



1000234390185

ikt. szám: FPH070 /527 - 2 /2023

Alkotmánybíróság

1015 Budapest, Donáti u. 35-45.

[Redacted]

[Redacted]

teszere

Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főtitkár Úr!

Alulírott Budapest Főváros Önkormányzata ([Redacted])

[Redacted]

[Redacted] az alábbi

amicus curiae beadványt

terjeszti a tisztelt Alkotmánybíróság elé az Alkotmánybíróság előtt III/01595/2023 ügyszámon folyamatban lévő, a Magyarország 2023. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2022. évi XXIV. törvény 248. és 249. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására, megsemmisítésére, és a perben való alkalmazhatóságuk kizárására irányuló bírói kezdeményezés kapcsán.

I. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatásköri korlát

[1] A bírói kezdeményezés nem érintette az Alkotmánybíróság hatásköri korlátjának esetleges érintettségét, ezért jelen *amicus curiae* beadvány mindenképp előtt arra hívja fel a tisztelt Alkotmánybíróság figyelmét, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében rögzített hatásköri korlát érintettsége látszólagos és csak a támadott jogszabály megnevezése miatt merülhet fel, tartalmilag azonban az Alkotmánybíróságnak van hatásköre az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság által kialakított következetes gyakorlat alapján a támadott jogszabály vizsgálatára.

[2] Az Alaptörvény 37. 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

[Redacted]

megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

[3] Az Alkotmánybíróság korábban is hangsúlyozta, hogy az alkotmányossági felülvizsgálatot korlátozó szabály alkalmazási hatályát megszorítóan értelmezi {a megszorító értelmezés elvét lásd először: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [20]; megerősítette: 8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [40]}. Ez a megközelítés áll ugyanis összhangban az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciójával, amely az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből fakad, mely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.

[4] Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt törvények listája zártkörű {8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [40]}. Tehát az alkotmányossági felülvizsgálatot szűkítő kivételes esetekhez kizárólag a felsorolt normák tartoznak, annak hatóköre nem bővíthető {34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [35]-[37]}. Az Alkotmánybíróság a 3180/2018. (VI. 18.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.), is rögzítette {Abh1., Indokolás [73]}, hogy a 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás során a tartalom az elsődleges a formával szemben.

[5] A vitatott rendelkezések a Magyarország 2023. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2022. évi XXIV. törvényben foglalnak helyet, nem a központi költségvetésről szóló törvényben. Kétségtelen, hogy a törvény 248. és 249. §-a által az ingatlanok az állam tulajdonába kerülnek, ebből kifolyólag az állam tulajdonában álló vagyonelemek száma és értéke nő, ez a központi költségvetésben közvetlenül nem jelenik meg, amely esetre az Alkotmánybíróság hatásköri korlátozása a fentiek alapján már nem terjed ki. Az érintett ingatlanok eszmei értéke felbecsülhetetlen, de tényleges vagyoni értékük vagy a belőlük származó haszon a teljes központi költségvetéshez képest elhanyagolható értéket képvisel, ráadásul az ingatlanok 99 évre a Belváros-Lipótváros Önkormányzata vagyonkezelésébe kerülnek, így valójában az abból származó bevételek és kiadások Belváros-Lipótváros Önkormányzata költségvetésében fognak megjelenni.

II. A kellő felkészülési idő követelménye sérelmének megalapozásául szolgáló további adatok

[6] A Miniszterelnökséget vezető miniszter az Alkotmánybírósághoz 2023. szeptember 27-én érkezett amicus curiae beadványt terjesztett elő. A beadvány arra hivatkozik, hogy "a törvényjavaslat megszavazásakor, 2022. július 19-én nyilvánvalóvá váltak az érdekelt szereplők számára a jogalkalmazáshoz szükséges tárgyi feltételek," de egyébként "[a]z Országgyűlés jogalkotási szándéka nem volt előzmény nélküli, ugyanis nemcsak az érintett szereplők számára volt nyilvánvaló, hogy a törvényalkotó viszonylag rövid időn belül jogszabályt fog elfogadni ebben a tárgyban, hanem a teljes társadalom is számos alkalommal értesülhetett az írott és elektronikus médián keresztül a Kormány ezirányú törekvéseiről. (A sajtóban az első hírek már 2022. június 14-én megjelentek: Hvg.hu, 24.hu.)"

[7] Az Országgyűlés honlapja alapján a Magyarország 2023. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló T/360 törvényjavaslat tárgyalásának részletesvita-szakasza 2022. július 4-én került megnyitásra. Ezt követően a Törvényalkotási Bizottság eljárásában keletkezett összegző módosító javaslat 152 módosítópontot tartalmazott, melyek kis részben tartalmilag is érintették a támadott jogszabályi rendelkezés tervezetét. A jogszabály jellege miatt (mivel az legnagyobb részt a költségvetés megalapozását szolgáló rendelkezéseket tartalmaz) annak pontos tartalma a költségvetési törvény tervezetének országgyűlési tárgyalásával párhuzamosan, előre nem látható módon alakult ki. Különösen igaz ez Budapest Főváros Önkormányzata szempontjából, amellyel – az eredeti indítványban is jellettek szerint – a jogalkotó előzetesen az autonómiáját érintő kérdésről nem egyeztetett, valamint amely számára a törvényalkotó által nyilvánosságra hozott – szintén az eredeti indítványban kifejtett –, a törvényjavaslat alátámasztását és a minőségi jogalkotást megalapozó dokumentumokból a jogalkotói szándék nem volt megismerhető.

[8] Az amicus curiae azon alapfeltételezése, amely szerint elegendő, ha a helyi önkormányzat mint alkotmányos védelmet élvező, az állam alapvető intézményei között szereplő intézmény az autonómiáját

veszélyeztető kérdésben csupán a sajtóból értesül a Kormány elképzeléseiről, jogalkotási szándékairól, különösen aggályos. Az amicus curiae a fenti megállapítást annak alátámasztásául adja elő, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában a kellő felkészülési idő vizsgálatakor az Országgyűlés korábbi jogalkotói szándékát is figyelembe vette annak megítélésakor, hogy rendelkezésre állt-e a kellő felkészülési idő. Ez egyfelől figyelmen kívül hagyja, hogy az Alkotmánybíróság ennek ellenére – az amicus curiae-ban is idézett határozatában – megállapította, hogy a felkészülési időt továbbra is a törvény kihirdetésétől tekinti irányadónak, másrészt összemosza a Kormány mint a végrehajtó hatalom fejének sajtóértesülések alapján megismerhető céljait a törvényhozó hatalmat gyakorló Országgyűlés által megalkotott törvényekből megismerhető jogalkotói akarattal.

[9] Még ha elfogadnánk is, hogy a Kormánynak az önkormányzati autonómia korlátozására irányuló törekvéseit az érintett szereplők megismerhették, a szabályozás – és így az autonómia korlátozásának – pontos mikéntje értelemszerűen akkor sem lehetett ismert a törvény elfogadását megelőzően. Az indítványban is bemutatott érvelésből is kitűnik, hogy az autonómiakorlátozás különböző eszközeit alkalmazza a jogalkotó, így az ezekre való előzetes felkészülés – lényegében az erre való folyamatos készenlét (ami önmagában is az autonómia konstans korlátját jelentené) – nem várható el a helyi önkormányzatoktól.

[10] Ugyan tényszerűen igaz, hogy a két érintett önkormányzat - a fővárosi önkormányzat részéről hangsúlyozottan ideiglenes jelleggel, a jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálata idejére - megkötötte a megállapodást az érintett ingatlanokkal kapcsolatos feladatok ellátásáról, ez kizárólag az érintett önkormányzatoknak a kellő felkészülést nem biztosítóan rövid határidő ellenére tett, rendes ügymenettől eltérő, és a jogbiztonságon esett sérelmet a lehetséges mértékig csökkenteni igyekvő, egyfajta kárenyhítő (de azt nem elimináló) erőfeszítéseinek köszönhető.

III. A tulajdonhoz való jog sérelme és az önkormányzati tulajdonosi joggyakorlás, valamint az Alaptörvény 38. cikk (1) és (3) bekezdéseinek sérelme

[11] A bírói kezdeményezésben, illetve az azt indítványozó keresetben is hivatkozott gyakorlat alapján az Alkotmánybíróság a nemzeti vagyona tartozó vagyonelemek tekintetében a tulajdonkorlátozás alkotmányosságát a közérdekűségi-arányossági teszt alkalmazásával vizsgálja. A 29/2017. (X. 31.) AB határozat szerint a jogalkotó mozgástere az alkotmányosság keretei között tágra szabott annak meghatározásában, hogy a tulajdonjogkorlátozás indokál szolgáló döntések a közérdeket szolgálják-e, a közérdekűség megítélésében mégis teret kap az észszerűség és a bizonyítás kötelezettsége, mint az elfogadhatóság feltétele. Az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata is megerősíti, hogy a közérdekűségi tesztnek való megfelelés követelménye, hogy a tulajdonkorlátozás mögött húzódó jogalkotói cél észszerű legyen, a jogalkotónak figyelemmel kell lennie a tulajdonkorlátozás kivételességére, és mindezeket a jogalkotónak igazolnia kell. {25/2021. (VIII. 11.) AB határozat Indokolás [105]}

A tulajdonjog-korlátozás észszerűsége

[12] A Miniszterelnökséget vezető miniszter beadványában arra utal, hogy „a jogalkotó úgy ítélte meg, hogy az V. kerületi közterek és utca kerületi önkormányzat általi ellátása hatékonyabb és a szakmai szempontokat, valamint a közérdeket is jobban érvényesítő rendszert eredményez, mintha ezen feladatok ellátását az érintett önkormányzatok továbbra is elkülönülten, eltérő tulajdonosi szemlélet mellett végeznék, amely egymás melletti működés korábban sem vezetett a közérdeknek megfelelő eredményre.” Ezt követően a Miniszterelnökséget vezető miniszter a következő szempontokkal igyekszik igazolni a tulajdonjogkorlátozás észszerűségét:

- a) az érintett ingatlanokat 2019-ben Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzata állami támogatással újította fel,

- b) az érintett ingatlanok vonatkozásában Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzata „quasi tulajdonosként” viselkedve sok éven át végzett üzemeltetési és közterület-felügyeleti feladatokat, annak anyagi terhe viselése mellett,
- c) a Podmaniczky Frigyes tér és a Vörösmarty tér teljes egészében az V. kerület által körülhatárolt területen fekszik, a Széchenyi tér és a hozzá kapcsolódó József Attila utca is kapcsolódik belvárosi területekhez, ezért az azokkal összhangban álló, egységes arculat és üzemeltetés a közérdek szempontjából lényeges; ennek megfelelően a Miniszterelnökséget vezető miniszter amicus curiae beadványa szerint a terek fenntartása és továbbfejlesztésének leghatékonyabb módja csak a többi belvárosi közterülettel egységes rendszerben valósítható meg,
- d) kiszámíthatóbb helyzetet eredményez, hogy a közfeladatok ellátását az új tulajdoni helyzettel már nem „hol fennálló, hol megszűnő, hol újra létrehozott kétoldalú megállapodásokkal” lehet ellátni.

A tulajdonjog-korlátozás közérdekűsége és észszerűsége igazolása érdekében felhozott korábbi problémák a Budapest Fővárost jellemző kerületi-fővárosi kétszintűségéből fakadnak. A fővárosi önkormányzati rendszer kétszintűsége az, amely az érdekek különbözősége és a közös érdekérvényesítés esetlegessége miatt valóban okozhat látszólag nehezebben kezelhető helyzeteket. Ez a kétszintűség az Alaptörvényben megteremtett lehetőség, továbbá sarkalatos törvényben rögzített adottság, amely azonban nem öncélú, hanem a hatékony és demokratikus közhatalomgyakorlást segíti elő: vannak olyan közfeladatok, amelyek nem állnak meg a kerületek határánál és amelyeket egy kerület nem is lenne képes igazgatási kapacitása hiányában ellátni. Az ellátandó feladatok komplexitása mellett a főváros egészének területfejlesztése és területrendezése is egységes, kerületeket átívelő szempontokat igényel.

[13] A kétszintű közhatalmi jogosítványok és tulajdonosi viszonyok azt eredményezik, hogy Budapest főváros igazgatása csak az érintett szereplők együttműködése mellett valósulhat meg.

[14] Az a) pont tekintetében megállapítható, hogy az állami támogatás megléte egy önkormányzati beruházás során nem feltétlenül érinti az ügy helyi közügy jellegét. A hivatkozott felújítás jogi konstrukciója miatt valóban Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzata valósította meg a beruházást, állami forrásokra támaszkodva, de értelemszerűen a fővárosi önkormányzat bevonásával, annak tulajdonosi jogai keretei között és annak tulajdonosi kontrollja mellett. Budapest Főváros Közgyűlése a felújítás kivitelezéséről megállapodást kötött a kerületi önkormányzattal, amelynek részeként kikötötték azt is, hogy a későbbi üzemeltetés a fővárosi önkormányzat feladata [lásd Budapest Főváros Közgyűlésének 644/2018. (V. 30.) Főv. Kgy. határozata]. Az, hogy a helyi önkormányzatok milyen lehetőségeket használnak ki a jelenlegi anyagi körülményeik között a feladataik ellátásához, nem képezheti a helyi önkormányzati autonómia korlátozásának tárgyát. Ezen túlmenően a Fővárosi Önkormányzat maga is részt vett a Podmaniczky tér felújításának finanszírozásában, illetve tervez további beruházásokat megvalósítani az érintett ingatlanokhoz kapcsolódóan, például a Széchenyi Lánchíd és a budai Váralagút közterületek rekonstrukciója kapcsán. Ezek alapján is látható, hogy a fővárosi ingatlanvagon kérdése - a fővárosi önkormányzatiság kétszintűsége miatt is - egy komplex rendszer, amely a Miniszterelnökséget vezető miniszter amicus curiae beadványában hivatkozott, alátámasztást nélkülöző leegyszerűsítő megoldással nem alakítható át felelősen.

[15] A b) pont tekintetében fontos rögzíteni, hogy a főváros köztisztaságáról szóló 48/1994. (VIII. 1.) önkormányzati rendeletben, illetve a Fővárosi Önkormányzattal kötött köztisztasági közszolgáltatási szerződésekben foglaltak alapján meghatározott közterület-tisztántartási feladatok önmagukban, de egymással is komplex rendszert alkotnak. Az érintett közterületek tisztán tartása korábban a fővárosi illetékességű területekkel együtt, járatrendszerbe építve valósult meg. Az érintett ingatlanok köztisztasági és zöldfelület-fenntartási költségei Budapest Főváros Önkormányzata oldalán 2021. évre vonatkozóan nagyságrendileg húszmillió forint volt. A Miniszterelnökséget vezető miniszter amicus curiae beadványában szereplő állítás, amely szerint az érintett területeken a megjelölt feladatokat eddig is a kerület végezte, azok költségeinek viselésével együtt, azzal a ténnyel tehát mindenképpen árnyalendő, hogy az érintett területek vonatkozásában ezt a feladatot Budapest Főváros Önkormányzata a megállapodások alapján a támadott jogszabályi rendelkezés hatálybalépéséig ellátta és a költségeket maga viselte.

[16] A c) és d) pont tekintetében mindenekelőtt azt fontos kiemelni, hogy a Miniszterelnökséget vezető miniszter amicus curiae beadványában hivatkozott szempontok nem kizárólag az indítványban támadott jogszabállyal érintett ingatlanok sajátos jellegzetességei. A legtöbb budapesti ingatlanról ugyanis elmondható, hogy azok kerületek által körülhatárolt területen fekszenek és a terület vonatkozásában a fővárosi, a kerületi és bizonyos esetekben az állam között megkötött megállapodások rendelkeznek a közfeladatok ellátásáról.

[17] Ezt a többszintű igazgatás sajátosságaiból fakadó, két- vagy többoldalú megállapodásokon nyugvó közfeladatellátást a tulajdonos változása és az érintett területek vagyonkezelésébe adása nem szünteti meg. A tulajdon átadását követően megkötött, a Miniszterelnökséget vezető miniszter beadványában is hivatkozott megállapodás bizonyos közfeladatok ellátását valóban Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzata számára tartja fenn, azonban számos közfeladatot megtart Budapest Főváros Önkormányzata hatáskörében. A megállapodás értelmében Budapest Főváros Önkormányzata feladata maradt:

- a Széchenyi tér és József Attila utca üzemeltetési fenntartása,
- az érintett ingatlanok közvilágítása,
- a tereken található szobrok fenntartása, és
- BKV Zrt. közszolgáltató útján a közlekedési funkciót betöltő létesítmények, forgalomtechnikai eszközök (így különösen metróaluljárók, lépcsők, szellőző és egyéb felszíni létesítmények) fenntartása és üzemeltetése.

A tulajdonjog-korlátozás kivételessége

[18] Az amicus curiae az önkormányzatok – közelebbről nem specifikáltak szerint eltérő tulajdonosi szemléletével igyekszik alátámasztani, a Fővárosi Önkormányzat tulajdonjogának teljes megszüntetésének szükségességét, ami – annak ismeretében, hogy a helyi önkormányzati feladatellátás számos formája megvalósítható lett volna a meglévő jogi keretek között – megalapozatlan állítás. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 10. §-a rendelkezik a helyi önkormányzatok feladatellátásának alapvonalairól, és már ez a rendelkezés is megalapozza azt, hogy a helyi önkormányzatok a törvény keretei között egyrészt önként vállalhatnak új feladatokat, másrészt elláthatnak állami feladatokat is. Az Mötv. 12. §-a megteremti annak a lehetőségét, hogy - teljesítőképességükre figyelemmel – a helyi önkormányzatok egymás között megállapodjanak a feladatok ellátásának megosztásában, de a törvény ismeri az önkormányzati társulás intézményét is, amely szintén a feladatok ellátásának alternatív eszköze. Mindezeket a helyi önkormányzati autonómia védett hatáskörcsoportjának részeként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés c) és k) pontjai alapozzák meg.

[19] A fenti, nem teljeskörű áttekintésből is látszik, hogy a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztásról, illetve a helyi önkormányzatok relatív szabad feladatellátásiforma-választásáról az Alaptörvény és az Mötv. rendelkezik, ennek – a szubszidiaritás elvét is helyesen figyelembe vevő – jogi kereteit a törvényalkotó a helyi önkormányzatokra vonatkozó általános szabályok között már megalkotta. A tulajdonelvonás kivételességét a jogalkotó elmulasztotta mérlegelni, illetve a mérlegelés szempontjait a jogszabály indoklásában bemutatni. Ez különösen azért problémás, mert eltérő feladatellátás a fentiek alapján is számtalan egyéb, tulajdonelvonást nem igénylő módon biztosítható lett volna, vagyis a kivételes beavatkozást jelentő vitatott tulajdonelvonás nem volt szükséges.

A tulajdonjog-korlátozás igazolása

[20] A jogalkotói szándék, a jogszabály mögött húzódó célok megismerésének eszköze – a normaszövegen túl – a jogszabály tervezetéhez készített indokolás, valamint a jogszabály előkészítése közben végzett előzetes hatásvizsgálat lehet, mindezek megismerését pedig a jogszabály előkészítése során folytatott véleményezés teszi teljessé. Alátámasztja ezt az Alaptörvény 28. cikke is, amikor rögzíti, hogy a jogszabályok

céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuláját, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.

[21] Hangsúlyozom, hogy a jelen ügyben a jogalkotó mindhárom elem tekintetében elmulasztotta a közérdekűség és kivételesség alátámasztását szolgáló követelmények teljesítését. A támadott törvényi rendelkezéshez kapcsolódó indoklás nem ismertet semmilyen, a feladatok átrendezését alátámasztó, a jogszabály megalapozottságát bemutató tényt vagy információt, az abban szereplő kijelentéseket az indoklás semmilyen formában nem támasztja alá. A megtámadott jogszabályhoz nem kapcsolódik nyilvános hatásvizsgálat, amely bemutatná – összhangban a jogalkotásról szóló törvénynek az előzetes hatásvizsgálat tartalmára vonatkozó rendelkezéseivel – a jogszabály szükségességét, a várható gazdasági és társadalmi hatásait, a lehetséges döntési alternatívákat. Mindezeket túl a jogalkotó az érintett jogszabályi rendelkezéseket Budapest Főváros Önkormányzatával nem egyeztette.

[22] A jogalkotónak, illetve a jogszabály előkészítőjének nem a jogszabályt megtámadó, az Alkotmánybíróságnak benyújtott amicus curiae-ban, hanem a jogszabály előkészítésének körében kellene, kellett volna az Alaptörvényben biztosított védett önkormányzati hatásköröket korlátozó rendelkezések mögött meghúzódó célokat, és a rendelkezéseknek az Alkotmánybíróság által alkalmazott közérdekűségi mércének való megfelelést bemutatnia annak érdekében, hogy a jogalkotás megfeleljen az Alaptörvényből eredő követelményeknek. A Miniszterelnökséget vezető miniszter beadványában ismertett mérlegelési szempontoknak tehát nem a Miniszterelnökséget vezető miniszter Alkotmánybíróságnak címzett amicus curiae beadványából, hanem a normaszövegből, annak indoklásából vagy a hatásvizsgálatból kellene kiderülnie. Az amicus curiae beadvány ebben az értelemben semmilyen módon nem pótolja a minőségi jogalkotás ezen követelményeit, ilyen funkció ellátására eshetőségessége okán is eleve nem lehet alkalmas.

* * *

[23] A fentiekben bemutatott indokok alapján álláspontom szerint a Magyarország 2023. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2022. évi XXIV. törvény 248. és 249. §-a alaptörvényellenességének megállapításának, megsemmisítésének, és a perben való alkalmazhatóságuk kizárásának az indítványban foglaltak szerint helye van.

Kérem amicus curiae beadványom figyelembe vételét a tisztelt Alkotmánybíróság eljárása során.

Budapest, az elektronikus időbélyegző szerint

Tisztelettel:



Karácsony Gergely

Főpolgármester