

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3214/2023. (V. 5.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az extraprofit adókról szóló 197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet 5. § (4) és (5) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és kihirdetésük időpontjára visszamenő hatályú megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1.1. Az indítvány előterjesztője gazdasági társaság, amely légi személyszállítási szolgáltatásokat nyújt, többek között magyarországi indulással és érkezéssel. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Okányi Zsolt ügyvéd) útján benyújtott, az Alkotmánybíróságra 2022. július 5. napján érkezett, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszában azért kéri a támadott rendelkezések kihirdetésük időpontjára visszamenő hatállyal történő megsemmisítését, mert álláspontja szerint az extraprofit adókról szóló 197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 5. § (4) bekezdése sérti az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésében foglalt általános, egyenlő és arányos közteherviselés követelményét és az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése által biztosított tulajdonhoz való jogot; valamint az 5. § (5) bekezdés, „[...] akik esetében az indulás időpontja a (7) bekezdés szerinti bevallási időszakra esik” szövegrésze – a 27. § (1) bekezdés „[...] 2022. július 1-jén lép hatályba” szövegrésszel együttesen olvasva – sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét, mivel az a jogbiztonság elvéből következő visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, és a kellő felkészülési idő biztosításának követelményébe ütközik.
- [2] 1.2. Az indítványozó szerint az R. 5. § (4) bekezdésében előírt speciális közteher, a légitársaságok által fizetendő hozzájárulás (a továbbiakban: hozzájárulás), azért sérti az Alaptörvény XXX. cikkének (1) bekezdését, mert kirívóan aránytalan mértékben kötelezi őt közteherviselésre. Ezzel összefüggésben az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésének sérelmére is hivatkozik az indítványozó, mivel szerinte a hozzájárulás teljesítése tulajdonának elkobzását eredményezi, tekintet nélkül az árazásának utólagos változásaira. Álláspontja szerint a hozzájárulás mértéke sérti a közteherviselés arányosságát, anyagilag ellehetetleníti az annak viselésére köteles jogalanyt, mert a közteher meghaladja a teherbíró képességét. Az alkotmányjogi panasz részletes elemzést tartalmaz a hozzájárulás és az indítványozó által 2021-ben utasonként elért átlagos haszon arányáról. Az indítványozó előadta, hogy az általa folytatott tevékenység jövedelmezősége 2022-ben tovább romlott az üzemanyagár jelentős mértékű növekedése miatt.
- [3] Az indítványozó szerint a forgalmi típusú közteher bevezetésekor nem elfogadható jogalkotói álláspont, hogy az aránytalanságot a közteher alanyai majd az általuk nyújtott szolgáltatások árának megemelésével kompenzálják. Ez nem szolgálhat indokként egy közteher kirívóan aránytalan mértékére, már csak azért sem, mert a jogalkotó egyértelműen kifejezte, nem fogja tolerálni az indítványozó a hozzájárulás miatti ár kiigazítását. Ezt bizonyítja az indítványozóval szemben a Budapest Főváros Kormányhivatala által indított fogyasztóvédelmi eljárás is, amely kormányzati szereplők által adott nyilatkozatok szerint azért indult, mert az indítványozó az árak emelésével megkísérelte kompenzálni a hozzájárulás kirívó aránytalanságát, hogy ezzel elkerülje a teljes anyagi ellehetetlenülését. Az indítványozó olvasatában az aránytalanságot az is alátámasztja, hogy a hozzájárulás időbeli korlátozás nélkül került bevezetésre.

- [4] 1.3. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvének sérelmét több relációban is állítja az indítványozó. Az R. 2022. június 4. napján történő kihirdetése és 2022. július 1. napján történő hatálybalépése – figyelemmel arra, hogy a repülőjegy és a hozzá kapcsolódó kiegészítő szolgáltatásainak értékesítése folyamatos volt – az alábbi alkotmányossági visszasságokat okozza:
- a 2022. június 4. napja előtt létrejött és 2022. július 1. napját követő indulást tartalmazó légi fuvarozási szerződések esetében a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértése;
 - a 2022. június 4. és június 31. között megkötött és 2022. július 1. napját követő indulási időpontra szóló légi fuvarozási szerződések esetében a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának és a kellő felkészülési idő biztosításának megsértése;
 - a 2022. július 1. napját követően megkötött légi fuvarozási szerződések esetében a kellő felkészülési idő megsértése áll fenn.
- [5] A visszaható hatályú jogalkotás tilalma azért sérül, mert a 2022. július 1. napjával hatályba lépő jogszabály utólag teszi terhesebbé az indítványozó és utas között korábban (a hatálybalépést megelőzően) létrejött légi fuvarozási szerződésen alapuló jogviszonyt, hiszen az R. 5. § (3) és (5) bekezdés értelmében a hozzájárulást a 2022. július 1. napján és azt követően belföldről induló utasainak száma után kell megfizetni. A hatálybalépésekor már létező jogviszonyokból fakadó kötelezettségek teljesítése terhesebbé válik azáltal, hogy hozzájárulást kell fizetni.
- [6] Az indítványozó az alábbiak miatt nem tartja elegendőnek az R. kihirdetése és hatálybalépése közti 26 napos felkészülési időt:
- a jogszabályi rendelkezés pontos normatív tartalmának meghatározása a légi személyszállítási piac több szereplője számára is kihívást jelentett, mivel első ránézésre nem volt egyértelmű, hogy a légitársaságok vagy a földi kiszolgálást végző vállalkozások kötelesek a teher viselésére. Ezt bizonyítja, hogy a földi kiszolgálást végző gazdasági társaság csak 4 nappal az R. hatálybalépése után tájékoztatta arról az indítványozót, hogy értelmezése szerint a hozzájárulás a légitársaságokat terheli, ezért a felkészülési idő 22 napra csökkent;
 - az új közteherre járatlással sem tudott reagálni, mert egy Magyarország területéről 2022. július 1. napján induló járat esetében az utasok járatlással való tájékoztatásának határideje 2022. június 17. napja, máskülönben a légitársaság viselheti a törlés számos szankcióját, így például az utasok kártalanítását. A kártalanítási kötelezettség nélkül törölhető járatok vonatkozásában is a légitársaságot terheli az átfogalmi támogatás nyújtása (akár más légitársaság járatán vagy más közlekedési eszközzel), a viteldíj megtérítése és a járatlással következtében az utas oldalán felmerülő többlet szállásköltség fedezése;
 - az új közterhet az utasokra sem tudja áthárítani, mert noha az indítványozó Általános Személyi és Poggyászfuvarozási Feltételei biztosítják ennek lehetőségét, illetve az utas azon jogát, hogy emiatt a szerződéstől elálljon, e döntés meghozatalára az utasoknak is kellő időt kell biztosítani, s ha az elállás mellett tömegesen döntenek, akkor járatlásra kényszerül, annak minden, a légitársaságot terhelő konzekvenciája ellenére; az adott piacon az árpolitikát és az ezzel kapcsolatos döntéseket tipikusan több hónappal, egy egész szezonra előre állapítják meg a légitársaságok, ezért a rendkívül szűk felkészülési időt biztosító új jogszabályok kihívást jelentenek a piac összes szereplője számára. Az új árképzési metódust nem lehetett azokra a járatokra alkalmazni, amelyek röviddel az R. hatálybalépése után indulnak.
- [7] 1.4. Az indítványozó kérte azt is, hogy az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezzen az Európai Unió Bírósága előtt annak tisztázása érdekében, hogy az R. sérti-e az Európai Parlament és a Tanács a Közösségben a légi járatok működtetésére vonatkozó közös szabályokról szóló 1008/2008/EK rendeletének (2008. szeptember 24.) 22. cikk (1) bekezdésében biztosított szabad árképzés jogát.
- [8] 2. A támadott jogszabályi rendelkezések és a szabályozási környezetük az alábbiak szerint foglalhatók össze.
- [9] 2.1. Az R.-t a Kormány az Alaptörvény – 2022. október 31. napjáig hatályos – 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 51/A. § (3) és (4) bekezdésére, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva alkotta meg és 2022. június 4. napján

- hirdette ki. Az R. 27. § (1) bekezdése értelmében az R. rendelkezéseinek többsége – köztük a támadottak is – 2022. július 1. napján léptek hatályba.
- [10] Az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése szerinti felhatalmazás alapja az volt, hogy a Kormány 2022. május 25-i hatállyal az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelettel veszélyhelyzetet hirdetett ki.
- [11] 2.2. Az R. több új közterhet vezetett be, illetve a már meglévőkre vonatkozó feltételeket módosított. A 2. cím a „légitársaságok különadójáról” szól, s egy szakaszból – az 5. §-ból – áll. Eszerint hozzájárulás-köteles a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény (a továbbiakban: Lt.) szerinti légi személyszállítási tevékenység. A hozzájárulás fizetésére kötelezett az Lt. szerinti földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezet.
- [12] A hozzájárulás alapja a légi személyszállítási tevékenység keretében, a földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezet által kiszolgált légi jármű belföldről induló utasainak száma, a tranzit utasokat kivéve.
- [13] Az R. 5. § (4) bekezdésének kihirdetésekor hatályos szövege szerint „[a] hozzájárulás mértéke
a) ha az utas végső úti célja az Albán Köztársaság, az Andorrai Fejedelemség, Bosznia-Hercegovina, az Észak-macedón Köztársaság, az Izlandi Köztársaság, a Koszovói Köztársaság, a Liechtensteini Fejedelemség, a Moldovai Köztársaság, a Monacói Hercegség, Montenegró, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, a Norvég Királyság, San Marino Köztársaság, a Svájci Államszövetség, Szerbia Köztársaság, Ukrajna és az Európai Unió területén található, [...] utasonként 3900 forint, [...]
b) az a) pontban meghatározottakon kívüli országokba végső úti céllal repülő utasonként [...] 9750 forint”.
- [14] Az (5) bekezdés értelmében „[a] hozzájárulást azon induló utasok száma után kell az önadózás szabályai szerint megállapítani és a (7) bekezdés szerint bevallani, akik esetében az indulás időpontja a (7) bekezdés szerinti bevallási időszakra esik”. A (7) bekezdés szerint pedig „[a] hozzájárulás fizetésére kötelezett bevallási kötelezettségét a tárgyhot követő hónap 20. napjáig teljesíti az állami adó- és vámhatóság e célra rendszeresített elektronikus nyomtatványán”.
- [15] A (10) bekezdés rögzíti, hogy „[a] hozzájárulásból származó bevétel az államháztartás központi alrendszerének bevétele”.
- [16] Az R. 29. §-a szerint az R. vonatkozásában a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) 32. §-át nem kell alkalmazni.
- [17] 2.3. A 2022. május 25. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 203/2022. (VI. 8.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése 2022. július 15-ével kezdődően az R. hatályát a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény hatályvesztéséig meghosszabbította.
- [18] Az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása nyomán az R. szabályozási környezete is átalakult: 2022. november 1. napján az Alaptörvény Különleges jogrend című fejezete átfogóan megújult. A különleges jogrend generális újraszabályozása ellenére a veszélyhelyzetre vonatkozó, 2022. október 31. napjáig hatályos, a jelen ügyben releváns alaptörvényi rendelkezések tartalma érdemben nem változott meg. A veszélyhelyzeti kormányrendeletek kiadása azonban 2022. november 1. napjától nem az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése, hanem az 53. cikk (1) bekezdése alapján lehetséges.
- [19] A módosítás nyomán, immár az Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdésére alapítva a Kormány 2022. november 1. napjával újra veszélyhelyzetet hirdetett ki az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: KR1.). A veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 425/2022. (X. 28.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdés 2. pontja az R.-t 2022. november 1. napjával hatályba léptette.
- [20] A szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény 2. § (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés az Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazta a Kormányt, hogy a veszélyhelyzetet a KR1. hatálybalépését követő 210. nap kezdetéig meghosszabbítsa, e törvény 3. § 34. pontja pedig az R.-t annak 2022. október 31. napján hatályos szövegével folytonosan alkalmazandónak nyilvánította. Ekképpen az R. jelenleg is hatályos és alkalmazandó.

- [21] 2.4. Az R. 5. §-át a jogalkotó háromszor módosította. Elsőként az extraprofit adókról szóló 197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet módosításáról szóló 257/2022. (VII. 18.) Korm. rendelet 3. §-a az R.-nek a hozzájárulás fizetésére kötelezettek körét pontosította: nem általában az Lt. szerinti földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezetet nevesíti ilyenként, hanem azt az Lt. szerinti földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezetet, amely az utas- és poggyászkezelési tevékenységet látja el. Az R. 5. § (2) módosított szövege az indítvány benyújtását követően, 2022. július 19. napján lépett hatályba.
- [22] Másodjára a veszélyhelyzet idején a légitársaságok hozzájárulásának károsanyagkibocsátás-alapú átalakításáról szóló 452/2022. (XI. 9.) Korm. rendelet érintette a támadott szabályozást. Ez – 2023. január 1-i hatállyal – átalakította az R. hozzájárulás mértékére vonatkozó rendszerét akként, hogy az úti cél mellett az egy ülésre jutó kibocsátási értéket is figyelembe kell venni ennek meghatározásához. Annak érdekében, hogy a földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezet meghatározhassa a fizetendő hozzájárulás mértékét, a jogalkotó előírta, hogy a légitársaság a tárgyhót követő 5. napjáig kell egyes járatainak egy ülésre jutó kibocsátási értékről is tájékoztatnia a földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezetet.
- [23] A harmadik változást az extraprofit adókról szóló 197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet módosításáról szóló 62/2023. (II. 28.) Korm. rendelet idézte elő, amely a hozzájárulás mértékeit alakította át 2023. március 1-jei hatállyal.
- [24] A pénzügyminiszter *amicus curiae* beadványban tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az indítvánnyal kapcsolatos álláspontjáról.
- [25] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a 2022. október 4. napján tartott tanácsülésén befogadta, ezt követően a tanács elnöke az indítványozó személyes meghallgatását rendelte el, amelyre 2023. január 23. napján került sor.
- [26] 3. Az indítvány az érdemi elbírálás feltételeinek az alábbiak szerint nem felelt meg.
- [27] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az R. jelen panaszban támadott részei 2022. július 1. napján léptek hatályba, a panasz pedig rá négy nappal érkezett az Alkotmánybíróságra, így az határidőben került benyújtásra.
- [28] 3.2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján akkor terjeszthető elő alkotmányjogi panasz, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [29] A támadott jogszabályi rendelkezések vonatkozásában a közvetlen alkalmazás Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt feltételei fennállnak. A támadott rendelkezések ugyanis minden más állami aktus közbejötté nélkül érvényesülnek, az indítványozók által állított jogsérelmeket maguk a támadott előírások okozzák, tehát azok az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasszal támadhatók {vö. 33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [14]; 3103/2016. (V. 24.) AB végzés, Indokolás [10]}. Ezt támasztja alá az R. 5. § (5) bekezdésének azon fordulata, miszerint a hozzájárulást az önadózás szabályai szerint kell megállapítani, bevallani és befizetni, az adó kivetésében állami szerv nem vesz részt.
- [30] 3.3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz esetében – mivel az közvetlenül a norma ellen irányul – különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, mert az indítványozó alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó alapjogát érintő sérelmet jelenti, ám az indítványozó nem csak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {vö. 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31]}.

- [31] Az indítványozó személyes érintettsége megállapítható valamennyi támadott rendelkezés vonatkozásában, mert a hozzájárulás alanya. Ez következik az R. 5. § (1) bekezdéséből, amely szerint hozzájárulás-köteles az Lt. szerinti légi személyszállítási tevékenység. Ez a tevékenység az Lt. szóhasználatában „a légi járművel végzett személyszállításnak” minősül, amely egyik formája a légiközlekedési tevékenységeknek [lásd az Lt. 71. § 10. a) pontját].
- [32] Az indítványozó személyes és közvetlen érintettségének vonatkozásában az Alkotmánybíróság figyelemmel volt az R. 5. § (2) bekezdésére is, amelynek értelmében „[a] hozzájárulás fizetésére kötelezett az az Lt. szerinti földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezet, amely az utas- és poggyászkezelési tevékenységet látja el”. Az Lt. a légiközlekedési tevékenységtől – így a „légi járművel végzett személyszállítástól” – megkülönbözteti a „légi-közlekedéssel összefüggő tevékenységet”, amelynek egyik formája a „légi jármű földi kiszolgálása” [lásd az Lt. 71. § 12. f) pontját]. A földi kiszolgálás feltételeiről és engedélyezésének rendjéről szóló 7/2002. (I. 28.) KöViM rendelet 2. § d) pontja és 1. melléklete pedig a földi kiszolgálás 14 típusát különíti el, amelyek közül az egyik az utas- és poggyászkezelés. Az Lt. szerinti, vázolt distinkciókból az következik, hogy a hozzájárulás fizetésére kötelezett jogalany nem azonos azzal, amelyik a hozzájárulás-köteles tevékenységet végezheti. Éppen azért, mert a hozzájárulás fizetésére kötelezett nem végezheti a hozzájárulás-köteles légi személyszállítási tevékenységet, kizárt, hogy a légi jármű földi kiszolgálását ellátó gazdasági társaság legyen e közteher alanya, ez ugyanis azt jelentené, hogy egy jogalanyt olyan tevékenység miatt terhelné forgalmi típusú közteher, amelyet nem is lát el. Az R. 5. § (2) és (5)–(8) bekezdései ekképpen adminisztratív rendelkezéseként funkcionálnak, amelyek nem befolyásolják azt, hogy a légi személyszállítást végző gazdasági társaság – mint amilyen az indítványozó – az, amelynek a tevékenységéhez kötődik a hozzájárulás, és – akár egy elszámolási jogviszonyon keresztül, de – az ő jogi helyzetének megváltozását idézte elő az R. hatálybalépése. Az indítványozó közvetlen érintettségét támasztja alá továbbá az is, hogy a hozzájárulás megállapítása és megfizetése állami szerv fizetési kötelezettségét előíró egyedi aktusa nélkül történik.
- [33] Az alkotmányjogi panasz benyújtásakor az R. támadott rendelkezései hatályosak és alkalmazandók voltak, ekképpen az indítványozó érintettségének aktualitása is fennáll.
- [34] 3.4. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz csak az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére alapítható [3232/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [9]; 3238/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [17]].
- [35] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvére hivatkozó indítványelem az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint [3045/2022. (I. 31.) AB végzés, Indokolás [12]] érdemi vizsgálat tárgya lehet akkor, ha az a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára, illetve a kellő felkészülési idő mértékére hivatkozik, mint ahogyan az indítvány is teszi. Az Alkotmánybíróság értelmezésében alapjogi tartalmat hordoz az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése [20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [189]] és a XXX. cikk (1) bekezdése [3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [36]–[37]], így a befogadásnak e szempontból nincs akadálya.
- [36] 3.5. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében csak a határozott kérelmet tartalmazó alkotmányjogi panasz fogadható be, ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta e feltételek teljesülését is.
- [37] Az indítványozó megjelölte az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseit, az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz a sérelmezett jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére. Emellett az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt indokolási kötelezettség követelményének is megfelel az alkotmányjogi panasz [3015/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [13]; 3119/2020. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [7]].
- [38] 3.6. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [39] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében „[m]indaddig, 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.”

- [40] Az R. kibocsátására veszélyhelyzet idején, az Alaptörvény – 2022. október 31. napjáig hatályos – 53. cikk (2) bekezdése alapján került sor. Hasonló, veszélyhelyzeti kormányrendeletnek az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésével való viszonyával az Alkotmánybíróság már korábban is foglalkozott. Ekkor azt mondta ki, hogy az abban támadott veszélyhelyzeti kormányrendelet az „alaptörvényi felhatalmazás alapján a Kvtv. szabályozási tárgykörében, a Kvtv.-től való eltéréseket szabályozza. A Korm. r. támadott 4. § (1) bekezdése ennek megfelelően a Kvtv. 37. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt törvényi szabályozástól való eltérést szabályoz akkor, amikor egy, a központi költségvetés bevételeit képező a települési önkormányzatokkal megosztott központi adónem, a gépjárműadó vonatkozásában kimondja, hogy a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzatot az általa 2020. évben beszedett gépjárműadó nem illeti meg, az a XLVI. Járvány Elleni Védekezési Alap fejezet bevételeit képezi. [...] [Az indítvány] az Alaptörvény 53. § (2) bekezdése alapján a Kormány által a költségvetési törvény szabályozási tárgykörében megalkotott, ahhoz szorosan kapcsolódó gépjárműadó mint központi adónem vonatkozásában a Kvtv. 37. § (1) bekezdésnek a) pontjától való eltérést engedő, ekként a 2020. évi központi költségvetés bevételi oldalát érintő jogszabályi rendelkezést támadott, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésben nem szereplő alaptörvényi rendelkezések alapján. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján előterjesztett indítvány tekintetében hatáskörének hiányát állapította meg.” {3234/2020. (VII. 1.) AB határozat, Indokolás [23], [26]–[27]} Jelen ügy tárgya azonban egy olyan veszélyhelyzeti kormányrendelet, amely egy új, törvényben korábban nem szereplő típusú közterhet vezetett be, így nem egy törvényi előírástól való eltérést tartalmaz. Emiatt a jelen ügyben alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette az Alkotmánybíróság, hogy egy új típusú közteher jellegű kötelezettséget bevezető veszélyhelyzeti kormányrendelet az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás alá esik-e.
- [41] 4. A hatáskör-korlátozó klauzula alapján az alábbi szempontok vizsgálandók:
- az államadósság aktuális mértéke meghaladja-e a teljes hazai össztermék felét (államadósság-mérték feltétele) (4.1.);
 - az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő eljárás az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjai szerinti hatáskörök egyikébe tartozik-e (eljárástípus feltétele) (4.2.);
 - a támadott jogszabályi rendelkezések olyan tárgykört érintenek-e, amelyre a klauzula hatálya kiterjed (tárgyköri feltétel) (4.3.);
 - a támadott jogszabályi rendelkezések jogforrási státusa törvényi-e (jogforrási feltétel) (4.4.);
 - az indítvány olyan alapjogokra hivatkozik-e, amelyek érintettsége esetén az Alkotmánybíróság akkor is eljárhat, ha a támadott jogszabályi rendelkezések főszabály szerint nem lennének vizsgálhatók (alapjogi kivételek) (4.5.);
 - a támadott jogszabályi rendelkezések vonatkozásában teljesültek-e a megalkotásukra és kihirdetésükre vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények (közjogi érvénytelenségi kivétel) (4.6.).
- [42] Amennyiben a 4.1–4.4. pontokban szereplő feltételek nem teljesülnek, az Alkotmánybíróság érdemi eljárásának nem akadályozza az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése, és a többi pontban szereplő feltétel vizsgálata nem is szükséges. Amennyiben azonban a 4.1–4.4. pontok kérdéseinek mindegyikére pozitív válasz adandó, az érdemi vizsgálatnak csak akkor lehet helye, ha a 4.5–4.6. pontokban szereplő kérdések valamelyikére is pozitív válasz adandó.
- [43] 4.1. Az államadósság-mérték feltételéről az Alkotmánybíróság álláspontja a következő. Az Alaptörvény nem határozza meg az államadósságnak az Alaptörvény 36. és 37. cikk szerinti mértékének kiszámítási módját. A Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény végrehajtásáról szóló 2022. évi LXXII. törvény (közismert megfogalmazásban a zárszámadási törvény) 3. § (2) bekezdése szerint „[a]z államadósság-mutató mértéke [...] 2021. december 31-én 76,8% volt”, amely az alábbiak szerint tartósan az Alaptörvény 36. és 37. cikkeiben meghatározott mérték felett alakult. Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény (a továbbiakban: Költségvetésv1.) 3. § (1) bekezdése értelmében a Gst. 4. § (1) bekezdése alapján, a Gst. 2. §-a szerint számított államadósság-mutató 2022. december 31-ére tervezett mértéke 79,3%. Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény a továbbiakban: Költségvetésv2., a Költségvetésv1. és Költségvetésv2. együtt: Költségvetésv.-ek) 3. § (1) bekezdése e mutató 2023. december 31-ére tervezett mértékét 73,8% százalékban határozza meg.

- [44] Ezek az értékek az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében meghatározott 50%-os mértéktől nyilvánvalóan távol esnek, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy úgy a támadott szabályozás hatálybalépésekor, mint az indítvány benyújtásakor, mint pedig az Alkotmánybíróság eljárásának teljes időtartama alatt az államadósság aktuális mértéke meghaladta a teljes hazai össztermék felét, ezért a 37. cikk (4) bekezdésében foglalt további feltételek vizsgálata is szükséges.
- [45] Mindazonáltal az államadósság mértékével kapcsolatban az alábbiakra utal az Alkotmánybíróság: A Gst. 2. §-a az Alaptörvény 36. és 37. cikkeiben foglalt államadósság-mutató számításának lehetséges módját tartalmazza, ezért az azon nyugvó, a mindenkori zárszámadási és költségvetési törvényben szereplő mutató elvileg alkalmas annak eldöntésére, hogy az Alkotmánybíróság hatáskör-korlátozására vonatkozó szabály alkalmazandó-e.
- [46] Mindezek mellett megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy – mint az Alaptörvény kizárólagos autentikus értelmezője – az Alaptörvény 36–37. cikkeinek értelmezése során nem kötött a Gst. előírásaihoz. Arra is utal az Alkotmánybíróság, hogy a mindenkori zárszámadási törvény a támadott szabályozás hatályosulását, illetve az Alkotmánybíróság eljárását megelőző időszakra deklarálja az államadósság mértékét, a mindenkori költségvetési törvény pedig szükségszerűen csak az államadósság tervezett mértékét képes meghatározni, így – annak ellenére, hogy az Alaptörvény 44. cikkének megfelelően a költségvetési törvény megalapozottsága felett a Költségvetési Tanács is őrökdi –, különösen olyan időszakban lehet indokolt az államadósság mértékének a zárszámadási és költségvetési törvényekbe foglalt mutató felhívásánál alaposabb vizsgálata, amikor az államadósság mértéke az Alaptörvény 36–37. cikkében meghatározott mérték közelében alakul.
- [47] 4.2. Az eljárástípus feltételével kapcsolatban az Alkotmánybíróság álláspontja a következő. A jelen ügy tárgya az indítványozóra nézve közvetlenül hatályosuló vagy alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata alkotmányjogi panasz alapján. Az Alkotmánybíróság e feladat- és hatáskörét az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja tartalmazza, ezért a 37. cikk (4) bekezdésében foglalt e feltétel teljesül.
- [48] 4.3. A tárgyköri feltételről az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg. A közpénzügyi hatáskör-korlátozó klauzula tételesen sorol fel tárgyköröket: nevesíti a központi költségvetést, a központi költségvetés végrehajtását, a központi adónemeket, az illetékeket és járulékokat, a vámokat, valamint a helyi adók központi feltételeit. A hozzájárulás elnevezése szerint a felsorolásban szereplő egyik köztehetertípusba sem tartozik. Szükséges azonban megvizsgálni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egy, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt felsorolásban nem szereplő, fizetési kötelezettség-típus a tartalma alapján nem sorolandó-e mégis a klauzula hatálya alá.
- [49] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata a hatáskörkivételt – a közpénzügyi hatáskör-korlátozást – megszorítóan értelmezi az alkotmányvédelmi szerepéből és funkciójából következő módon {lásd: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [20]; 8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [40]}. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság emellett a közpénzügyi hatáskör-korlátozási klauzula rendeltetésére és az alkotmányozó szándékára is figyelemmel volt: „[a]z államadósság mértékének legalább a teljes hazai össztermék felére történő szorítása annyira fontos követelmény, hogy ennek megvalósítása érdekében az Alaptörvény még az Alkotmánybíróság hatáskörét is korlátozta az általános szabályokhoz képest. Meghatározott tárgykörű törvények, így a központi költségvetésről és egyes közterhekről szóló jogszabályok esetében csak az Alaptörvény e cikkében konkrétan felsorolt alapjogok esetén van helye megsemmisítésnek» (lásd: a törvényjavaslatok előterjesztőinek indokolása).” {3024/2019. (II. 4.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [29]} Ebből az is következik, hogy nem elegendő a közpénzügyi hatáskör-korlátozó klauzulában szereplő köztehetertípusokkal összevetni a támadott rendelkezések szerinti fizetési kötelezettséget, hanem arról is meg kell győződni, hogy az a központi költségvetést érinti-e.
- [50] Ennek az érintettségnek az egyik típusa az, amikor az adott fizetési kötelezettséget maga a költségvetési törvény hozza létre. Az Alkotmánybíróság egy újonnan bevezetett, a helyi önkormányzatokat sújtó köztehetertípus, az ún. szolidaritási hozzájárulás alkotmányossági szempontú felülvizsgálatának megengedettséget vizsgálta, arra volt figyelemmel, hogy a közteher bevezetésére az adott évi költségvetési törvényben került sor. Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében hangsúlyozta, hogy „az indítvány érinti az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozást, tekintettel arra, hogy az indítványozó a központi költségvetésről szóló törvény rendelkezéseit támadta” {3311/2019. (XI. 21.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [15]}. Az Alkotmánybíróság tehát nem a közteher típusára (adó, járulék, illeték), hanem a szabályozást tartalmazó jogforrásra (költségvetési törvény) volt figyelemmel.

- [51] A költségvetéssel való összefüggés másik esete az, hogy az adott fizetési kötelezettséget nem a költségvetési törvény hozza létre, de az a költségvetés bevételi oldalán szerepel. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „[a]z Alaptörvény hatáskört korlátozó szabályáról is azt kell feltételezni, hogy az a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgál (Alaptörvény 28. cikk)” (Abh1., Indokolás [29]). Hangsúlyozta továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a korlátozás kifejezett célja „a központi költségvetés bevételi forrásaira vonatkozó törvényi szabályok alkotmányossági kontrolljának kizárása». (347/B/2009. AB határozat, ABH 2011, 1960.). Erre az indokolásra alapozva az Alkotmánybíróság a gazdálkodó szervezet által fizetendő kamarai hozzájárulást köztehernek tekintette, ugyanakkor kimondta, hogy »az nem a központi adónemekre vonatkozó szabályozáson belül helyezkedik el, és nem tartozik közvetlenül a központi költségvetés bevételei körébe, ezért a kamarai hozzájárulást az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta« [3149/2013. (VII. 24.) AB határozat].” {3299/2014. (XI. 21.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), Indokolás [32]–[33]} Ezt a szempontot érvényesítette az Alkotmánybíróság akkor is, amikor a szerzői jogi törvény által a közös jogkezelő szervezetekre rótt, a reprográfiai díjból és az üres kazetta jogdíjból befolyó bevételeik 25%-ára rugó elvonást olyan köztehernek minősítette, amely az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének hatálya alá esik (Abh3., Indokolás [49]).
- [52] A jelen ügyben releváns körülmény, hogy az R. 5. § (10) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy „[a] hozzájárulásból származó bevétel az államháztartás központi alrendszerének bevétele”. Az államháztartás központi bevételei a Költségvetésv.-ek részét képezik, lásd különösen azok 1. §-ait. Minderre figyelemmel a közpénzügyi hatáskör-korlátozó klauzula alkalmazása nem zárható ki a hozzájárulásra vonatkozó szabályozás tekintetében.
- [53] 4.4. A jogforrási feltételről az Alkotmánybíróság a következőkre jutott. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint törvények tartoznak a hatáskör-korlátozás alá. Minthogy a jelen ügyben támadott rendelkezések kormányrendeletben kerültek megfogalmazásra, az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések a közpénzügyi hatáskör-korlátozási klauzula hatálya alá tartoznak-e.
- [54] Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy az R. kibocsátására veszélyhelyzet idején, az Alaptörvény – 2022. október 31. napjáig hatályos – 53. cikk (2) bekezdése alapján került sor. Az R. jogforrási státusával kapcsolatban emlékeztet az Alkotmánybíróság arra, hogy az minőségileg különbözik a normál jogrendben alkotható kormányrendeletektől, még ha – az Alaptörvény sajátos megoldásának köszönhetően – formájában, megnevezésében nem is tér el azoktól, csak preambulumban utal a jogalkotó arra, hogy kiadása az Alaptörvény különleges jogrendi rendeletalkotási felhatalmazásán nyugszik.
- [55] A Kormánynak az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése – illetőleg 2022. november 1. napja óta az 53. cikk (1) bekezdése – alapján kibocsátott rendeletei sarkalatos törvényben meghatározottak szerint törvények alkalmazását felfüggeszthetik, törvényi rendelkezésektől eltérhetnek. Azaz az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése olyan szabályozási tárgykörök kormányrendeleti formában történő megjelenítésére ad felhatalmazást, amely normál jogrendben törvényi szintű jogalkotás körébe tartoznak. Ebből következően az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése – illetőleg 2022. november 1. napja óta az 53. cikk (1) bekezdése – miatt a különleges jogrend időszakában – kivételesen – nem úgy érvényesül a jogforrási hierarchia, ahogyan a rendes jogrendben. A veszélyhelyzet időszakában a különleges jogrendi felhatalmazás alapján született olyan kormányrendelet, amely egyébként törvényi szabályozás körébe tartozó jogviszonyokat érint, *quasi* törvényi szintű jogforrás. A jelen esetben olyan törvényhozási tárgykörbe tartozó, a központi költségvetést érintő szabályról van szó, amit különleges jogrendben – az Alaptörvény értelmében – nem az Országgyűlés, hanem a Kormány alkotott meg. Ezért az ilyen tartalmú rendeletre alakisága ellenére úgy kell tekinteni, mint a költségvetési törvény költségvetési szabályára, amelyre vonatkozik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése, s amely benne van az itt rögzített hatásköri korlát zártkörű felsorolásában.
- [56] A fentiek alapján az R. jogforrási státusa miatt az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének alkalmazási körébe tartozik.
- [57] 4.5. Az alapjogi kivételekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság álláspontja a következő. A közpénzügyi hatáskör-korlátozási klauzula szerint az egyébként hatálya alá tartozó jogszabályi rendelkezések érdemi vizsgálatának csak 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 van helye. A jelen ügyben az indítvány az alapjogok közül az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésében foglalt általános, egyenlő és arányos közteherviselés követelményének és az Alaptörvény

XIII. cikk (1) bekezdése által biztosított tulajdonhoz való jognak a sérelmére hivatkozik. Mivel ezen alaptörvényi rendelkezések nem szerepelnek az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt alapjogok között, e szempont érdemi vizsgálatát az Alkotmánybíróság mellőzte.

- [58] 4.6. Végül a közjogi érvénytelenségi kivételről az Alkotmánybíróság álláspontja a következő. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés második mondata szerint az Alkotmánybíróság a főszabály szerint a klauzula hatálya alá tartozó „törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek”.
- [59] E mondatban szereplő „törvény” kifejezések mint jogforrások tekintetében az Alkotmánybíróság utal a c) pontban kifejtettekre: mivel jelen ügy tárgyát *quasi* törvényi normák képezik, így a megalkotásukra és kihirdetésükre vonatkozó követelmények indítványozó által állított sérelmének érdemi vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed, amennyiben ezt az adott hatáskör – jelen esetben az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz – megengedi: A közjogi érvénytelenségi kivételről az Alkotmánybíróság korábban megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése a fent rögzítettek szerint valóban lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára a korlátozás nélküli megsemmisítést. Erre minden olyan indítványozó támaszkodhat, akinek van jogosultsága közjogi érvénytelenségre hivatkozni (így például előzetes vagy utólagos normakontroll esetén). Azonban ez a szabály nem írhatja felül azt az alkotmányjogi panaszok esetére általánosan irányadó szabályt, amelynek értelmében alkotmányjogi panaszt csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapozni. Ebből az következik, hogy az Alkotmánybíróság ebben a körben is csak olyan esetekben tudja elfogadni a közjogi érvénytelenségre történő hivatkozást, amit más alkotmányjogi panaszok esetében is elfogadna.” (Abh2., Indokolás [18])
- [60] A jelen ügy kapcsán rögzítendő, hogy az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság részének tekintett visszaható hatályú jogalkotás tilalmára és a kellő felkészülési idő hiányára is hivatkozott. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ezek sérelme ugyan alkotmányjogi panasz eljárásban vizsgálható, de nem olyan követelmények, amelyek az adott jogforrás megalkotására, kihirdetésére vonatkozó, Alaptörvényben foglalt eljárási szabályoknak minősülnének {3353/2012. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32]–[33]; 3171/2014. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [11]–[12]}. Erre figyelemmel az indítványnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető ezen követelményekkel kapcsolatos része nem alkalmas az érdemi vizsgálatra.
- [61] 5. A kifejtettek alapján az alkotmányjogi panasz elbírálására az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésben foglaltak alapján az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, ezért azt az Abtv. 64. § a) pontja és az Ügyrend 65. § (1) bekezdése alapján visszautasította.

Budapest, 2023. április 18.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
előadó alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1568/2022.

