklet II.1.5. pontja úgy szól, hogy az e mellékletben szereplő jogcímek szerinti támogatások igénylési és döntési eljárására nem kell alkalmazni az Ákr. szabályait. Ez a törvényi rendelkezés azonban nem képezheti az akadályát annak, hogy a szolidaritási hozzájárulás kivetésére – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével összhangban – a Kincstár alkalmazza az Ákr.-t. Az Alkotmánybíróság ugyanis megállapította, hogy a szolidaritási hozzájárulás nem támogatás, hanem közjogi fizetési kötelezettség (Indokolás [63]). A szolidaritási hozzájárulás kivetése az Ákr. hatálya alól kivett eljárások között sem található meg [vesd össze: Ákr. 8. § (1) bekezdés].
- [113] Ugyanakkor azt is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a Kincstár azon tevékenysége, amelyben az Áht. 83. § (3) bekezdése alapján kibocsátja a beszédési megbízást, nem áll az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alkalmazási hatálya alatt. Ezt ugyanis nem hatósági minőségében végzi a Kincstár.
- [114] 4.4. Mindezek Alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Áht. sérelmezett szabálya önmagában nem sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot. Ez ugyanis nem zárja ki azt, hogy a Kincstár az érintett önkormányzat ügyfélkénti bevonásával a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmát kielégítő eljárást folytasson le az Ákr. alapján a beszédési megbízás benyújtását megelőzően. Amennyiben a Kincstár a helyi önkormányzatot terhelő szolidaritási hozzájárulás megelőlegezéséből fakadó követelése megtérítése céljából a beszédési megbízást úgy nyújtja be, hogy előtte lefolytatta a tisztességes hatósági eljárást és abban meghozta a formalizált döntését a szolidaritási hozzájárulás kivetéséről, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése csorbát nem szenved. Ennek az Alaptörvényből fakadó elvárásnak az érvényre juttatása pedig az alapügyben eljáró bíróságnak a kompetenciájába tartozó szakjogi kérdés.
- [115] 5. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság – az Abtv. 50. § (1) bekezdése – az Áht. 83. § (3) bekezdésével szemben előterjesztett bírói indítványt a rendelkező rész 2. pontja szerint elutasította.

VI.

- [116] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján, a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára tekintettel rendelte el.

Budapest, 2024. október 22.

*Dr. Juhász Imre s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke*

*Dr. Juhász Imre s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett*

*Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró*

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

*Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Juhász Imre s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Juhász Imre s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Réka
alkotmánybíró helyett*

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [117] Egyetértek az indítvány elutasításával, ugyanakkor lényegesnek tartom az alábbiak kiemelését.
- [118] Az Alkotmánybíróság a 8/2021. (III. 2.) AB határozatban hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény 34. cikkéből egyértelműen következik: az államnak a helyi önkormányzatok számára az általuk ellátott helyi közügyek, illetve helyben biztosítandó közfeladatok ellátásához azokkal arányban álló költségvetési forrásokat kell biztosítani. Ezeket az állam közérdekből csökkentheti, azonban ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését, nem üresítheti ki az Alaptörvény 32. cikkében szereplő alkotmányosan védett feladatköreiket.
- [119] Egyetértek azzal, hogy a helyi önkormányzati rendszerben nagy fokú jövedelmi egyenlőtlenségek vannak. Emiatt a törvényhozó egyik fontos feladata a jövedelmi különbségek tompítása, melynek egyik eszköze a szolidaritási hozzájárulás intézménye.
- [120] Amint erre az Alkotmánybíróság rámutatott, önmagában az a tény, hogy a Charta a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül helyezi el a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak meghatározását, kellő szabadságot biztosít az államok számára a helyi önkormányzatok pénzügyi kereteinek meghatározására. A Charta 9. cikk 5. pontja pedig maga teszi lehetővé pénzügyi kiegyenlítési eljárások alkalmazását, ekként a nemzeti gazdaságpolitika keretében az államok jogosultak a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak korrekciójára is, mely korrekció értelemszerűen nem kizárólag pozitív irányú lehet, hanem adott esetben a pénzügyi források elvonásában is testet ölthet. A pénzügyi kiegyenlítési eljárások abszolút korlátja a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek ellátása. Ilyen szélsőséges esetnek tekinthető, ha a szabályozás sérti a 9. cikk 2. pontja szerinti arányosság elvét {Abh4., Indokolás [35]}.
- [121] Lényegesnek tartom kiemelni, amint erre a határozat is utal, hogy a hazai szabályozásban 2023-ra a szolidaritási hozzájárulás a garanciális jellegét elveszítette. A hatályos szabályozás ugyanis nem biztosítja, hogy a magas

adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatoktól való támogatásvonással egyidejűleg az alacsony adóerő-képességgel rendelkező települési önkormányzatok számára kiegészítő támogatás kifizetését.

- [122] A fentiek alapján úgy gondolom, hogy önmagában nem ellentétes a Charta rendelkezéseivel, hogy az önkormányzat szolidaritási hozzájárulás fizetésére kötelezett. Egyetértek azzal is, hogy az Alkotmánybíróságnak nem a gazdálkodás fenntarthatóságát kell vizsgálnia, hanem azt, hogy a támadott törvényi szabályozás garantálja-e az önkormányzat autonómiájának megmaradását.
- [123] Véleményem szerint ugyanakkor hatékonyabban szolgálná a helyi önkormányzati autonómia érvényesülését egy olyan garanciális szabályozás, amely normatív szinten biztosítja, hogy a támogatásvonásra tényleg csak akkor kerülhessen sor, ha az nem veszélyezteti a helyi közügyek körébe tartozó feladatok ellátását, és az alacsony adóerő-képességgel rendelkező települési önkormányzatokat támogatja.

Budapest, 2024. október 22.

Dr. Juhász Imre s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [124] A határozatot – előadó alkotmánybíróként – támogattam. Az indokolásból az alábbiakra hívom fel a figyelmet párhuzamos indokolásomban.
- [125] Az alkotmánybíróági döntések *erga omnes* hatálya [Abtv. 39. § (1) bekezdés] nem korlátozódik pusztán a döntés rendelkező részére. A rendelkezés a hozzá kapcsolódó indokolással együtt kötelező mindenkire nézve. A jelen határozat rendelkező részének 1. pontjában foglalt elutasítás indokolásából az *erga omnes* hatályú kötelező erőre tekintettel a következőket szükséges kiemelni:
- [126] A Kvtv. sérelmezett szabályának nemzetközi szerződésbe ütközését az Alkotmánybíróság nem állapította meg, az indokolás azonban egyértelművé teszi, hogy a sérelmezett fizetési kötelezettség (szolidaritási hozzájárulás) és a Charta 9. cikk 2. pontja között van érdemi összefüggés (Indokolás [73]). Ebből az következik, hogy a feladatokkal arányban álló források Charta-beli követelménye az önkormányzat pénzügyi autonómiáját védi. Ennek megfelelően köti azokat, akik az önkormányzat finanszírozási rendszerét meghatározzák. Ez azt jelenti, hogy a fizetési kötelezettség (szolidaritási hozzájárulás) mértékét nem lehet bármeddig növelni, annak gátat szab Magyarország nemzetközi jogi kötelezettsége.
- [127] Elsősorban a törvényalkotónak figyelemmel kell lennie az önkormányzat finanszírozási rendszerének szabályozásakor az önkormányzat költségvetési helyzetére, különös tekintettel arra, hogy a költségvetés struktúrájából adódó forráshiány jelentkezhet-e legalábbis középtávon. Utóbbi indikátor azt az aránytalanságot fejezi ki, amely adott esetben a kötelezően ellátandó feladatok költségei és az azokra fordítandó, különböző jogcímekekből származó bevételek között jelenhet meg.
- [128] Másodsorban az államháztartásért felelős miniszter Kvtv.-ben kapott diszkrecionális joga törvényi garancia arra, hogy az önkormányzat fizetési kötelezettségének mértéke megfelelően a Charta 9. cikk 2. pontjából fakadó arányossági követelménynek, ahogyan azt az Alkotmánybíróság a jelen határozatának indokolásában kifejtette. A feladatokkal arányos források követelménye a diszkreciót keretek közé szorítja. Annak gyakorlása során tehát tekintettel kell lenni arra, hogy a szolidaritási hozzájárulásnak nevezett fizetési kötelezettség a kötelező feladatok ellátását nem veszélyeztetheti.
- [129] Megjegyzendő végül az is, hogy a közigazgatási perbíró kompetenciájába tartozik a Kvtv. 2. melléklet 57. pont 160. sorához kötődő közigazgatási cselekmény – jelen határozat indokolásának [114] bekezdésében foglaltaknak megfelelő – minősítése. A törvényértelmezés során az eljáró bíróság is köteles jogértelmezését olyan merderben tartani, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, illetve a Chartával mint nemzetközi szerződéssel.

Budapest, 2024. október 22.

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

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [130] 1. A határozattal, rendelkező részével és a hozzáfűzött indokolással egyetértek. Ugyanakkor indokoltnak tartom az ügy tárgyát érintő álláspontom hangsúlyait megemlíteni, amit párhuzamos indokolásban csatolok [Abtv. 66. § (3) bekezdés].
- [131] 2. Kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság számára feladat – ám nézetem szerint van, amikor rendeltetése alapján az ilyen feladatra is számolnia kell – az, ha gazdaságpolitikai, gazdaságpolitikai természetű, államháztartási vonatkozású döntések hátrány/előny kérdésében kell megállapítást tennie a leendő érdemi döntése végett.
- [132] 3. Álláspontom szerint a fiskális-politikai, gazdaságpolitikai döntések adott alkotmánybíróági ügyben, az Alkotmánybíróság döntését megelőző, közbenső vizsgálata – alkotmányossági helyénvalósága kérdésének eldöntése, megítélése – esetében az arányossági szempont alkalmazása értelemszerű, viszont egyben értelemszerűen feltételezi nem csupán az ilyen döntés jelen állapotú hátrány/előny összevetését, hanem az ilyen döntés valós jövőbeni hatásának hátrány/előny felmérését, átlátását is. Ezáltal érhető el ugyanis az arányossági szempont átfogó alkalmazása.
- [133] Enélkül viszont – vagyis a valós jövőbeni hatások ismerete nélkül (ami egyben azok figyelmen kívül hagyását is jelenti) – olyan kiindulási alapon fog állni az alkotmánybíróági következtetés, következmény, amely csupán pillanatnyi, és ehhez képest esetleges.
- [134] A fiskális-politikai, gazdaságpolitikai döntések alkotmányossági helyénvalóságának megítélése más természetű, mint egy gazdasági döntés büntetőjogi szempontú megítélése, ahol szintén elvárás a jövőbeni hatás felmérése; viszont a büntetőjogi megítélés támpontja egyértelmű, világos: az ilyen döntés hátterében lévő valamely magatartás szabályszegő mivolta.
- [135] A fiskális-politikai, gazdaságpolitikai döntések alkotmányossági helyénvalóságának megítélése esetében azonban – értelemszerűen – ilyen támpont nincs, illetve nem ez a támpont.
- [136] Ez pedig azt is jelenti, hogy az ilyen döntések esetében az Alkotmánybíróság részéről körültekintő hatáskörfogásnak kell lennie. Másképpen szólva, ha nincs (mert az alapulfekvő gazdasági, gazdaságpolitikai elhatározás természetéből adódóan nem lehet) abban a helyzetben, hogy ilyen döntés jövőbeni valós hatásának felmérését elvégezze, illetve annak birtokában legyen, akkor óhatatlanul súrolni fogja a kormányzati cselekvési, parlamenti jogalkotási felelősség határait.
- [137] Az adott konkrét kérdéskör kétségtelen komplexitásából következően tehát nem csupán a helyi (gazdasági) autonómia (önkormányzat), hanem az állami (Országgyűlés), illetve a kormányzati (Kormány) cselekvőség is érintett, megcélzott érintett lehet. Kétségtelen, hogy mindhárom felelőssége közös, ám nem azonos.
- [138] 4. A nemzetközi (valójában nemzetek közötti) szerződésből adódó elvárás, szempont kétségtelen értelmezési segédlet a belső jognak (alkotójának és alkalmazójának egyaránt), a jogrendszerbe vonása azonban mindig óvatos beillesztést igényel. Különösen, ha az ilyen szempont általánossága révén már önmagában mérlegelhetőséget hord magában.
- [139] Ez nem az Alaptörvény nemzetközi jogi elkötelezettségének csorbulása, hanem annak következménye, miszerint „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.” Vagyis nem az alapjává, mivel „Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja” [vö.: Q) cikk (3) bekezdés, R) cikk (1) bekezdés].

Budapest, 2024. október 22.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybíróági ügyszám: III/1693/2024.
Megjelent a Magyar Közlöny 2024. évi 112. számában.

