



\*1000271633715\*

ikt. szám: FPH066 /437 - 2 /2024

## Alkotmánybíróság

1015 Budapest, Donáti u. 35-45.

Dr. Juhász Imre úr,  
az Alkotmánybíróság elnöke ésDr. Bitskey Botond úr,  
az Alkotmánybíróság főtítkára  
részére

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám:	III / 1693 - 14 / 2024	
Erkezett:	2024 SZEPT 20.	
Erkezés módja		
<input type="checkbox"/> POSTÁN	<input checked="" type="checkbox"/> @	<input type="checkbox"/> EGYÉB:
Példány:	Melléklet:	Kezeliiroda:
1	0	Imre

Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főtítkár Úr!

Alulírott Budapest Főváros Önkormányzata az Alkotmánybíróság előtt a III/1693/2024. ügyszámon az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő ügyben, tekintettel a Pénzügyminisztérium által benyújtott amicus curiae indítványra az alapján az alábbi

amicus curiae

beadványt nyújtom be.

## I.A befogadhatóság vizsgálata az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésére tekintettel

## I.1. A 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatásköri korlát nem terjed ki a költségvetésről szóló törvény támadott rendelkezése nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára

Az Alkotmánybíróság a 3383/2018. (XII. 14.) AB határozatában egyértelműen megállapította, hogy a szolidaritási hozzájárulás mértéke és megállapítása nemzetközi egyezményrel, így a konkrét ügyben a Chartával összevetve vizsgálható az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés szerinti korlátozó szabály megléte mellett is. A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság befogadhatónak tekintette az indítványt. Ahogyan az indokolás [18] bekezdésében megjegyzi a testület "az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése kifejezetten nevesíti a központi költségvetésről szóló törvényt az Alkotmánybíróság egyes hatásköreinek gyakorlását korlátozó rendelkezésében. Ez a hatásköri korlátozás ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörökre vonatkozik, ekként nem terjed ki a 24. § (2) bekezdés f) pontjára, a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára {hasonlóan: 3146/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}. Mindez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálatára rendelkezik hatáskörrel."

Az Alkotmánybíróság gyakorlata, a fenti eseten túl is egységesen ebbe az irányba mutat. Az Alkotmánybíróság egyértelműen állást foglalt abban, hogy „a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata mint alkotmánybírósági hatáskör egyáltalán nem áll az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének alkalmazási hatálya alatt. Ezt ugyanis az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja tartalmazza. A hatásköri korlát pedig az utóbb hivatkozott bekezdés b)-e) pontjaiban szabályozott hatáskörökre vonatkozik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint.” {20/2021. (V. 27.) AB Határozat, Indokolás [21]} A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság gyakorolhatja az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja szerinti hatáskörét, vizsgálhatja azt, hogy a központi költségvetési törvény nemzetközi szerződésbe ütközik-e (sérülnek-e a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának meghatározott jogszabályhelyei).

## **I.2. A 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatásköri korlát nem terjed ki az államháztartásról szóló törvény Alaptörvénybe ütközésének vizsgálatára**

Az Alkotmánybíróság korábbi ügyekben az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmezése kapcsán hangsúlyozta, hogy az alkotmányossági felülvizsgálatot korlátozó szabály alkalmazási hatályát megszorítóan értelmezi. Ez a megközelítés áll ugyanis összhangban az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciójával, amely abban az alaptörvényi szabályban gyökerezik, miszerint „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve” [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. „Az Alkotmánybíróság a megszorító értelmezés nyomán haladva azt is kidolgozta már a gyakorlatában, hogy a zártkörű felsorolásban szereplő törvények egyes normái tartalmi vizsgálat alapján sorolandók a korlátozás hatálya alá. Ily módon érvényesül a hatásköri korlát jelentésének a kibontásakor a tartalom elsődlegessége a formával szemben.” {34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [38]}. {20/2021. (V. 27.) AB Határozat, Indokolás [22]}

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság korábbi döntésében, amikor az indítvány a helyi adókról szóló törvény nem központi vagy helyi adónem tartalmával összefüggő, hanem a végrehajtási eljárást érintő kérdést érintett, az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében a vitatott törvényi rendelkezés alkotmányossági vizsgálatára attól függetlenül megállapítható az Alkotmánybíróság hatásköre, hogy az indítványozó mely Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapította indítványát, mert a Htv. vitatott rendelkezése nem az Alkotmánybíróság hatásköréből kivett tárgy.” {3264/2017. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [24]}

Jelen ügyben a bírói indítvány a 2023. évben hatályos az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 83. § (3) bekezdése, az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) 143. § (1) bekezdései alaptörvény-ellenességét állítja, míg a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 2. melléklet 57. pontja szerint számított önkormányzati szolidaritási hozzájárulás esetében megállapítja, hogy az a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény (a továbbiakban: Charta) 9. cikk 1., 2. és 4. pontjába (melyet az 1997. évi XV. törvénnyel hirdettek ki) mint nemzetközi szerződésbe ütközik.

A konkrét esetben az Áht. és az Ávr. meghatározott rendelkezéseinek alaptörvényellenességét az Alkotmánybíróság vizsgálhatja, hiszen az nem tartozik a hatásköri korlát hatálya alá. A bírói indítvány ezen része nem a szolidaritási hozzájárulás tartalmát támadja, hanem az alperes eljárása, a szolidaritási hozzájárulás beszedésének módja, annak eljárási szabályai, az ügyféli minőség és a garanciák hiánya miatt kéri az alaptörvény-ellenesség megállapítását, hivatkozva az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti, a hatóságok előtti eljárásban biztosított tisztességes eljáráshoz való jogra. A szolidaritási hozzájárulás mértékét a bírói indítvány nem általánosságban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával, mint nemzetközi szerződéssel összefüggésben kéri vizsgálni, hanem a konkrét ügyben, a törvényi rendelkezések végrehajtása körében hívja fel annak alkalmazását. Az előzőekben idézett alkotmánybírósági gyakorlat alapján az ilyen, végrehajtási típusú eljárási szabályokra nem vonatkozik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatásköri korlát.

## **I.3. Az Alkotmánybíróság korábbi szolidaritási hozzájárulással kapcsolatos döntése jelen ügytől eltér**

Kiemelendő, hogy a 3383/2018. (XII. 14.) AB határozatban foglalt vizsgálathoz képest számos ténybeli és jogbeli különbség is van a jelen ügyben, egyrészt a konkrét ügyhöz kötöttség szempontjából, másrészt a jogbeli hivatkozási alap szempontjából, harmadrészt a szolidaritási hozzájárulás mértéke és a költségvetésre gyakorolt hatása, negyedrész pedig az önkormányzat számára elérhető pénzügyi források szempontjából (pl.: a tisztelt Alkotmánybíróság által tárgyalt gépjárműadó önkormányzatoktól történő elvonása, mint bevételi lehetőségeket csökkentő körülmény), amely indokolja az ismételt vizsgálatot.

## **II. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény (a továbbiakban: Charta) sérelme**

Az indítvány a Ktv. 2. melléklet 57. pontja szerint számított önkormányzati szolidaritási hozzájárulás a Charta 9. cikk 1., 2. és 4. pontjába mint nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. Ezen pontok alapján az önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek. A helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia. Azon pénzügyi rendszerek, amelyeken a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásain

alapulnak, legyenek eléggé sokrétűek és rugalmasak ahhoz, hogy lehetővé tegyék – amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges – a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást.

A Charta rendelkezéseinek értelmezésekor az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kell lennie a Chartához tartozó Magyarázó jelentésre (Explanatory report)<sup>1</sup>, amelyet az AB korábbi határozatában a Charta értelmezéséhez felhasználható [3383/2018. (XII. 14.) AB határozat indokolás [22]] magyarázatnak tekintett. Az Explanatory report egyértelműen megjegyzi, és az adja a 9. cikk lényegét is, hogy az önkormányzati hatáskörök pusztá megléte önmagában nem elégséges akkor, ha az önkormányzatok nem rendelkeznek a gazdasági forrásokkal arra, hogy ezek alapján cselekedni is tudjanak. Az Explanatory report magyarázata alapján a 9. cikk 1. pontjának<sup>2</sup> lényege annak biztosítása, hogy az önkormányzati a kiadási prioritásait szabadon határozhassák meg. A 9. cikk 2. pontja azt hivatott biztosítani<sup>3</sup>, hogy az önkormányzat által ellátott feladatok és az önkormányzatok számára juttatott források egymással arányban álljanak, az utóbbi az előbbi kielégítésére alkalmas legyen. A kötelezően ellátandó feladatok esetén ez a kapcsolat még erősebben érvényesül. A 9. cikk 4. pontja<sup>4</sup> pedig azt hivatott védeni, hogy az önkormányzatok forrása az infláció és a gazdasági hatások következtében ne értéktelenedjenek el. Összefoglalva tehát azt a kötelezettséget rója az államokra, hogy úgy és annyi forrást biztosítsanak az önkormányzatok számára, amely ténylegesen és a kötelező feladatok vonatkozásában teljesskörűen alkalmas a feladataik finanszírozására.

A Chartából, az Explanatory reportból és az Alkotmánybíróság hivatkozott korábbi határozatából kitűnik, hogy a Charta azt kötelezettséget rója a részes felekre, hogy az önkormányzatok számára olyan vagyoni forrást biztosítsanak, amely források alkalmasak a feladataik finanszírozására. Kiemelendő, hogy ez nem pusztán a rájuk osztott állami feladatok ellátását jelenti, hanem a Charta 3. cikk 1. pontja alapján azt, hogy a közigyűgyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. Ez tehát magába foglalja az önként vállalt feladatok vállalásának és ellátásának pénzügyi és jogi lehetőségét is. Erre a körülményre utal az Explanatory report is a 9. cikk 2. pontjához fűzött indokolásában. Erre az összefüggésre mutat rá többek között a Chartát megalkotó Európa Tanács szakbizottságának (Institutional Committee of the Chamber of Local Authorities) gondozásában 2002. április 7-én elfogadott, „Part II on Municipal Property in the Light of the Principles of the European Charter of Local Self-Government” kiadványa is, amely szintén összekapcsolja, a Charta szövege és az Explanatory report alapján, a 3. és 9. cikk tartalmát, kiemelve azok rendszerszintű értelmezésének követelményét [II. 8. és III.10. pontok].<sup>5</sup>

A Charta vonatkozásában tehát nincs jelentősége a Pénzügyminisztérium által idézett azon körülménynek, hogy a szolidaritási hozzájárulás adónak minősül. A Charta ugyanis nem a vagyoni források biztosításának, illetve azok elvonásának módját helyezi a középpontba, hanem azok hatását. A Charta szempontjából így nem az a kérdés, hogy adó módjára való elvonásról vagy támogatáscsökkentésről van szó, hanem az, hogy ezek következtében az önkormányzatok, konkrét esetben Budapest Önkormányzata képes-e arra, hogy a

<sup>1</sup> Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government, elérhető itt: <https://rm.coe.int/16800ca437>

<sup>2</sup> "This paragraph seeks to ensure that local authorities shall not be deprived of their freedom to determine expenditure priorities." nem hivatalos magyar fordítása: „Ez a bekezdés azt kívánja biztosítani, hogy az önkormányzatokat ne fosszák meg a kiadási prioritások meghatározásának szabadságától.”

<sup>3</sup> "The principle in question is that there should be an adequate relationship between the financial resources available to a local authority and the tasks it performs. This relationship is particularly strong for functions which have been specifically assigned to it." nem hivatalos magyar fordítása: "A szóban forgó elv az, hogy megfelelő kapcsolatnak kell lennie a helyi hatóság rendelkezésére álló pénzügyi források és az általa ellátott feladatok között. Ez a kapcsolat különösen erős azoknál a funkcióknál, amelyeket kifejezetten rá ruháztak.”

<sup>4</sup> Certain taxes or sources of local authority finance are, by their nature or for practical reasons, relatively unresponsive to the effects of inflation and other economic factors. Excessive reliance on such taxes or sources can bring local authorities into difficulties since the costs of providing services are directly influenced by the evolution of economic factors. It is recognised, however, that even in the case of relatively dynamic sources of revenue there can be no automatic link between cost and resource movements." Nem hivatalos magyar fordítása: "Bizonyos adók vagy az önkormányzatok pénzügyi forrásai természetüknél fogva, vagy gyakorlati okokból viszonylag érzéketlenek az infláció és egyéb gazdasági tényezők hatásaira. Az ilyen adóknak vagy forrásoknak való túlzott kitettség nehézségekbe sodorhatja az önkormányzatok, mivel a szolgáltatások nyújtásának költségeit közvetlenül befolyásolják a gazdasági tényezők alakulásai. Ugyanakkor elismerik, hogy még a viszonylag dinamikus bevételi források esetében sem lehet automatikus kapcsolatot feltételezni a költségek és a források mozgása között.

<sup>5</sup> Az Európa Tanács szakbizottságának (Institutional Committee of the Chamber of Local Authorities) gondozásában 2002. április 7-én elfogadott, „Part II on Municipal Property in the Light of the Principles of the European Charter of Local Self-Government” kiadványa elérhető itt: <https://rm.coe.int/part-ii-on-municipal-property-in-the-light-of-the-principles-of-the-eu/16807197a1>



helyi közügyek intézése körében meghatározza a kiadási prioritásait, illetve, hogy az általa ellátott feladatok (ideértve különösen a kötelező feladatokat) egyébként arányban állnak-e az általa kapott forrásokkal.

## **II.2. A Kvtv. 2. melléklet 57. pontja sérti a Charta 9. cikk 2. pontjában meghatározott arányosság követelményét**

Az Alkotmánybíróság éppen a szolidaritási hozzájárulással kapcsolatban tartotta vizsgálhatónak a nemzetközi szerződésbe ütközést a 3383/2018. (XII. 14.) AB határozatában és mutatott rá arra, hogy a Charta 9. cikk 1. pontja sérül azáltal, hogy a 9. cikk 2. pontban foglalt arányosság követelményét nem teljesítik [indokolás [35]]. A 9. cikk 2. pontja azt hivatott biztosítani, hogy az önkormányzat által ellátott feladatok és az önkormányzatok számára juttatott források egymással arányban álljanak, az utóbbi az előbbi kielégítésére alkalmas legyen. A kötelezően ellátandó feladatok esetén ez a kapcsolat még erősebben érvényesül.

A jelen ügyben az Alkotmánybírósági beadvány alapját szolgáló perben, de magából az indítványból is kiderül az aránysérelem. Ahogyan azt a bírói indítvány [45]-[52] pontjaiban is részletesen idézi, a szolidaritási hozzájárulás mértéke rendkívüli mértékben megnövekedett. 2022. évi 35.674.700.00 Ft-ról 2023-ra 57.805.017.524 Ft, míg 2024. évi összege 75.543.554.449 Ft. A beadvány alapján látható az is, hogy a szolidaritási hozzájárulás 2023. évi mértéke már önmagában felemésztí a korábban kimutatható pozitív szaldót [indokolás [49]], míg az is látható, hogy a szolidaritási hozzájárulás mértékének növekedése egyébként meghaladja az önkormányzat bevételeinek növekedését [iparüzési adóval összevetve indokolás [52]].

Fentiekből látható, hogy a biztosított források valóban nincsenek arányban az önkormányzat által ellátott feladatok mértékével, és azok közvetlenül érintik a kötelezően ellátott feladatokat is, így a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 23. § (4) bekezdés 10. pontja alapján a közösségi közlekedés biztosítását [vö indokolás [48]]. A fentiekben kifejtettek alapján a Charta kifejezetten szigorú követelményeket fogalmaz meg azon feladatok vonatkozásában, amelyeket az Önkormányzatoknak kötelezően el kell látniuk, amelyre utal az Explanatory report 9. cikk 2. pontjához írt, fentebb hivatkozott magyarázata is, akkor, amikor azt a kötelezettséget rója az államokra, hogy a kötelező feladatok ellátásánál az államoknak fokozott kötelezettsége van arra, hogy arányos forrásokat biztosítsanak az önkormányzatok számára. Mivel a konkrét esetben a forráselvonás mértéke ezeket a kötelezően ellátandó feladatokat is érinti, így a Charta 9. cikk 2. pontjában foglalt legszigorúbb állami finanszírozási kötelezettséget, mint a Charta alapján fennálló kötelezettség vizsgálatát is indokoltá teszi. Megállapítható az is, hogy a szolidaritási hozzájárulás mértéke az önkormányzat költségvetésének egyre nagyobb részét teszi ki, hiszen 2022-ről a 2023. évre, majd 2023-ról 2024-re úgy nőtt a szolidaritási hozzájárulás mértéke 62,4%-kal, illetve 30,7%-kal, hogy Budapest Főváros Önkormányzata bevételi főösszege a közlönyállapot szerinti költségvetési rendelet alapján 2022-ről (416 846 255 ezer Ft) 2023-ra (472 194 803 636 Ft) 13,3 %-kal nőtt, majd 2023-ról 2024-re (448 741 931 070 Ft) 4,96%-kal csökkent, amely 2024-ben a 2022-es főösszeghez képest 7,6%-os növekedést jelent. Figyelembe kell venni emellett a Charta 9. cikk 4. pontja által megkövetelt gazdasági hatásokat, így többek között az inflációt, amely a KSH kimutatásai alapján<sup>6</sup> pont a szolidaritási hozzájárulás emelése idején volt kiemelkedően magas. Fontos kiemelni azt is, hogy a vizsgált időszakban a jegybanki alapkamat mértéke is rendkívüli mértékben nőtt<sup>7</sup>, 2022-ben a 13%-ot is elérte, amely szintén olyan gazdasági hatás volt, amely negatívan befolyásolta az önkormányzat gazdálkodását, különösen a bírói beadványban is kifejtett hitelállományára tekintettel.

Fentiekből megállapítható, hogy az önkormányzat számára rendelkezésre álló vagyon nincs arányban az általa ellátandó feladatokkal. Gazdasági hatások következtében dráguló feladatellátás és egyébként nominál értéken csökkenő források mellett a szolidaritási hozzájárulás és annak mértékének növelésével beálló forráselvonás sérti a Charta 9. cikkét, mert az a 3. cikkel összhangban annak a képességnek a biztosítását rója az államra kötelezettségként, hogy az önkormányzatok a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében és ennek érdekében meghatározhatják kiadási prioritásaikat. Az Explanatory report 9. cikkhez fűzött magyarázata maga is pont arra az álláspontra helyezkedik, hogy mögöttes vagyoni lehetőségek nélkül önmagában a jogi lehetőség teljesen kiüresedik. A 9. cikk által meghatározott kötelezettségeket tehát ebben a kontextusban kell értelmezni, vagyis, hogy a konkrét esetben Budapest Főváros Önkormányzata számára elegendő forrás áll-e rendelkezésre (a központi elvonások után) arra, hogy a jogilag számára biztosított lehetőségekkel élni tudjon. Erre pedig a fentiek alapján egyértelműen nemleges válasz adható.

<sup>6</sup> [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/ara/hu/ara0002.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/ara/hu/ara0002.html)

<sup>7</sup> [https://www.mnb.hu/Jegybanki\\_alapkamat\\_alakulasa?datefrom=2022.+01.+01.&datetill=2024.+09.+19.&order=1](https://www.mnb.hu/Jegybanki_alapkamat_alakulasa?datefrom=2022.+01.+01.&datetill=2024.+09.+19.&order=1)

### **III. Az Áht. 83. § (3) bekezdése és az: Ávr. 143. § (1) bekezdése sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését**

A Pénzügyminisztérium amicus curiae beadványában kifejtett álláspontja szerint a szolidaritási hozzájárulás adónak minősül, amelyet Budapest Főváros Önkormányzata az alapügyben sem vitatott. Azonban abból a tényből, hogy egy fizetési kötelezettség adó, számos kötelezettség következik az Alkotmánybíróság gyakorlatában. A bírói beadvány is utal arra [indokolás [20]], hogy Budapest Főváros Önkormányzatával szemben sem a szolidaritási hozzájárulás megállapításáról, sem az inkasszóról nem egy hatósági eljárás, illetve a hatósági eljárásokkal szembeni garanciális követelmények érvényesülését biztosító közigazgatási eljárás keretében dönt, hanem arról pusztán egy informális levél keretében tájékoztatja.

Az Alkotmánybíróság számos esetben foglalkozott az adóeljárásokban érvényesülő alkotmányos garanciális követelményekkel [3/2014. (I. 21.) AB határozat; 2/2013. (I. 23.) AB határozat], amelyekben azonosította a tisztességes hatósági, bírósági eljáráshoz való jogot, a jogorvoslathoz való jogot, mint olyan releváns alapvető jogokat, amelyek adóeljárásokban is érvényre kell, hogy jussanak.

A 3311/2018. (X. 16.) AB határozat indokolásának [28] bekezdése szerint az Alaptörvény XXIV. cikke önálló, az ügyintézés alapjogaként ismeri el a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot. Az alapjogi védelem kiterjed többek között a részrehajlás nélküli, tisztességes, észszerű határidőn belüli ügyintézésre, a hatósági aktusok törvényben meghatározott indoklására és a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére. A közigazgatási szerv a jogalkalmazás során, a konkrét eljárásában nem hagyhatja figyelmen kívül az ügyfél jogait, egyidejűleg kell teljesítenie közérdekvédelmi és szubjektív jogvédelmi funkcióját". Ugyanezen határozatában mutat rá az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alkotmányosan védett ügyféli jogok közé tartozik az iratmegismerési, nyilatkozattételi, indítványtételi jog egyaránt.

Az Alkotmánybíróság úgy foglalta össze a tisztességes eljárás követelményét a 3216/2020 (VI. 19.) AB határozat indokolás [29] bekezdésében, hogy a tisztességes eljárás (fair trial) olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95]

A 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat indokolásának [57] bekezdésében kifejtettek szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog alanya a fentiekben kifejtettek szerint az ügyfél, azaz az a természetes vagy jogi személy, illetve szervezet, akinek/amelynek a jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. Adóigazgatási eljárásban az ügyfél az adózó. E jog kötelezettje a közigazgatási hatóság; adóigazgatási eljárásban az adóhatóság. 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. Összetevői közé tartozik ezért egyebek mellett a nyilatkozattétel és a szankció-megállapítással végződő közigazgatási eljárásokban a hatékony védekezéshez való jog. Mindkettő feltételezi az ügyfélnyilvánosságához tartozó jogok érvényesülését."

Az Alkotmánybíróság az önkormányzatok vonatkozásában is vizsgálta a tisztességes eljáráshoz való jogot. és megállapította, hogy az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből – miszerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik – az következik, hogy az önkormányzatokat, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jog." {3158/2018. (V. 16.) AB végzés Indokolás [22]}

A hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlatból tehát az következik, hogy az adó megállapítása, illetve a fizetési kötelezettség tárgyában hozott döntést vele formálisan közöljék, az annak alapjául szolgáló körülményeket megismerhesse és azzal szemben jogorvoslattal élhessen, amely követelmény az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből egyértelműen következik.

### **IV. Alkotmányos követelmény megállapításának lehetősége**

A bírói beadványban is hivatkozott [indokolás [19]] egyes esetekben lehetséges az, hogy egy döntéssel kapcsolatban nincs elérhető jogorvoslati út. Ez azonban csak jellegűknél fogva különös eljárásokban fordulhat elő, mint amilyen az Állami Számvevőszék által lefolytatott vizsgálat. A 32/2019. (XI. 15.) AB határozat alkotmányos követelményként állapította meg azonban, hogy "az Állami Számvevőszék megállapításai

*alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények jogszerűségét erre irányuló kereset alapján a bíróság érdemben, a cselekmény jogalapja körében a párt támogatása visszafizetésének, illetve csökkentésének összecszerűségére is kiterjedően felülvizsgálja.”*

Ezen határozatában, általánosabb jelleggel, az alkotmányos követelmény vonatkozásában egyértelmű általános követelményt is megállapít az Alkotmánybíróság. Az indokolás [72] bekezdésében kiemeli, hogy a bíróságnak *“ezen érdemi felülvizsgálata során a párt támogatása visszafizetésének, illetve csökkentésének jogalapja körében az összecszerűségre is kiterjedő felülvizsgálatot kell végeznie.”*

A fent leírt követelmények a jelen esetben is irányadónak tekinthetők. Amennyiben ugyanis nem volt jogi garanciákkal ellátott megelőző eljárás, akkor alkotmányos követelményként kell érvényesülnön a 32/2019. (XI. 15.) AB határozatban foglalt követelmény, vagyis legkésőbb döntés végrehajtása során kell egy olyan jogorvoslati utat biztosítani, ami adott esetben az összecszerűségre és a jogalapra is kiterjedő hatállyal vizsgálja a fizetési kötelezettség megállapítását. Jelen esetben ez azt jelenti, hogy bírói hatáskörben vizsgálható és vizsgálendő az I. pontban kifejtett, Chartával kapcsolatos körülmény hiszen a bíróság hatáskörébe tartozó kérdés annak eldöntése, hogy a konkrét esetben a fizetési kötelezettség a nemzetközi jogi jogból fakadó követelményekkel összeegyeztethető-e. Ezen körülmények alapján, összhangban a III. ponttal, amennyiben a tisztelt Alkotmánybíróság mulasztás megállapítását nem tartja indokoltnak, a jogvita megnyugtató eldöntéséhez, illetve a konkrét esetben felmerült alkotmányjogi problémák megnyugtató rendezéséhez indokolt volna az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerinti alkotmányos követelmény megállapítása, illetve a korábbi követelmény jelen ügyben történő alkalmazhatóságának megerősítése.

Tisztelettel:



Karácsony Gergely

Főpolgármester