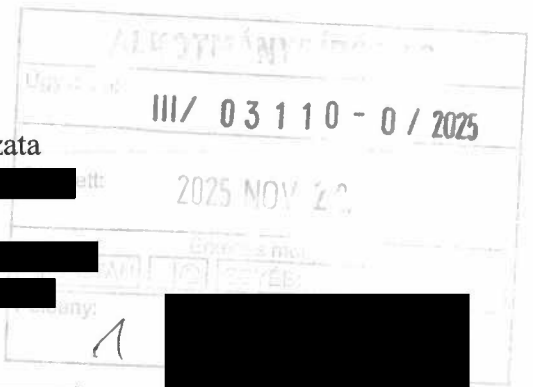


Az ügy száma: 108.K.702.113/2025.
A felperes: Budapest Főváros Önkormányzata
A felperes képviselője: [redacted]
[redacted]
[redacted]
Az alperes: Magyar Államkincstár
[redacted]
Az alperes képviselője: [redacted]
[redacted]
[redacted]
A per tárgya: közigazgatási jogvita elbírálása iránti közigazgatási per



V É G Z É S

A bíróság az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a perbeli időszakban, 2025. évben hatályos az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 83. § (3) bekezdése, valamint a Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről szóló 2024. évi XC. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 2. mellékletének II. 1.5. pontja, II. 62. 1. és 5. pontjai, a Magyarország 2025. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2024. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Kvtv. megalapozásáról szóló tv.) 247. § (1), (3) és (5) bekezdései, továbbá a települési önkormányzatok által 2025. évben teljesítendő önkormányzati szolidaritási hozzájárulás összegéről szóló 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet (a továbbiakban: 1/2025. NGM rendelet), valamint a települési önkormányzatok helyi iparüzési adóbevételei alapján 2025. május hónapban teljesítendő fizetési kötelezettség összegéről szóló 13/2025. (V. 14.) NGM rendelet (a továbbiakban: 13/2025. NGM rendelet) alaptörvény-ellenes; kezdeményezi továbbá, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a Kvtv. 2. sz. melléklet II. 62. 5. pontját, továbbá a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. § (3) bekezdését, valamint az 1/2025. NGM rendeletet és a 13/2025. NGM rendeletet; valamint állapítsa meg, hogy a Kvtv. 2. melléklet II. 62. pontja, a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. § (1) és (3) bekezdései, 25. számú melléklete és az 1/2025. NGM rendelet, továbbá a 13/2025. NGM rendelet szerint számított szolidaritási hozzájárulás a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény (melyet az 1997. évi XV. törvénnyel hirdettek ki) (a továbbiakban: Charta) 9. cikk 2. és 4. pontjába mint nemzetközi szerződésbe ütközik, ezért a bíróság kezdeményezi azok megsemmisítését; indítványozza továbbá a jogszabályi rendelkezéseknek a Fővárosi Törvényszék 108.K.702.113/2025. ügyszám alatt folyamatban lévő perében történő egyedi alkalmazási tilalmának elrendelését.

A bíróság egyidejűleg az eljárást az alkotmánybírósági eljárás befejezéséig felfüggeszti.

A végzés ellen fellebbezésnek helye nincs.

Indokolás

- [1] A bíróság az eljárást felfüggesztette és az Alkotmánybíróságnál egyedi normakontroll eljárást kezdeményez a 2011. április 25-én kihirdetett Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 24. cikk (2) bekezdésének b) és f) pontjai, az Alkotmánybíróságról szóló 2011.

évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése és 32. § (1)-(2) bekezdései, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 34. § b) pontja alapján alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 126. § (1) bekezdés b) pontja és 131. § (3) bekezdése alapján.

Tényállás

- [2] A felperes a Kvtv. 2. számú melléklet II. 62.3. pontja szerinti képlet alapján az egész évre vonatkozóan számított szolidaritási hozzájárulást, ezt meghaladóan a május és november hónapokban a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 25. számú mellékletében meghatározott számítási módszer alapján a helyi iparüzési adóbevétel többlete alapján NGM rendeletben meghatározott fizetési kötelezettséget is köteles teljesíteni a központi költségvetés részére.
- [3] A szolidaritási hozzájárulás, továbbá a májusi és novemberi, NGM rendeletben meghatározott fizetési kötelezettség teljesítése nettó finanszírozás keretében történik a Kvtv. 43. § (4)-(5) bekezdései alapján. A nettó finanszírozás azt jelenti, hogy az önkormányzatnak járó működési, ágazati feladat- és egyéb támogatást (a továbbiakban: támogatás) az Áht. 83. § (1) bekezdése alapján az alperes a személyi juttatásokat terhelő közterhek és egyéb az önkormányzatot terhelő kötelezettségek beszámításával csökkentett összegben folyósítja. Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) 4. melléklet C) pontjában szereplő táblázat adatai alapján március hónapban a szolidaritási hozzájárulás éves összegének 28 %-át, a további hónapokban pedig annak 8-8 %-át kell a támogatásból levonni. A májusi és a novemberi, NGM rendeletben meghatározott fizetési kötelezettséget a felperes a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 25. számú melléklete szerinti számítási módszer alapján teljesíti. A szolidaritási hozzájárulást, továbbá a májusi és novemberi, NGM rendeletben meghatározott fizetési kötelezettséget az alperes a Kvtv. 43. § (6) bekezdése és az Áht. 83. § (3) bekezdése alapján megelőlegezés után beszédési megbízás útján havonta érvényesíti és a beszédési megbízás kibocsátása előtt a felperes által fizetendő szolidaritási hozzájárulás összegét a helyi önkormányzatot központi költségvetésből a költségvetési törvény és az Áht. alapján nettó módon megillető támogatások pénzügyi teljesítéséről szóló 15/A 3.1 számú adatlap (a továbbiakban: nettósítási adatlap) eAdat rendszerbe történő feltöltésével rögzíti. Ha a nettó finanszírozás keretében a felperest megillető források nem nyújtanak kellő fedezetet a tartozásokra, akkor azt az alperes az Áht. 83. § (3) bekezdése alapján megelőlegezi, és havonta beszédési megbízást nyújt be erre a felperessel szemben. A szolidaritási hozzájárulás éves összegét a Kvtv. 2. számú melléklet II. 62.5. pontja alapján az államháztartásért felelős miniszter rendeletben teszi közzé. A tárgyév május és november hónapban teljesítendő fizetési kötelezettség összegét a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. § (3) bekezdése alapján az államháztartásért felelős miniszter a területfejlesztésért felelős miniszter egyetértésével határozza meg.
- [4] A felperes által 2025. évben teljesítendő szolidaritási hozzájárulás összege az 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet 1. melléklete alapján 89.114.500.995 forint.
- [5] A felperes helyi iparüzési adóbevétel többlete alapján 2025. május hónapban teljesítendő fizetési kötelezettség összege a 13/2025. (V. 14.) NGM rendelet 1. melléklete alapján 3.690.798.572 forint. A bíróság rögzíti, hogy a települési önkormányzatok helyi iparüzési adóbevétel többlete alapján 2025. november hónapban teljesítendő fizetési kötelezettség összegéről szóló 34/2025. (XI. 11.) NGM rendelet értelmében a felperesnek novemberre nem áll fenn fizetési kötelezettsége.

A felek álláspontja

- [6] A felperes elsődlegesen az alperes által 2025. március 24. napján az eAdat rendszerbe feltöltött

2025. március havi, a 2025. április 28. napján feltöltött 2025. április havi és a 2025. május 26. napján feltöltött 2025. május havi nettósítási adatlap megsemmisítését és a szolidaritási hozzájárulás, valamint a fizetési kötelezettség – nettó finanszírozás keretében történő – 2025. májusban-novemberben esedékes összege levonásának, a számára folyósítandó támogatás összegéből a fizetési kötelezettség beszámításának, illetve arra vonatkozóan a beszédési megbízás benyújtásának a megtiltását kérte a kereseti kérelmében. Másodlagosan a nettósítási adatlapok jogellenességének és 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 2025. március és április hónapjában esedékes szolidaritási hozzájárulást, és érvényesítheti a 2025. május és november hónapban esedékes fizetési kötelezettséget, illetve bocsáthatta volna ki a beszédési megbízást, valamint bocsáthatja ki a beszédési megbízást, illetve annak megállapítását, hogy a fent leírt eljárásban és felperessel szabályszerűen közölt érdemi és indokolt határozat alapján végezheti el az Áht. 83. § (1) bekezdése szerinti nettó finanszírozást. Kérte ezen kívül, hogy a bíróság kötelezze az alperest a keresetlevél mellékleteként csatolt bizonylat szerinti 30.174.900.625 forint összegű beszédési megbízás útján beszédett összeg visszafizetésére, valamint annak a visszafizetés napjáig keletkezett, az előző évi átlagos jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő mértékű kamata megfizetésére.

- [7] Keresetét ezt követően megváltoztatta, kérte, hogy a bíróság a március-augusztus havi nettósítási adatlapokat semmisítse meg, kérte továbbá, hogy a bíróság az alperes számára tiltsa meg, hogy felperestől nettó finanszírozás keretében a 2025. szeptember-november hónapjaiban esedékes tartozások összegét elvonja, illetve levonja, beszámítsa. Másodlagosan állapítsa meg a nettósítási adatlapok jogellenességét, továbbá azt is kérte, hogy a bíróság állapítsa meg, hogy az alperes kizárólag a felperes bevonásával lefolytatott, tisztességes, formalizált eljárásban meghozott és a felperessel szabályszerűen közölt érdemi és indokolt határozat alapján végezhetne volna el a nettó finanszírozást. Kérte továbbá a jogsértés következményeinek elhárítását kamatfizetési kötelezettség megállapításával. Az első tárgyaláson a felperes hivatkozott arra is, hogy a szolidaritási hozzájárulás összege oly mértékben magas, hogy az sérti a tulajdonjogát és a nemzetközi szerződésben rögzített kötelezettségeinek teljesítését.
- [8] Anyagi jogi érvelése kapcsán előadta, hogy sérül az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati joga azáltal, hogy egy egyedi döntés tárgyát képező kérdésről jogszabály – a Kvtv. 2. számú melléklet II. 62.5. pontja, a 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet, a 13/2025. (V.14.) NGM rendelet – rendelkezik. Hangsúlyozta, hogy az államháztartásért felelős miniszter a Kvtv. 2. számú melléklet II. 62.3 pontjában rögzített képlet, valamint a Kvtv. megalapozásáról szóló törvény 25. számú mellékletében meghatározott számítási módszer alapján települési önkormányzatokként külön-külön számítja ki a szolidaritási hozzájárulás, valamint a májusi és novemberi fizetési kötelezettség összegét, mely tevékenység nem a jogalkotási tevékenység körébe tartozik, hanem jogalkalmazói tevékenységnek minősül. A szolidaritási hozzájárulás éves összegének, valamint a májusi és novemberi fizetési kötelezettségnek a megállapítása a jogalkalmazói tevékenység első lépcsőfoka, a jogalkalmazói tevékenység második lépcsőfoka a nettó finanszírozás, melynek során az alperes jogcímenként szembe állítja a felperest illető támogatásokat és terhelő fizetési kötelezettségeket és számszerűen megállapítja a kettő közötti különbözetet, mely hatósági döntéssel szemben az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslati jog illeti meg. Sérül továbbá az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való joga azáltal, hogy a Kvtv. 2. mellékletének II. 1.5. pontja, a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. § (5) bekezdése a szolidaritási hozzájárulás, fizetési kötelezettség megállapítására és a nettó finanszírozás keretében történő levonására vonatkozó eljárást kivette az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) hatálya alól, ezzel egyidejűleg azonban elmulasztotta a tisztességes hatósági eljárás követelményét biztosító eljárásrend megalkotását. Sérelmezte a szolidaritási

hozzájárulás alapjának és összegének megállapítását, melynek során a jogalkotó kizárólag az önkormányzat egy főre jutó iparüzési adóerő-képességét vette figyelembe és nem volt tekintettel a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatainak eltérő jellegére és annak költségigényére. Emellett sérül az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti és 32. cikk (1) bekezdés e) pontja szerinti tulajdonhoz való jog, valamint az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdéséből fakadóan azon jog, hogy a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. A szolidaritási hozzájárulás a gyakorlatban ahhoz vezet, hogy a központi költségvetés a kötelező feladatok ellátásához az állam által juttatott támogatás immár egészét elvonja, sőt a nettó finanszírozás keretében a központi költségvetés javára a saját bevételei terhére „befizetői” pozícióba kényszeríti a felperest, mindez kiüresíti az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásra való jogosultságot, ezáltal a felperes a szolidaritási hozzájárulás folyamatos emelkedése miatt nem tudja ellátni a kötelező feladatait.

- [9] Az alperes a védíratában elsődlegesen a keresetlevél visszautasítását, másodlagosan a kereset elutasítását kérte. Az első tárgyalási határnapon az eljárás megszüntetését indítványozta. Hivatkozott arra, hogy a szolidaritási hozzájárulás jogszabályból fakadó közvetlen fizetési kötelezettség, annak összegét, esedékességét, megfizetésének módját a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. § (1) bekezdése szerinti általános hatályú **jogszabály**, a felperes által vitatott 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet határozza meg, amely a Kp. 4. § (1) bekezdése alapján nem minősül közigazgatási tevékenységnek és közigazgatási jogvita tárgya sem lehet. A felperes által támadott nettósítási adatlap a beszédési megbízáshoz hasonlóan nem tekinthető a Kp. 4. § (3) bekezdése alapján minősülő közigazgatási cselekménynek, joghatást nem vált ki, kötelezést nem tartalmaz, kizárólag technikai-számviteli célokat szolgál, a felperes és az alperes közötti nettó finanszírozás elszámolásához nyújt adminisztratív keretet, valamint a jogszabályi kötelezettség végrehajtásáról nyújt tájékoztatást. Tévesen hivatkozik ezért a felperes arra, hogy a jogi helyzetét a nettósítási adatlap változtatja meg, a nettósítás, illetve az annak eredményeként a beszédési megbízás az Áht. és az Ávr. szabályain alapul, jogi helyzetét a Kvtv. és az 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet változtatja meg. Kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság 18/2024. (XI.11.) AB határozatában eltérő tényállás és **eltérő jogszabályi környezet** alapján vizsgálta az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás kivetésének a körülményeit és megállapította, hogy az alperes a szolidaritási hozzájárulás kivetésének aktív szereplője volt. Kiemelte, hogy a szolidaritási hozzájárulás összegét jogszabályváltozás folytán az államháztartásért felelős miniszter az 1/2025. (II. 11.) NGM rendeletben állapítja meg az, alperes e körben a Kvtv. 2. számú mellékletének II. 1.5. pontja alapján nem folytat le közigazgatási hatósági eljárást, közigazgatási határozatot nem hoz, közigazgatási perrel támadható közigazgatási döntés hiányában közigazgatási per alanya sem lehet. Hivatkozott továbbá arra, hogy a felperes pénzügyi helyzete nem releváns a perben. A szolidaritási hozzájárulás mértéke, esedékessége, annak teljesítési módja a jogszabályok alapján előre kiszámítható, a költségvetési rendszerben hosszú ideje változatlanul érvényesülő szabály, mellyel minden települési önkormányzat a tervezési és gazdálkodási folyamataiban előre számolhatott. A felperes ennek ellenére úgy fogadta el a költségvetését, hogy a jogszabályon alapuló fizetési kötelezettségét nem biztosította. A felperes közfeladatai ellátásának veszélyeztetettsége csak részben hozható összefüggésbe a központi forráselvonással, mely valójában egy komplex pénzügyi és stratégiai tervezési hiányosság következménye. Kiemelte, hogy a felperes által bemutatott pénzügyi nehézségek mögött egy egyoldalúan bemutatott és leszűkített költségvetési értelmezés áll, a központi költségvetés jelentősen hozzájárul a felperes gazdálkodásának fenntartásához. A fővárosban működő országos jelentőségű intézmények, közszolgáltatások, közlekedési rendszerek, kulturális és oktatási struktúrák állami finanszírozással és fenntartással működnek, melyek révén a felperes

közvetetten jelentős összegű központi forrásból részesül, a kiadási oldala ezáltal csökken. Vitatta, hogy a felperes vagyoni helyzetéből adódóan nem képes új forrásokat bevonni. Észrevételezte, hogy a felperes költségvetésének kiadási oldalán a nem kötelező önkormányzati feladatok ellátásához kapcsolódó olyan tételek is szerepelnek, melyek „visszafogására” a felperesnek a törvényi kötelezettsége teljesítése érdekében lett volna mozgástere. A felperes továbbá 2025. évben jelentős összegeket fordított beruházásokra, részesedésszerzésre, színházak, nonprofit gazdasági társaságok működésének támogatására, likviditási tartalékkal azonban nem rendelkezett. E döntés következményei az alperesre nem háríthatóak át. Vitatta továbbá a felperes által kamatkövetelés címén érvényesíteni kívánt követelés jogalapját. Az Áht. 83. § (3) bekezdésében szabályozott kamatmérték az alperes oldalán keletkező megelőlegezési jogviszonyhoz kapcsolódik, a felperes és az állam közötti elszámolásból eredő pénzügyi követelésekre nem irányadó. Az Alkotmánybíróság megkeresését ellenezte. Álláspontja szerint felülvizsgálható közigazgatási cselekmény hiányában az Alkotmánybíróság eljárása nem kezdeményezhető, a központi költségvetést érintő kérdésben nem lehetséges normakontroll eljárást indítványozni, ezen túl pedig az Alkotmánybíróság már vizsgálta a szolidaritási hozzájárulásra vonatkozó szabályozás Alaptörvénnyel való összhangját.

A vonatkozó jogszabályi rendelkezések

- [10] Az Ákr. 7. § (2) bekezdése értelmében hatósági ügynek az minősül, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.
- [11] Az Ákr. 8. §-a alapján
- (1) E törvény hatálya nem terjed ki
 - a) a szabálysértési eljárásra,
 - b) a választási eljárásra, a népszavazás kezdeményezésére és a népszavazási eljárásra,
 - c) az adó-, valamint vámigazgatási eljárásra,
 - d) a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra,
 - e) a versenyfelügyeleti eljárásra, és
 - f) a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárásokra.
 - (2) Az (1) bekezdésben nem említett közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok e törvény rendelkezéseitől csak akkor térhetnek el, ha azt e törvény megengedi.
 - (3) Miniszteri rendelet kivételével jogszabály e törvény szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthat meg.
- [12] Az Ákr. 9. §-a alapján hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel, vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.
- [13] A Magyar Államkincstár közigazgatási hatósági ügyekre vonatkozó eljárásrendjére az Ákr.-en, Áht.-n és Ávr.-en kívül a Magyar Államkincstárról szóló 310/2017. (X.31.) Korm. rendelet és a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/2021. (VIII.13.) PM utasítás is irányadó.
- [14] A Kvtv. 2. sz. melléklet II. 1.5. pontja szerint az e mellékletben szereplő jogcímek szerinti támogatások igénylési és döntési eljárására, valamint az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás megállapítására és a nettó finanszírozás keretében történő levonására nem kell alkalmazni az Ákr. szabályait.

- [15] A Kvtv. 2. sz. melléklet II. 62.1. pontja szerint a 25 000 forint feletti egy lakosra jutó iparüzési adóerő-képességgel rendelkező önkormányzat az egy lakosra jutó iparüzési adóerő-képességétől függő mértékű szolidaritási hozzájárulást teljesít a központi költségvetésnek. A szolidaritási hozzájárulás alapja az önkormányzat 1.3. pont szerinti iparüzési adóerő-képességet meghatározó adóalapja (a továbbiakban: a szolidaritási hozzájárulás alapja). A szolidaritási hozzájárulás központi költségvetés felé történő teljesítése a nettó finanszírozás keretében történik. A szolidaritási hozzájárulás számításakor alkalmazandó paramétertáblát a Kvtv. 2. sz. melléklet II. 62.2. pontja, a szolidaritási hozzájárulás számításának képletét a Kvtv. 2. sz. melléklet II. 62.3. pontja tartalmazza. A 62.4. pont szerint amennyiben a település közös hivatal székhelye, a 62.2. pont szerinti paramétertábla 2–6 sorai szerinti kategóriákban a rá irányadó százalékos mérték 0,05 százalékponttal kisebb. A 62.5. pontja szerint az államháztartásért felelős miniszter az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás e pont szerint számított önkormányzatonkénti összegét rendeletben teszi közzé.
- [16] Az 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet 1. melléklete alapján a felperes által 2025. évben teljesítendő önkormányzati szolidaritási hozzájárulás összege: 89.114.500.995 forint.
- [17] A Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. §-a alapján:
(1) A tárgyévben a Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről szóló 2024. évi XC. törvény 2. melléklet II. rész 62. pontja szerinti önkormányzati szolidaritási hozzájárulást teljesítő helyi önkormányzat a tárgyévi befolyó és a tárgyévet megelőző évben befolyt helyi iparüzési adóbevétele közötti többletnek a tárgyévi és a tárgyévet megelőző szolidaritási hozzájárulás különbözetével korrigált összegét (a továbbiakban: fizetési kötelezettség) a Területfejlesztési Alap részére a tárgyév május, november és tárgyévet követő év március havi nettó finanszírozás keretében, a 25. mellékletben meghatározott számítási módszer alapján teljesíti.
(3) A tárgyév május, november és a tárgyévet követő év március hónapokban teljesítendő fizetési kötelezettség önkormányzatonkénti összegét az államháztartásért felelős miniszter a területfejlesztésért felelős miniszter egyetértésével rendeletben határozza meg az önkormányzatoknak az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 108. § (1) bekezdés b) pontja szerinti, 3., 9. és 12. havi időközi költségvetési jelentésében (a továbbiakban: időközi költségvetési jelentés) jelzett helyi iparüzési adóbevétele összegének figyelembevételével.
(5) A fizetési kötelezettség megállapítására és a nettó finanszírozás keretében történő levonására nem kell alkalmazni az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szabályait.
- [18] 25. sz. melléklet tartalmazza a tárgyhónapra vonatkozó fizetési kötelezettség meghatározását és késedelmes adatszolgáltatás esetén a tárgyhónapra vonatkozó fizetési kötelezettség mértékének korrigálását.
- [19] A 13/2025. (V. 14.) NGM rendelet 1. melléklete alapján a felperes helyi iparüzési adóbevétel többlete alapján 2025. május hónapban teljesítendő fizetési kötelezettség összege 3.690.798.572 forint.
- [20] A Kvtv. 43. § (4) bekezdése szerint az önkormányzat a 2. melléklet 62. pontja szerinti önkormányzati szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettségének beszámítása a települési önkormányzat számára folyósítandó támogatás havi összegéből a nettó finanszírozás keretében történik. Ennek összegét a IX. Helyi önkormányzatok támogatásai fejezet, 4. Önkormányzati szolidaritási hozzájárulás címen kell elszámolni. Az (5) bekezdése szerint az önkormányzat a helyi iparüzési adóbevétel többlete alapján törvényben meghatározott fizetési kötelezettségének beszámítása a települési önkormányzat számára folyósítandó támogatás összegéből a nettó finanszírozás keretében történik. Ennek összegét a XXV. Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium fejezet, 10. Fejezeti kezelésű előirányzatok cím, 8. Területfejlesztési Alap alcímen kell elszámolni. Ugyanezen szakasz (6) bekezdése szerint, ha a települési önkormányzatot az (1) bekezdés alapján a nettó finanszírozás keretében megillető adott havi források a (4) és (5) bekezdés szerint levonandó összegekre nem nyújtanak fedezetet, a Kincstár

az Áht. 83. § (3) bekezdése alapján havonta beszédési megbízást nyújt be a települési önkormányzattal szemben. Ha a települési önkormányzatnak 2025. december 16-án bármilyen elmaradása van a (4) és (5) bekezdés szerinti befizetési kötelezettsége tekintetében, a Kincstár a meg nem fizetett összegre a kötelezett fizetési számlájára beszédési megbízást nyújt be.

- [21] Az Áht. 83. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatai támogatását, a 14. § (3) bekezdés szerinti fejezetből származó – a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott – egyéb költségvetési támogatást, a közfoglalkoztatáshoz nyújtott támogatásnak – a jogszabály alapján előlegként folyósított támogatás kivételével – a közfoglalkoztatási bér és annak közterhei megfizetésére szolgáló részét és az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott helyi önkormányzati költségvetési szerveknek folyósított támogatást a személyi juttatásokat terhelő közterhek, valamint jogszabályban meghatározott egyéb kötelezettségek beszámításával csökkentett összegben (a továbbiakban: nettó finanszírozás), ütemezetten a kincstár folyósítja. Az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott helyi önkormányzati költségvetési szervet terhelő tartozások összege csak az egészségbiztosítási szerv által folyósított támogatásból vonható le. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint 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.
- [22] Az Ávr. 143. § (1) bekezdés szerint a Kincstár az Áht. 83. § (3) bekezdése alapján megelőlegezett összeg beszédésére a tárgyhoz 20. napját követően nyújt be beszédési megbízást.
- [23] Az Ávr. 4. melléklet C) pontja alapján márciusban a szolidaritási hozzájárulás éves összegének 28 %-át, a további hónapokban pedig annak 8 %-át kell havonta a helyi önkormányzatoknak a nettó finanszírozás keretében teljesíteni.
- [24] A Charta 9. cikk 2. pont értelmében a helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia. A 4. pont szerint azon pénzügyi rendszerek, amelyekben a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai alapulnak, legyenek eléggé sokrétűek és rugalmasak ahhoz, hogy lehetővé tegyék – amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges – a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást.

Az Alkotmánybíróság korábbi döntései

- [25] Az Alkotmánybíróság 33/2006. (VII. 13.) AB határozatában megállapította, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslati jog érvényesülése indokolja, hogy a természetvédelmi hatóság a rendelethez meghatározott védettség fennállását a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezéseinek megfelelően jogorvoslattal megtámadható határozatban állapítsa meg. Tekintettel arra, hogy a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 26. § (3) bekezdése alapján csak a Tvt. 23. § (2) bekezdésében a törvény erejénél fogva védett természeti területek egyedi meghatározása során biztosítja a jogorvoslatot, a miniszteri rendeletben, illetve önkormányzati rendeletben elrendelet védetté nyilvánítások során nem, így alkotmányellenes helyzet keletkezett. A jogalkotó által választott, az egyedi közigazgatási döntést tartalmazó rendeleti forma vonatkozásában hangsúlyozta, hogy természetéből fakadóan a rendelet általános értelmű, mindenkire, illetve az adott életviszonyban érintettek absztrakt közösségére vonatkozó jogszabályi forma. A rendelet nem

lehet egyedi döntések együttese, nem vállalhatja át az egyedi közigazgatási határozatok funkcióit. Attól, hogy az egyedi döntések tömegét hordozó rendelet valamelyik más részében valóban általános természetű szabályokat rögzít, azaz ott már alkotmányos funkciójának (és a jogalkotásról szóló törvényben foglalt jellemzőknek) megfelelően épül fel, még nem orvoslódik a rendelet jogforrási természetétől idegen elemek léte miatti alkotmányos probléma.

- [26] Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozat 2.5.3. pontjában kiemelte, hogy a Ket. általános szabályai alapján a hatóságnak az ügyfelet az eljárás megindulásáról értesítenie is kellene, azonban a Kkt. 21/A. § (5) bekezdése alapján az ügyfél – a Ket.-től eltérően, de erre vonatkozó felhatalmazás nélkül – csak a közigazgatási bírságot kiszabó határozat kézhezvételével értesül az eljárás megindulásáról. A felelősségi vélelem alóli mentesülés lehetősége (azaz az exculpatio) kifejezetten igényli – legalább ebben az egy elemben – a tényállás előzetes tisztázását. Ezen túlmenően nem felel meg a szabályozás annak sem, hogy a döntés valóságghú, azaz felderített tényálláson alapuljon. E tényből következik, hogy az egyszerűsített (standardizált) eljárási rendben a hatóság nem képes eleget tenni a Ket. 1. § (2) bekezdésében foglalt ügyféllel való együttműködési, valamint a Ket. 50. §-ában foglalt tényállás-tisztázási kötelezettségének sem. A felelősségi vélelem utólagos (az alapközigazgatási eljáráson kívüli) megdöntésének a lehetősége fogalmilag zárja ki azt, hogy a hatóság a tényállás-tisztázási kötelezettségének, valamint a tisztességes eljáráshoz való jognak mint alapelvi követelménynek maradéktalanul eleget tudjon tenni.
- [27] Az Alkotmánybíróság a 6/2017. (III. 10.) AB határozat [23]-[24] bekezdéseiben kimondta, hogy a közigazgatási hatósági eljárások alól kivett eljárásokban, az ún. önállóan szabályozott eljárásokban is érvényesülnie kell az Alaptörvény XXIV. cikkének.
- [28] A 32/2019. (XI. 15.) AB határozat [71] bekezdésében kimondta, hogy az alperesnek döntést, méghozzá az Ákr. szerinti hatósági határozatot kell hoznia a pártnak a központi költségvetésből járó támogatása csökkentéséről, amely döntése ellen az Ákr. és a Kp. szabályai szerint van helye jogorvoslatnak. Az Alkotmánybíróság e határozatában alkotmányos követelményként megállapította, 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
- [29] Az Alkotmánybíróság több határozatában lefolytatta a jogszabályi formába foglalt egyedi hatósági döntések alkotmányossági vizsgálatát, arra tekintettel, hogy a jogorvoslathoz való jog szempontjából tartalmilag eleget tesznek-e az „egyedi döntés” fogalmi kritériumainak. Az Alkotmánybíróság 3111/2021. (IV. 14.) AB határozatának [29] bekezdésében rögzítette, hogy a jogorvoslathoz való jog alapján jogszabály ellen nincs helye jogorvoslatnak. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a jogszabályok esetében is a támadott döntés tartalmából és nem az elnevezéséből indul ki. Ezért, ha a jogszabály egyedi döntés tárgyát képező kérdésről rendelkezik, ezzel kizárva az érintettek számára a jogorvoslás lehetőségét, azzal a jogorvoslathoz való jog sérelme valósul meg. A 6/1994. (II. 18.) AB határozat megfogalmazása szerint alkotmányellenes az a szabályozás, amely az ingatlantulajdont korlátozó egyedi döntések rendeleti formában való megjelentetésével gyakorlatilag kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának lehetőségét, és ezáltal sérti a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslat lehetőségét (ABH 1994, 65,67) [törvénybe, kormányrendeletbe foglalt egyedi hatósági döntések kapcsán ld. 45/1197. (IX. 19.) AB határozat, ABH1997, 311,318; 53/2002. (XI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 327, 335; 33/2006. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 447; önkormányzati rendelet kapcsán: 43/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 540, 548-549; 20/2011. (III. 30.) AB határozat, ABH 2011, 645].
- [30] Az Alkotmánybíróság a 18/2024. (XI. 11.) AB határozat [83] bekezdéstől összefoglalta a tisztességes eljáráshoz fűződő jogokat, részjogosultságokat és a tényállás alapján megállapította, hogy a tisztességes hatósági eljárás követelménye egyetlen hatósági eljárásban

sem sérülhet, 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. Hangsúlyozta, hogy a Kincstár tehát hatósági ügyeket is intéz. Mivel az Áht. alapján a Kincstár által benyújtható beszédési megbízások teljesítése céljából a helyi önkormányzat köteles a beszédési megbízás benyújtására történő felhatalmazást a számlavezetője részére megadni, felértékelődnek annak az eljárásnak a szabályai, amely a beszédési megbízással érvényesíteni szándékozott fizetési kötelezettség megállapításához vezet. A [103] bekezdésben az Alkotmánybíróság vizsgálta az alperes szolidaritási hozzájárulás kivetése, valamint a nettó finanszírozás keretében kifejtett tevékenységét és 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 akaratautónómiáját a számla felett a beszédési megbízás teljesítésével összefüggésben. A közhatalom Kincstár általi gyakorlása a beszédési megbízás benyújtásának előfeltétele. A döntés [105] bekezdésétől az Alkotmánybíróság rámutatott arra, 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 ésösszagszerűségéről nem hoz hatósági döntést, amelynek meghozatala során az önkormányzat gyakorolhatná tisztességes hatósági eljárásból következő ügyféli jogait, formalizált döntés nélkül egyfajta tájékoztató levélben közli az önkormányzattal az előbbieket, miközben rámutatott arra is, hogy a Kincstár államszervezeti státusza nem képezi az akadályát annak, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog már a Kincstár azon eljárásában érvényesüljön, amelyben kiveti a szolidaritási hozzájárulást, és amely szükségképpen előfeltétele annak, hogy ha az nem teljesül a nettó finanszírozásban, beállítsa a beszédési megbízásba. A [114] bekezdésében rámutatott arra is, 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.

- [31] Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerinti összhang biztosításának módját az Alkotmánybíróság több döntésében is értelmezte [16/1993. (III. 12.) AB határozat, 53/1993. (X. 13.) AB határozat, 34/2013. (XI. 22.) AB határozat].

A bíróság indítványának alapját képező alaptörvényi és Abtv-beli hivatkozások

- [32] Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-

ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

- [33] Az Abtv. 32. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján a jogszabályok vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi. A (2) bekezdés szerint az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.
- [34] Az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.
- [35] Az Abtv. 42. § (1) bekezdése szerint ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti. A (2) bekezdés értelmében ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében – a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével – felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.
- [36] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja szerint az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését.
- [37] Az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján az Alkotmánybíróság a (2) bekezdés f) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt, vagy jogszabályi rendelkezést. A jogalkotás útján biztosítandó összhang tartalmi követelménye, hogy a magyar jogszabályok ne ütközzenek a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségekkel.
- [38] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint 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.
- [39] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.
- [40] Az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. A (2) bekezdés értelmében az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős.
- [41] Az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése szerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [42] Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerint Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. A (3) bekezdés szerint Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan

elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.

Az Alkotmánybíróság hatásköre

- [43] Az Alkotmánybíróság általános jogrendre vonatkozó állandó gyakorlata szerint az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt törvények listája zártkörű és hatóköre nem bővíthető. Azt 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.
- [44] 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. Az Áht. 83. § (3) bekezdése nem bevételi előirányzatról, nem kiadási előirányzatról és nem adótényállási elemről rendelkezik, ezért a bíróság meggyőződése szerint (A 18/2024. határozatra is figyelemmel) hatásköri korlátról nincs szó.
- [45] Ahogy arra az Alkotmánybíróság rámutatott, a szolidaritási hozzájárulás egy 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.
- [46] A fentiek alapján a bíróság bár nem vitatottan a központi bevételt szabályozó Kvtv. és Kvtv.-t megalapozó tv. felülvizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól, azonban a bíróság határozottan állítja – és e körben a bíróság jogosult az Alkotmánybírósághoz fordulni –, hogy a Kvtv.-ben és Kvtv.-t megalapozó tv.-ben szabályozott szolidaritási hozzájárulás (és az alapján megalkotott 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet 1. mellékletében, 13/2025. (V.14.) NGM rendelet 1. mellékletében meghatározott fizetési kötelezettség) felperest érintően, abszolút érteken, annak egyediségére tekintettel nemzetközi szerződésbe ütköznek, jelesül a Charta 9. cikk 2. és 4. pontjába (melyet az 1997. évi XV. törvénnyel hirdettek ki), azaz a bíróságnak az alábbiakban kifejtett álláspontja szerint az előtte folyamatban lévő perben olyan jogszabályi rendelkezést kellene alkalmaznia, mely konfiskáló jellege miatt nemzetközi szerződésbe ütközik.
- [47] A bíróság indítványozza továbbá két NGM rendelet felülvizsgálatát is, amelyek a jogrendszerben betöltött helyük szerint, mivel azok nem törvények, sem eshetnek hatásköri korlát alá. Emellett a bíróság meggyőződése szerint a Kvtv. 2. melléklet 1.5. pontja nem költségvetési jellegű, kihatása sincs a költségvetésre, pusztán a szolidaritási hozzájárulás kiszámítására és levonására vonatkozó eljárásban az Ákr. hatályát zárja ki, ahogy a Kvtv.-t megalapozó tv. 247. § (5) bekezdése is az Ákr. kizárásáról szól, ezért hatásköri korlát fel sem merülhet.

A bíróság indokai az ügy érdemét érintően

I. Alaptörvényellenes helyzet

- [48] A bíróság határozott álláspontja szerint az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás, valamint a felperes tekintetében május hónapra a 13/2025. NGM rendeletben előírt fizetési kötelezettség összegének meghatározása, valamint az alperes által lefolytatott nettó finanszírozás tartalma alapján a szolidaritási hozzájárulás alapját képező eljárás egyedi jogalkalmazás körébe tartozó hatósági aktus, mellyel szemben a felperest megilleti a tisztességes hatósági eljárás

lefolytatásához, az érdemi indokolt döntéshez és jogorvoslathoz való jog. A felperes azonban az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás, továbbá a májusi a 13/2025. NGM rendeletben megállapított fizetési kötelezettség összegének jogszabályban történő rögzítése folytán nincs abban a helyzetben, hogy a fizetési kötelezettség számításának helyességét ellenőrizze, vitassa. Az alperes így egy tisztességes hatósági eljárás mellőzésével határozta meg a felperest terhelő szolidaritási hozzájárulás összegét. Erre tekintettel az alperes Áht. 83. § (3) bekezdés szerinti eljárása, figyelemmel a Kvtv. 2. mellékletének 1.5. pontjára, 62. 1. és 5. pontjára, a Kvtv.-t megalapozó tv. 247. § (1), (3) és (5) bekezdéseire, továbbá az 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet, a 13/2025. (V.14.) NGM rendelet rendelkezései az alább kifejtett indokok szerint alaptörvényellenesek, sértik a felperes tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jogát és jogorvoslati jogát.

I/1. Tisztességes hatósági eljárás hiánya

- [49] Az alperes arra hivatkozik, hogy a 18/2024. számú AB döntés óta a jogszabályi környezet megváltozott és a normakontroll eljárással érintett jogszabályok kivették a szolidaritási hozzájárulás összegének meghatározásával és beszedésével kapcsolatos eljárást az Ákr. hatálya alól, ezért nem kell hatósági eljárást lefolytatni, így döntést sem kell hozni. A hatályos jogszabályi környezetben a szolidaritási hozzájárulás megállapítása két lépcsőben történik. Az államháztartásért felelős miniszter, akinek a diszkrecionális jogköre megszűnt, önkormányzatonként kiszámítja a Kvtv. 2. melléklet 62. pontja szerint az összeget, amelyet miniszteri rendeletben rögzít, majd végül az alperes számításokat végez. A miniszteri rendelet hatályba lépésével tehát annyi változott, hogy a szolidaritási hozzájárulás felperest terhelő egzakt összegét már nem kell az alperesnek kiszámolnia, de ettől még a bíróság alább kifejtett részletes álláspontja szerint szembe kell állítania egymással a fizetési kötelezettségeket és a költségvetési támogatásokat, azaz elvégzi a nettó finanszírozást, matematikai műveletekkel egyedileg határozza meg a finanszírozás összegét és ennek eredményeképpen tudja meg az alperes, hogy van-e fedezet a tartozásokra.
- [50] Nem vitatott, hogy az alperes a beszédési megbízás benyújtását megelőzően nem folytat le közigazgatási hatósági eljárást, az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás és a májusi a 13/2025. NGM rendeletben rögzített fizetési kötelezettség megállapításáról indokolt határozatot nem hoz, a felperest terhelő fizetési kötelezettség összegét a nettósítási adatlap eAdat rendszerbe történő feltöltésével rögzíti. A szolidaritási hozzájárulás nem önkéntes jogkövetéssel érvényesül, hanem a közigazgatás aktív beavatkozását, jogérvényesítő aktust kíván meg. A közjogi fizetési kötelezettség jogalapját és összegét foglalja a Kincstár a nettó finanszírozási adatlapban, amely megtestesíti a konkrét közjogi fizetési kötelezettséget és megteremti a lehetőségét arra, hogy érvényesítse a megelőlegezéséből fakadó követelését az önkormányzattal szemben. Mégis az eljárás során nem derül ki automatikusan, hogy az alperes milyen összegű beszédési megbízást nyújthat be, mivel a felperes nincs abban a helyzetben, hogy megismerje, hogy pontosan hogyan került kiszámításra az inkasszált összeg, bár a támogatás vagy az elvonás összegét egy elektronikus felületen ellenőrizheti konkrét háttérszámítások vagy indokolás feltüntetése nélkül. Ez az alperesi álláspont és az alperesi eljárás azonban a fent kiemelt AB döntésekből levezetett alkotmányossági követelmények alapján a bíróság határozott meggyőződése szerint alaptörvényellenes, a Kincstár nem mellőzhette volna a tisztességes hatósági eljárás lefolytatását, melynek során az alperesnek egy hatósági aktusban kell megállapítania és a jogcímek szerint össze kell vetnie a felperest megillető támogatásokat és terhelő kötelezettségeket. Ha automatizmus érvényesülne, akkor nem lenne szükség kiszámítani, hogy a támogatások fedezetet nyújtanak-e a felperest terhelő kötelezettségekre.
- [51] A bíróság meggyőződése szerint az Ákr. elsődlegességéből következik, hogy ha a hatósági ügy az Ákr. 7. §-a szerinti ügyfogalomnak megfelel, nem tartozik az Ákr. 8. § (1) bekezdésben

kivett eljárások egyikébe sem, akkor az adott hatósági eljárásra az Ákr. szabályait kell alkalmazni az ágazati szabályokkal való eltéréssel, valamint az Ákr. 8. § (3) bekezdés szerinti kiegészítő különös eljárási szabályokkal együtt. Az Ákr.-t más törvény nem ronthatja le, az Ákr. 8. § (2) bekezdése a jogrendszer átláthatóságát hivatott biztosítani, és az ügyfelek tisztességes hatósági ügyintézéshez és jogorvoslathoz való jogának érvényesülését szavatolja. Az irányadó AB döntések alapján az Ákr. hatálya alól kivett eljárásokban is érvényesülnie kell a tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak akár egy törvény alapján alkalmazandó eljárásrend szerint, melyet az alperes mellőzött megalkotni.

[52] A Kvtv., a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. megalkotásával a jogalkotó a szolidaritási hozzájárulás, továbbá a májusi a 13/2025. NGM rendeletben meghatározott fizetési kötelezettség megállapítására vonatkozó eljárást ugyan kivette az Ákr. hatálya alól, ezzel egyidejűleg azonban az Ákr. 8. § (1) bekezdését nem módosította, a tisztességes hatósági eljárás érvényesülését biztosító eljárásrend megalkotását elmulasztotta, ezáltal a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény 2. melléklet II.1.5. pontjában foglalt rendelkezéssel analóg helyzet keletkezett és a bíróság határozott meggyőződése szerint a szolidaritási hozzájárulás kivetése, továbbá a májusi fizetési kötelezettség megállapítása során a tisztességes hatósági eljárás lefolytatásához való jog az Ákr. szerinti hatósági eljárás lefolytatásával biztosítható. Azzal, hogy nem az Ákr. szabályai szerint jár el az alperes, az Ákr. 7. §-át, és az Ákr. 80. § (1) bekezdését megsértve nem hoz és nem közöl a felperessel határozatot, az ügyben lényegében teljes egészében elvonja a felperes ügyféli jogát.

[53] A bíróság megjegyzi, hogy jelen ügyben az alperes a 2025 áprilisában a nettósítási adatlapnak az eAdat rendszerbe való feltöltését megelőzőn bocsátotta ki a beszédési megbízást, tehát a közigazgatási cselekmény előtt már érvényesült a joghatás. Éppen ezért garanciális jelentősége volna tehát annak, hogy tudni lehessen, a beszédési megbízással érvényesített összeg melyik része milyen jogcímen kerül elvonásra a felperestől. Az ügyféli jogokat biztosító garanciális szabályok azért is szükségesek, mert az Áht. alapján a Kincstár által benyújtható beszédési megbízások teljesítése céljából a helyi önkormányzat köteles a beszédési megbízás benyújtására történő felhatalmazást a számlavezetője részére megadni. A Kincstár államszervezeti státusza pedig nem képezheti az akadályát annak, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog már a Kincstár azon eljárásában érvényesüljön, amelyben kivetí a szolidaritási hozzájárulást, és amely szükségképpen előfeltétele annak, hogy ha az nem teljesül a nettó finanszírozásban, beállítsa a beszédési megbízásba.

[54] Összességében a bíróság meggyőződése szerint az alperes olyan tevékenységet folytat, amely az Alaptörvény XXIV. cikkének hatálya alá tartozik, mivel a végső fizetési kötelezettség összege és az NGM rendeletekben meghatározott összeg szükségképpen nem egyezik, az alperes ténylegesen jogalkalmazói tevékenység keretén belül számításokat végez, melynek részleteit nem egy nettósítási adatlapon kell a felperesnek megismernie, azonban a Kvtv. 2. melléklet II. 1.5. pontja és a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. § (5) bekezdése kiüresíti az alapfogot, mivel a jogalkotónak vagy a szolidaritási hozzájárulás megállapítására és a nettó finanszírozás keretében történő levonására egy eljárási rendet kellett volna megalkotnia és az eljárást az Ákr. 8. § (1) bekezdése szerinti kivett eljárásokban kellett volna szabályoznia, vagy ha az eljárás nem kivett eljárásnak minősül, úgy az úrt a bíróság álláspontja szerint az Ákr. 8. § (2) bekezdése tölti ki. Ez utóbbi azonban alkotmányossági kérdést vet fel, az Ákr. 8. § (2) bekezdése és a Kvtv. 2. melléklet 1.5. pontja, a Kvtv.-t megalapozó tv. 247. § (5) bekezdése közötti kollízió feloldására az Alkotmánybíróságnak van hatásköre, a bíróság megítélése szerint ez esetben a Kvtv. 2. melléklet 1.5. pontja, a Kvtv.-t megalapozó tv. 247. § (5) bekezdés megsemmisítése is indokolt.

I/2. Jogorvoslati jog sérelme

- [55] Az NGM rendeletek kapcsán a bíróság rögzíti, hogy azok nem általánosan kötelező magatartási szabályokat, hanem egyedi döntéseket tartalmaznak az egyes helyi önkormányzatokra vonatkozóan. A bíróság meggyőződése szerint az alkotmányjogi probléma nem szűnt meg azáltal, hogy a miniszter az egyedi jogalkalmazó műveletnek az eredményét két jogszabályba foglalja, mert az alkotmányjogi probléma, azaz az ügyfél mellőzése a szolidaritási hozzájárulás kivetésére irányuló eljárásból ugyanúgy megvalósul, a jogorvoslat igénybevétele kizárt, mivel hatósági határozat nélkül egy jogszabállyal szemben kellene a jogorvoslati jogot érvényesíteni, kiüresedik.
- [56] A bíróság álláspontja szerint a 33/2016. (VII. 13.) AB határozatban megállapított tényállással analóg tényállás keletkezett azáltal, hogy a Kvtv. 2. mellékletének II. 62.5. pontja, valamint a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. § (3) bekezdése az államháztartásért felelős miniszter jogalkotási feladatkörébe utalta a települési önkormányzatokat terhelő önkormányzati szolidaritási hozzájárulás, valamint a felperes vonatkozásában a májusi fizetési kötelezettség összegének meghatározását. Az államháztartásért felelős miniszter az 1/2025. és a 13/2025. (V.14.) NGM rendeletben települési önkormányzatonként határozza meg az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás, valamint a májusi fizetési kötelezettség összegét, mely tevékenység az egyedi jogalkalmazás körébe tartozó hatósági aktus, mellyel szemben a felperest jogorvoslati jog illeti meg. Mivel jogszabályi felhatalmazás alapján mindenféle háttérszámítások nélkül miniszteri rendeletek határozzák meg a szolidaritási hozzájárulás és a májusi fizetési kötelezettség összegét, a bíróság határozott meggyőződése szerint az alaptörvény-ellenes állapot csak úgy korrigálható, ha az alaptörvény-ellenes helyzet megállapításán túl a jogszabályok megsemmisítésre kerülnek.
- [57] A fentiek alapján a bíróság indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki, hogy a Kvtv. 2. sz. melléklet II. 62. 5. pontja, továbbá a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. § (3) bekezdése alapján megalkotott az 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet és a 13/2025. (V.14.) NGM rendelet a felperes Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jogát sérti, és indítványozza a Kvtv. 2. sz. melléklet II. 62. 5. pontjának, továbbá a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. § (3) bekezdésének, az 1/2025. (II. 11.) NGM rendeletnek és a 13/2025. (V.14.) NGM rendeletnek a megsemmisítését is, emellett kezdeményezi, hogy az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján egyedi alkalmazási tilalmat rendeljen el.
- [58] A két pont alapján összességében a bíróság indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság a fent idézett 33/2016. (VII. 13.) AB határozat, 18/2024. (XI. 11.) AB határozat analógiája alapján mondja ki, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jog érvényesülése indokolja, hogy az alperes az Ákr. rendelkezéseinek alkalmazásával közigazgatási hatósági eljárást folytasson le, a szolidaritási hozzájárulás, továbbá a májusi fizetési kötelezettség összegét jogorvoslattal megtámadható határozatban állapítsa meg, tekintettel arra, hogy a Kvtv. 2. mellékletének II. 62.5. pontja, a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. § (3) bekezdése, az 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet, a 13/2025. (V.14.) NGM rendelet a szolidaritási hozzájárulás, a májusi fizetési kötelezettség összegének megállapítása során a felperes jogorvoslati jogát, a Kvtv. 2. mellékletének 1.5. pontja, 62. 1. pontja, a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. § (1) és (5) bekezdései és az Áht. 83. § (3) bekezdése a felperes tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát nem biztosította, így alaptörvényellenes helyzet keletkezett és indítványozza továbbá a Kvtv. 2. sz. melléklet II. 62. 5. pontjának, továbbá a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. § (3) bekezdésének és az 1/2025. NGM rendeletnek, továbbá a 13/2025. NGM rendeletnek a megsemmisítését is, emellett azt is, hogy az

Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján egyedi alkalmazási tilalmat rendeljen el.

II. Nemzetközi szerződésbe ütközés

- [59] A 3383/2018. (XII. 14.) AB határozatában az Alkotmánybíróság 57 képviselő indítványa alapján vizsgálta az akkor hatályos költségvetési törvényben meghatározott szolidaritási hozzájárulás viszonyát a Chartához, és kimondta e körben egyrészt azt, hogy mivel az indítvány nem részletezte a Charta 9. cikk 4. pontjával kapcsolatos érveit, ezért e körben az Alkotmánybíróság vizsgálatot nem folytathatott le, másrészt vizsgálta az 1. és 2. pontokat és a [35] bekezdésben megállapította, hogy ebből következően 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. A [36] bekezdés szerint a szolidaritási hozzájárulás intézményével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság rámutat: a szolidaritási hozzájárulás olyan horizontális közpénzügyi kiegyenlítésnek tekinthető, melynek feladata annak biztosítása, hogy az eltérő adóerő-képességgel, illetőleg költségigénnyel rendelkező helyi önkormányzatok hozzávetőleg azonos adóterhelés alkalmazása mellett, hozzávetőleg azonos színvonalon legyenek képesek ellátni a közfeladatokat.
- [60] Az Alkotmánybíróság a 18/2024. számú határozatában kiemelte, hogy a fizetési kötelezettség, a 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. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta e körben, hogy 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 tartozhat 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.
- [61] A bíróság hangsúlyozza, hogy bár tény az, hogy a pénzügyi források részét képezik a helyi adók és díjbevételek, ezért nem csak költségvetési támogatásokat kell ekként érteni, hanem a bevételeit is. E körben a bíróság bemutatja, hogy a felperes által csatolt beszámolók és egyéb adatok – különösen az ÁSZ jelentése – alapján megállapítható a jelen ügyben a konfiskáló, elkobzó jelleg, emellett a tényállás körében hangsúlyozni szükséges azt is, hogy az [53] bekezdésben hivatkozott Abh.-ban rögzített tényállás szerint az indítványozók a jogszabályt minden önkormányzatra vonatkozóan támadták, azonban egyedileg értékelve az adatokat teljesen más következtetésre lehet jutni.

- [62] Utal a bíróság arra, hogy a szolidaritási hozzájárulás mértéke a fent idézett két AB határozat óta jelentősen, konfiskáló módon megemelkedett, másrészt pedig az [57] bekezdésen utalt döntéshez képest további tényállásbeli eltérések vannak, a felperes bár valóban rendelkezik helyi iparüzési adóbevételekkel, melyet azonban – figyelemmel a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló 2006. évi CXXXIII. törvényre (a továbbiakban: Fmt.) – meg kell osztania a kerületi önkormányzatokkal, így az eredeti tényálláshoz képest ez is egy lényeges különbség. Ahogy az sem elhanyagolható körülmény a tényállás eltérőségének megítélésekor, hogy a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 639/2020 (XII.22.) Korm. rendelettel bevezetett intézkedés révén a veszélyhelyzettel összefüggésben a huszonötezer főnél nem nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatok támogatási programjáról szóló 4/2021. (I.14.) Korm. rendelettel az állam kizárólag a 25 000 főnél nem nagyobb lélekszámú önkormányzatokat kárpótolta a kiesett iparüzési adó miatt, melynek bár nem a jelen adóévre van kihatása, de az elmaradt bevételek kapcsán a felperes bevételeire összességében hatása van.
- [63] Mindezen tényállásbeli különbségek alapján a bíróság határozott álláspontja az, hogy az [57] bekezdésben hivatkozott Abh.-ban megfogalmazott elveket jelen perbeli esetben csak részben lehet alkalmazni, az [58] bekezdésben rögzített döntés óta pedig a szolidaritási hozzájárulás mértéke jelentősen megemelkedett. Lényeges különbség az is, hogy az [57] bekezdésben hivatkozott Abh.-ban az Alkotmánybíróság azt mondta ki, hogy a szolidaritási hozzájárulás annak differenciáltsága miatt nem ütközhet nemzetközi szerződésbe, jelen perbeli esetben azonban a bíróság kizárólag a felperes vagyoni helyzetével állítja párhuzamba a konfiskáló mértékű szolidaritási hozzájárulást, azaz kizárólag egyedi jelleggel állítja, hogy a szolidaritási hozzájárulás 2025. évi mértéke elkobzó, az alapját képező jogszabályok pedig nemzetközi szerződésbe ütköznek. A bíróság itt hangsúlyozza, hogy a jogalkotó további fizetési kötelezettséget állapít meg az önkormányzatok részére, amely az előző évi helyi iparüzési adóbevételek többlet egy részének elvonását jelenti és mint ilyen, annak meghatározása szorosan összefügg a szolidaritási hozzájárulás megállapításával.
- [64] A bíróság határozott meggyőződése, hogy a szolidaritási hozzájárulás mértéke (amelyhez hozzá kell adni a májusi fizetési kötelezettséget is) a felperesre vonatkozóan egyedileg, abszolút értéken konfiskáló, sőt kifejezetten elkobzó jellegű és nem valósul meg a felperesre vonatkozóan az Egyezmény 9. cikk 2. és 4. pontja szerint az, hogy a felperes a feladataival arányban álló saját pénzügyi forrásokra legyen jogosult és amely elég sokrétű és rugalmas ahhoz, hogy lehetővé tegye a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával a lépéstartást. A bíróság az Egyezmény két cikkére vonatkozó alaptörvényi indokolását egységesen adja meg.
- [65] Az 18/2024. (XI. 11.) AB határozat párhuzamos indokolásában dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró kiemelte, hogy az akkor hatályos költségvetési törvény 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. Ebből az következik, hogy a feladatokkal arányban álló források Charta-beli követelménye az önkormányzat autonómiáját védi. Ennek megfelelően köti azokat, akik az önkormányzat finanszírozási rendszerét meghatározzák. Ez azt jelenti, hogy a fizetési kötelezettség (szolidaritási hozzájárulás) mértékét nem lehet bármennyig növelni, annak gátat szab Magyarország nemzetközi jogi kötelezettsége.
- [66] A bíróság a felperes vagyoni helyzetének bemutatásával állítja, hogy a felperes tekintetében a szolidaritási hozzájárulás (azzal együtt a májusi fizetési kötelezettség mértéke, mivel az nem független a szolidaritási hozzájárulástól) oly mértékben konfiskáló és a finanszírozási rendszer olyan mértékben aránytalan, hogy az az Alkotmánybíróság eszköztárával is mérhetővé válik, amely jogszabály sérti a Charta 9. cikk 2. és 4. pontját. A konfiskáló és végső soron elkobzó

szolidaritási hozzájárulás megfizetésével a felperes negatív szaldóval zárja a 2020., 2021., 2022., 2023., 2025. évet, így aránytalan terhet jelent számára a szolidaritási hozzájárulás megfizetése és annak 2025. évben megemelkedett mértéke. A felperes pénzügyi forrásai így nem állnak arányban a jogszabályban meghatározott feladatai ellátásával. A felperes részére rendelkezésre álló pénzügyi rendszer 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 kamatfizetési kötelezettséggel jár, ami a későbbi pénzügyi rendszerére lesz kihatással. És bár nem vitatottan a felperes jogosult saját pénzügyi forrásokra, de a pénzügyi rendszer és forrás aránytalan, a felperes végső soron nem tudja feladatait ellátni.

[67] A bíróság a felperes pénzügyi helyzetének bemutatása körében hivatkozik az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) 25096. sorszámú jelentésére (a továbbiakban: jelentés), amelyben az ÁSZ a Fővárosi Önkormányzat 2025. évi költségvetési rendelete megalapozottságán túl a felperes költségvetési és pénzügyi helyzetét hosszútávon (2019-2025.) elemezte és összegző megállapításában rögzítette, hogy a felperes likviditási helyzete a 2025. évben kritikussá vált, a felperesnél a 2019-2024. közötti időszakban összesen 193,4 Mrd Ft költségvetési hiány keletkezett. Míg 2019. évben a felperes költségvetése pozitív egyenleggel (10,11 Mrd Ft) zárult, ezt követően a költségvetési egyenleg 2023-ig folyamatosan negatív volt, azaz a költségvetési kiadások meghaladták a költségvetési bevételeket. A költségvetési hiány 2020-ban volt a legmagasabb (-87,8 Mrd Ft), amelyet a kiadások 22,8 %-os emelkedése és a bevételek 14,3%-os csökkenése együttesen eredményezett. A költségvetési egyenleg 2021. évi javulását követően (-63,4 Mrd Ft), a 2022. évben a költségvetési kiadások 82,1 Mrd Ft-tal haladták meg a költségvetési bevételeket. A 2023. és a 2024. évben az adatok kiegyensúlyozott költségvetésre utalnak. A hosszú távon, több éven át fennálló költségvetési hiány pénzügyi kockázatot vetít előre. Az ÁSZ jelentésében azt is megállapította, hogy a 2020-2024. években folyamatosan romló pénzügyi helyzethez a koronavírus-járványon, az energiaválság okozta gazdasági nehézségen túl az önkormányzat költségvetési befizetéseinek növekedése is hozzájárult. Az ÁSZ a felperes 2022. évtől fokozatosan romló likviditási helyzetét befolyásoló körülményként a helyi iparüzési adóbevétel nagyságán és beérkezésének időpontján, a szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettséget érintő perekben hozott bírósági döntések és azok időpontján, a folyószámlahitelt nyújtó bank döntéseinek és azok időpontját túl a szolidaritási hozzájárulási fizetési kötelezettséget érintő kormányzati döntéseket és azok időpontját azonosította. Az ÁSZ jelentésében a kiadások között kiemelkedő jelentőséget tulajdonított a szolidaritási hozzájárulásnak, amelynek értéke a 2019. évi 10,0 Mrd Ft-ról 2024. évre 69,5 Mrd Ft-ra emelkedett. Az ÁSZ jelentésének 26. oldalán szereplő 4. ábrán a központi költségvetésből kapott működési támogatás és szolidaritási hozzájárulási fizetési kötelezettség 2019-2025. évben bekövetkező változását részletesen bemutatta. Míg 2019. évben a költségvetési támogatás összege 26 Mrd Ft, a szolidaritási hozzájárulás összege 10 Mrd Ft volt, 2025. évben a felperest megillető költségvetési támogatás összege 37,9 Mrd Ft, a szolidaritási hozzájárulás összege a költségvetési támogatás összegét több, mint 50 Mrd Ft-tal meghaladja, annak összege 89,1 Mrd forint (ehhez hozzá kell venni a májusi fizetési kötelezettség összegét, amely 3.690.798.572 forint) összegre változott, mely összeg a bíróság meggyőződése szerint konfiskáló jellege miatt nemzetközi szerződésbe ütközik. A bíróság határozott meggyőződése szerint a fentiekben túl az ÁSZ jelentés alapján megállapítható a felperes nettó befizetői pozíció mértéke és a közötti összefüggés, hogy a felperes a finanszírozási rendszere egészéből származó forrásai alapján nem képes kiegyensúlyozott és fenntartható költségvetési gazdálkodást folytatni.

[68] A bíróság rámutat arra is, hogy a felperes 2019. év végén 214,2 Mrd Ft megtakarítással rendelkezett, amelyet a 2022. év végéig szinte teljes mértékben felhasznált. A felperes pénzügyi

nehézségeit 2023. évtől egyre növekvő összegű likviditási hitel felvétellel oldotta meg, melyet lehívott és folyamatosan törleszteni kényszerül. A törlesztésekhez kapcsolódó kamatterhek infláció miatti megemelkedése miatt a felperesnek a keresetlevél 28. táblázatban foglaltak szerint 2025. május 23-án összesen 146.036.965.066 forint hitelállománya maradt. Jól látható, hogy a felperes likviditásának kezelése volt a hitel lehívásának a célja, melyet többek között a szolidaritási hozzájárulás kirívóan magas összege miatt is kénytelen volt lehívni. Ebből pedig az a következtetés vonható le, hogy a felperes nem került volna likviditási problémába, ha nem kellett volna ekkora összegű szolidaritási hozzájárulással számolnia. A felperes az 59. és 60. számú táblázatban bemutatta, hogy a közfeladathoz tartozó összes kiadásából (36 Mrd Ft) 20,63%-ot tesz ki a szolidaritási hozzájárulás megfizetésével kapcsolatos költség. Ezzel szemben a bevételi oldalon a felperes négy kiemelt bevételből tud gazdálkodni, összesen 33,8 Mrd forintnyi összegben. Egyszerű alapművelettel, kivonással megállapítható, hogy a működési kiadáshoz képest minden hónapban 2,2 Mrd Ft összegű bevétel hiányzik. Ez ugyan kizárólag az idei évre vonatkozó adat, de ennek hangsúlyozása azért is szükséges, mert a korábbi évek kihatásai ebben az adóévben is összpontosulnak. Az adatok alapján egyértelműen látható, hogy pozitív működési eredménnyel kizárólag a júniusi, illetőleg az iparüzési adó következtében a szeptemberi hónap zár. Ennek ellenére árnyalja a helyzetet a pénzeszközállományának folyamatos csökkenése és az, hogy azt folyószámlahitel-keret terhére sem tudja már lecsökkenteni, így valójában minden egyes hónapban mínusz összeggel zár a felperes. Ha ezeket teljes évi szinten nézzük, a felperes negatív működési eredménnyel zárja a 2025. évet, pénzeszközállománya folyamatosan negatív, a likviditási tervének negatív irányú íve a korrekciós adatokkal ellátott működési eredményhez hasonló eredményt mutat. Jól látható a bevételi és a kiadási oldalról az is, hogy a szolidaritási hozzájárulás kifizetését már csak a helyi iparüzési adó-bevételéből fogja tudni a felperes finanszírozni (vagy még úgy sem), ami veszélyezteti a helyi közlekedési feladatok és szociális feladatok ellátását és végső soron a felperes az ÁSZ jelentés szerint 2025. IV. negyedévre fizetéseképtelenné válhat.

[69] A bíróság meggyőződése szerint a szolidaritási hozzájárulás 2025. évre megállapított összege már elérte azt a szintet, hogy alkotmányjogi érvkészllettel kifejezhetővé válik, és az Alkotmánybíróság eszköztárával is mérhetővé válik a finanszírozási rendszer súlyos aránytalansága. Ezt támasztja alá az ÁSZ jelentés is, melynek értelmében a 2026. évre halasztott kifizetésekkel és az esedékes, meg nem fizetett szolidaritási hozzájárulással együtt a hiány a 2025. év I. félévének végén már meghaladta a 2025. évre tervezett költségvetési kiadások egynegyedét. A felperes által áttérhelt kiadások a következő évre is likviditási kockázatokat vetítenek előre. A felperes a 2024-2025. évben a fizetőképessége megőrzése érdekében jellemzően a likviditási problémák átmeneti kezelését szolgáló intézkedéseket hajtott végre, azonban közfeladatai ellátása módjának, rendszerének hatékonyabbá tétele, a költségvetési helyzete hosszabb távú kiegyensúlyozottá válása céljából nem tett lényegi lépéseket, azonban a 2020. évtől folyamatosan romló pénzügyi helyzet kialakulásához a koronavírus-járvány, az energiaár-robbanás és az infláció növekedéséből eredő gazdasági nehézségek mellett hozzájárult a költségvetési befizetési kötelezettségek növekedése is. A felperes kiadásai közül a közüzemi díjakra fordított kiadások, a kamatkidadások az azokra ható külső tényezők alakulásával párhuzamosan változtak, az egy főre jutó havi bér jellegű személyi juttatások a költségvetési szerveknél foglalkoztatottak átlagkeresetének emelkedéséhez hasonlóan alakultak az összehasonlító elemzés alapján. A szolidaritási hozzájárulás a jogszabályi előírások alapján emelkedett jelentősen.

[70] Hangsúlyos továbbá, hogy amennyiben a felperes hitelkeret-megállapodását, illetve folyószámlahitel-szerződését esetlegesen felmondják, a közfeladatainak teljesítése körében több millió lakos ellátásáért felelős felperes likviditásának ellehetetlenülése miatt feladatainak ellátására is képtelenné válik. Kétségtől megállapítható, hogy a felperes az ország fővárosaként, mint a közfeladatokat ellátni köteles helyi önkormányzat feladatai ellátásához

ugyan bevételekkel és támogatásokkal rendelkezik, azonban a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben előírt és a Chartában rögzített feladatai ellátásához nem rendelkezik arányos forrásokkal és a finanszírozáshoz szükséges rugalmas pénzügyi rendszerrel.

- [71] A bíróság összegzésképp bemutatja azon ok-okozati összefüggéseket, amely a felperes nettó befizetői pozíciója és a költségvetési helyzete között áll fenn. Az adatok alapján tényszerűen megállapítható, hogy a felperes likviditási helyzete 2022-től folyamatosan romlott, ezért a felperes által csatolt adatok szerint fel kellett használnia a megemelt összegű folyószámlahitelt is. Mindezt tetézi, ahogy erre az ÁSZ is rámutatott, hogy a 2026. évre a gazdasági társaságai részére fizetendő támogatásból az éves szerződésekben 74,5 Mrd Ft-ot terhelte át, amely további likviditási nehézséget vetít előre, miközben a jelentősen növekvő bevételek sem tudtak fedezetet jelenteni a működési kiadások emelkedő szintjére. A felperes 2019. év végén még 214,2 Mrd Ft megtakarítással rendelkezett, amelyet 2022. év végére szinte teljes mértékben felhasznált, 2023. évtől a likviditási problémáit egyes kiadások átütemezésével kezelte. A kiadások között különös jelentősége van a szolidaritási hozzájárulásnak, amely 2019-ben még 10,0 Mrd Ft volt, 2025-re 89,1 Mrd Ft-ra emelkedett (melyhez a májusi további fizetési kötelezettséget is hozzá kell venni), mindeközben a 2020-2023. évek között a felperes költségvetési bevételei a kötelező feladatok költségvetési kiadásait nem fedezték. Míg 2019-ben 26,0 Mrd Ft állami támogatást kapott, mellyel szemben 10,0 Mrd Ft szolidaritási hozzájárulás állt, 2020-ban a 23,8 Mrd Ft támogatással szemben a szolidaritási hozzájárulás összege 21,8 Mrd Ft volt, addig az arány már 2021-re felcserélődött a szolidaritási hozzájárulás javára, 31,4 Mrd Ft-tal szemben 35,4 Mrd Ft állt, 2022-ben 34,8 Mrd Ft-tal szemben 35,7 Mrd Ft, 2023-ban pedig az arány megemelkedett (39,8 Mrd Ft, 57,8 Mrd Ft, 2024-ben 41,8 Mrd Ft és 75,5 Mrd Ft), 2025-re pedig több mint kétszeresét kell szolidaritási hozzájárulás jogcímén megfizetnie, mint amennyi költségvetési támogatást kap (37,9 Mrd Ft szemben a 89,1 Mrd Ft szolidaritási hozzájárulás összegével). Az ÁSZ jelentés által felvázolt számok egyértelműen mutatják a felperes nettó befizetői pozícióját. A felperes költségvetési helyzetére az ÁSZ jelentés értelmében pedig alapvetően az jellemző, hogy a jelentősen megnövekedő bevételek sem tudnak már fedezetet jelenteni a működési kiadásokra, amely miatt a felperesnek likviditási problémái vannak, és ahogy erre az ÁSZ is rámutatott, a felperes gazdálkodása a szolidaritási hozzájárulás (a májusi NGM rendeletben meghatározott fizetési kötelezettséggel együtt) elkobzó jellegének következtében fenntarthatatlan lesz, felperes fizetéseképtelenné válhat.
- [72] Mindezek alapján a bíróság indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Kvtv. 2. melléklet II. 62. pontja, a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. § (1) és (3) bekezdései, a 25. melléklet, az 1/2025. (II. 11.) NGM rendeletben előírt szolidaritási hozzájárulás, a 13/2025. (V.14.) NGM rendeletben előírt és a felperest terhelő májusi fizetési kötelezettség konfiskáló és elkobzó jellegű, aránytalan, és így nemzetközi szerződésbe (Charta 9. cikk 2. és 4. pontjába) ütközik, azokat meg kell semmisíteni, indítványozza emellett a bíróság, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján egyedi alkalmazási tilalmat rendeljen el a felperes vonatkozásában.

- [73] A végzés elleni fellebbezés lehetőségét a Pp. 128. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2025. november 25.

dr. Tóth-Lakos Fruzsina Anna s.k.
a tanács elnöke

dr. Sík Magdolna s.k.
előadó bíró

dr. Juhász Mariann s.k.
bíró

A kiadmány hitelül: