

Alkotmánybíróság

Iktatószám:-1/2026

Tárgy: alkotmányjogi panasz előterjesztése

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata (a továbbiakban: indítványozó) az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján – közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasszal – az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjeszti elő:

Az alkotmányjogi panasz tárgya annak megállapítása, hogy a támadott miniszteri rendeleti rendelkezés az indítványozóval szemben olyan egyedi, számszerűsített, kényszerrel végrehajtható közjogi fizetési kötelezettséget állapít meg, amely a helyi önkormányzat alkotmányosan védett pénzügyi autonómiáját, saját bevételeit, a helyi adóztatási jog tényleges tartalmát, továbbá a tisztességes hatósági ügyintézéshez, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogot egyaránt sérti.

A jelen indítvány központi tétele az, hogy a szolidaritási hozzájárulás jelenlegi, a helyi iparűzési adóhoz (a továbbiakban: HIPA) kötött konstrukciója funkcionálisan a helyi adóhozam másodlagos központi megadóztatását valósítja meg. A támadott miniszteri rendelet e konstrukciót nem csupán végrehajtja, hanem az indítványozó tekintetében konkrét, azonnal teljesítendő és hatósági átutalási megbízással kikényszeríthető kötelezettséggé alakítja. Az indítványozó álláspontja szerint e normatív forma mögött valójában egyedi, közhatalmi kivetés áll, amelyhez a jogállami minimumkövetelmények – különösen a meghallgatás, az indokolás, a számítási alapok megismerhetősége és a hatékony jogorvoslat – nem társulnak.

Az indítványozó nem a kiegyenlítés vagy a települések közötti szolidaritás elvét vitatja. A panasz tárgya sokkal szűkebb és alkotmányjogilag pontosabb: az, hogy **az állam a helyi önkormányzat egyik domináns saját bevételi forrásához, a HIPA-hoz kapcsolt elvonást a jelenlegi formájában olyan mértékben és olyan eljárási deficit mellett érvényesíti, amely már nem pusztán a „törvény keretei között” történő korlátozásnak, hanem a helyi pénzügyi autonómia kiüresítésének minősül.**

I. Kifejezett kérelem

Az indítványozó kéri a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy

1. állapítsa meg a települési önkormányzatok által 2026. évben teljesítendő önkormányzati szolidaritási hozzájárulás összegéről szóló 49/2025. (XII. 23.) NGM rendelet (a továbbiakban: NGM rendelet) 1. mellékletének 298. sora alaptörvény-ellenességét, amennyiben az Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata terhére 1 576 628 357 Ft, 4 992 656 463 Ft, 1 576 628 357 Ft és 4 992 656 462 Ft részösszegeket, illetve 13 138 569 639 Ft éves önkormányzati szolidaritási hozzájárulást állapít meg, és e rendelkezést semmisítse meg;

2. állapítsa meg, hogy az NGM rendelet 2. § (1)–(2) bekezdése az indítványozóra vonatkozóan alaptörvény-ellenes annyiban, amennyiben a támadott, egyedileg meghatározott részösszegek teljesítési határidejét, továbbá a hatósági átutalási megbízás benyújtásának időpontját úgy rögzíti, hogy az egyedi kötelezettséget megelőzően nem biztosít formalizált, indokolt, jogorvoslattal támadható közhatalmi döntést;

3. másodlagos, alkotmányos követelményként mondja ki, hogy az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás miniszteri rendeletben közzétett, önkormányzatonként meghatározott összege az érintett önkormányzattal szemben csak akkor érvényesíthető, ha a Magyar Államkincstár a kötelezettség jogalapját, számítását és összegszerűségét az érintett önkormányzat ügyféli részvételével lefolytatott, formalizált, indokolt és jogorvoslati tájékoztatást is tartalmazó eljárásban megállapította;

4. a súlyos és folyamatos költségvetési kihatásokra, valamint a 2026. július 15-i és 2026. október 15-i részösszeg-esedékességre tekintettel az ügyben soron kívüli eljárást rendeljen el.

Az indítványozó az alaptörvény-ellenességet elsődlegesen az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e), f), g) és h) pontjaiban biztosított önkormányzati jogosultságok, az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése és 34. cikke fényében, továbbá az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése, valamint másodlagosan a XIII. cikk (1) bekezdése alapján állítja.

II. Az indítvány befogadhatósága és az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti formai feltételek

1. A közvetlen panasz útjának megnyílása

A jelen ügyben a jogsérelem közvetlenül a támadott NGM rendelet hatályosulása folytán következik be. Az NGM rendelet 1. melléklete önkormányzatonként – név szerint – rögzíti a 2026. évben teljesítendő önkormányzati szolidaritási hozzájárulás részösszegeit és éves összegét; az NGM rendelet 2. § (1) bekezdése ehhez azonnali teljesítési határidőket, a 2. § (2) bekezdése pedig a nem teljesítés esetére hatósági átutalási megbízás benyújtásának időpontját kapcsolja. *A jogsérelem tehát nem valamely későbbi bírósági döntés közvetítésével, hanem közvetlenül a támadott normából ered.*

Az Alkotmánybíróság 1051/2026. (II. 11.) AB végzésében kifejezetten rögzítette, hogy ha a kifogásolt jogszabály közvetlenül vezet az érintett jogsérelméhez, és nincs formális hatósági döntés, akkor az érintett szervezet számára az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja és az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen alkotmányjogi panasz a megfelelő jogvédelmi út. Ugyanezen végzés hangsúlyozza, hogy az egyedi normakontrollt nem lehet a közvetlen panasz 180 napos határidejének megkerülésére használni. A jelen ügyben éppen ez a helyzet áll fenn: a támadott NGM rendelet közvetlenül és az indítványozó vonatkozásában egyedileg határozza meg a fizetési kötelezettséget, miközben *formális, előzetes, önálló közigazgatási döntés nem áll rendelkezésre.*

2. Az indítványozói jogosultság és az önkormányzati érintettség

A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat különös jelentőséggel bír a jelen eljárásban. Az Alkotmánybíróság ott kifejtette, hogy bár a helyi önkormányzatok Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszjogosultságára vonatkozó gyakorlata akkor még nem volt teljesen kiforrott, a helyi önkormányzatok alkotmányos autonómiájának védelme szükségessé teszi, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatásköröket – az alkotmányjogi panasz szempontjából – Alaptörvényben biztosított jogként lehessen értelmezni. Az Alkotmánybíróság a határozat [35]–[36] bekezdéseiben kimondta, hogy e hatáskörök sérelmére a helyi önkormányzatok – további feltételek fennállása esetén – alkotmányjogi panaszt alapíthatnak, mert megsértésük esetén maga az Alaptörvény által védett autonómia szenved csorbát.

A jelen ügyben az indítványozó közvetlenül és ténylegesen érintett. Az NGM rendelet 1. mellékletének 298. sora kifejezetten Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatát nevesíti, és vele szemben 13 138 569 639 Ft éves fizetési kötelezettséget állapít meg. Ennél közvetlenebb, aktuálisabb és személyesebb érintettség aligha képzelhető el. *A rendelet normatív formában jelenik meg, ám tartalmában egyedi, az indítványozó költségvetését közvetlenül érintő kötelezettséget rögzít.*

3. A jogorvoslat hiánya

A közvetlen panasz további feltétele, hogy a jogsérelem orvoslására ne álljon rendelkezésre hatékony jogorvoslat. A jelen ügyben a támadott rendeleti sor önállóan nem támadható meg közigazgatási perben, mint hatósági határozat, mert *maga a kötelezettség normatív formában jelent meg.* Ugyanakkor az Alkotmánybíróság 18/2024. (XI. 11.) AB határozata, valamint a Kúria Kfv.V.35.088/2025/8. számú ítélete világossá tette, hogy az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás egyedi, számszerűsített kivetése közhatalmi jellegű, és a tisztességes hatósági eljárás követelményeit felveti. *Az alkotmányos probléma éppen abból fakad, hogy az állam a kötelezettséget nem formalizált hatósági döntésben, hanem – részben tájékoztató levelek, részben miniszteri rendelet útján – olyan hibrid formában jeleníti meg, amely a jogorvoslatot kiüresíti.*

Az indítványozó jogvédelmi helyzete tehát paradox: az összeg egyedi és végrehajtható, de a vele szembeni fellépéshez nincs a klasszikus értelemben vett, megelőzően megnyíló közigazgatási jogorvoslati út. A 1051/2026. AB végzés [27] bekezdése éppen az ilyen helyzetre mutat rá, amikor a közvetlen alkotmányjogi panaszt nevezi meg a megfelelő jogvédelmi eszközként.

4. A határidő megtartása

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján a közvetlen alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított *180 napon belül lehet benyújtani*. Az Alkotmánybíróság tájékoztatója, az Abtv.-kommentár, valamint a 3311/2019. AB határozat egyaránt megerősíti, hogy ez objektív határidő, amelyet az Alkotmánybíróság szigorúan értelmez; a határidő a hatálybalépést követő napon kezdődik, és a 180 nap elteltével igazolási kérelemnek nincs helye.

A 49/2025. (XII. 23.) NGM rendelet 2026. január 23-án lépett hatályba. *Az indítvány a törvényi határidőn belül kerül benyújtásra*. Az indítványozó ezért nemcsak aktuálisan érintett, hanem a közvetlen panasz benyújtására nyitva álló objektív határidőt is megtartja.

5. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

A jelen ügy túlmutat az indítványozó egyedi pénzügyi érdekén. *Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy összeegyeztethető-e az Alaptörvénnyel az a szabályozási technika, amely a helyi önkormányzat alkotmányosan védett saját bevételeit érintő, egyedi és számszerűsített kötelezettséget miniszteri rendeletben, a klasszikus közhatalmi döntéshozatal eljárási garanciái nélkül állapít meg, és ugyanebben a normában a kényszerű beszéd időpontját is meghatározza*.

Alapvető alkotmányjogi jelentőségű továbbá az a kérdés is, hogy a helyi adóztatási autonómia „törvény keretei között” történő korlátozása mikor fordul át az önkormányzati saját bevételek lényegi kiüresítésébe, illetve mikor válik az egyenlősítő mechanizmus a helyi adóhozam másodlagos központi megadóztatásává. A jelen panasz ezért az Abtv. 29. §-ában megkövetelt objektív alkotmányjogi funkciót is betölti.

6. A panasz tárgya nem a központi költségvetési törvény egésze, hanem a miniszteri rendeleti konkretizálás

Az indítványozó tudatosan az NGM rendelet ellen terjeszti elő panaszát. A jelen ügy közvetlen jogsérelmét nem a költségvetési törvény absztrakt szabályozása, hanem az a végrehajtó hatalmi aktus okozza, amely az indítványozót nevesítve, pontos összeggel, részösszegekkel, határidőkkel és kényszerintézkedési időpontokkal terheli. A jelen panasz tárgyát ezért az a normatív szint képezi, ahol az absztrakt költségvetési keret egyedi, végrehajtható

kötelezettséggé válik. Ez különösen fontos az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdéséből fakadó fiskális korlátozások fényében is: *az indítványozó nem a központi költségvetési törvény általános normakontrollját kéri, hanem a közvetlen, egyedileg hatályosuló miniszteri rendeleti teher alkotmányossági felülvizsgálatát.*

III. A támadott szabályozás és az indítványozót érő közvetlen jogsérelem tényszerű bemutatása

1. Az NGM rendelet tartalma

Az NGM rendelet preambuluma szerint kiemelt cél a 2026. évi önkormányzati szolidaritási hozzájárulás önkormányzatonkénti összegének, a teljesítendő részösszegeknek, azok teljesítési határidejének, valamint a határidőben nem teljesített részösszegek tekintetében a Magyar Államkincstár által benyújtandó hatósági átutalási megbízás időpontjának közzététele. A rendelet 1. §-a szerint az 1. melléklet tartalmazza az önkormányzatonkénti összegeket; a 2. § (1) bekezdése a négy részösszeg teljesítési határidejét, a 2. § (2) bekezdése a hatósági átutalási megbízás benyújtásának időpontját határozza meg.

Már e normaszöveg önmagában is cáfolja azt az esetleges állami álláspontot, amely a rendeletet pusztán technikai tájékoztatási aktusnak tekintené. A rendelet nem csupán információt közöl, hanem az önkormányzatonkénti kötelezettséget, a teljesítendő részösszegeket, a fizetés végső napját és a kikényszerítés időpontját is rögzíti. A rendelet tehát a kötelezettség tényleges és kényszerrel végrehajtható tartalmát állapítja meg.

2. Az indítványozóra vonatkozó rendelkezés

A támadott 1. melléklet 298. sora szerint Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata 2026. évben

- 1. részösszegként 1 576 628 357 Ft-ot,
- 2. részösszegként 4 992 656 463 Ft-ot,
- 3. részösszegként 1 576 628 357 Ft-ot,
- 4. részösszegként 4 992 656 462 Ft-ot,

összesen éves szinten 13 138 569 639 Ft önkormányzati szolidaritási hozzájárulást köteles teljesíteni.

Az NGM rendelet 2. § (1) bekezdése alapján e részösszegek esedékessége 2026. január 26., 2026. április 15., 2026. július 15. és 2026. október 15. A 2. § (2) bekezdése a nem teljesítés

esetére 2026. január 29., 2026. április 20., 2026. július 20. és 2026. október 20. napját jelöli meg a Kincstár által benyújtandó hatósági átutalási megbízás időpontjaként.

Ezek a dátumok és összegek nem hipotetikusak. A támadott norma az indítványozó költségvetési évét négy, előre meghatározott, kényszerrel biztosított elvonási pontra bontja, s ezzel az indítványozó szabad pénzügyi mozgásterét, likviditás-tervezését és saját bevételi forrásainak felhasználását közvetlenül alakítja.

3. A szolidaritási hozzájárulás rendszerének HIPA-centrikus logikája

A 2026. évi költségvetési törvény 2. mellékletének 1.4.1 pontja szerint az önkormányzat a helyi iparüzési adóalapról szolgáltat adatot, és az annak 1,4%-át jelentő iparüzési adóerő-képességet kell figyelembe venni. A 62.1 pont alapján a 25 000 forint feletti egy lakosra jutó iparüzési adóerő-képességgel rendelkező önkormányzat szolidaritási hozzájárulást teljesít, amelynek alapja az 1.4 pont szerinti iparüzési adóerő-képességet meghatározó adóalap. A 62.2 és 62.3 pont paramétertáblát és képletet tartalmaz, míg a 62.5 pont felhatalmazza a minisztert az önkormányzatokénti összeg, a részösszegek, a teljesítési határidők és a kényszerű beszedés időpontjának közzétételére.

Ez a szabályozási logika azt mutatja, hogy a hozzájárulás döntően nem a település tényleges, feladatellátás utáni szabad pénzügyi kapacitásához, hanem a HIPA-hoz és az abból képzett adóerő-képességhez kötődik. A központi elvonás elsődleges mérőszáma tehát a domináns helyi saját bevételi forrás.

4. A volumen és a koncentráció jelentősége

Az indítványozó hangsúlyozza, hogy a támadott kötelezettség nem elhanyagolható, nem marginális és nem pusztán technikai jellegű. Saját összesítés szerint a 25 megyei jogú város 2026. évi szolidaritási hozzájárulása együttesen 97 424 478 129 Ft. Ezen belül Győr a legnagyobb egyedi befizető, 13 138 569 639 Ft-tal. Budapest 2026. évi terhe külön 97 741 886 702 Ft. *Ez azt jelenti, hogy a szolidaritási rendszer a legnagyobb városi szolgáltató központokra koncentráltan telepít rendkívül jelentős elvonást.*

A HIPA már 2024-re olyan mértékben vált a központi újraelosztás tárgyává, hogy az önkormányzatok bevételeinek akár 23%-a a központi költségvetésen keresztül került újraelosztásra, ami a HIPA-t inkább megosztott adó jelleggel ruházta fel. Az alsó értékhatár csökkentése és a felső értékhatár drasztikus emelése a szolidaritási hozzájárulást jelentősen felerősítette, és ezzel a helyi, nem célhoz kötött saját forrásokat szűkítette.

Az indítványozó szerint mindez azért alkotmányjogilag releváns, mert az NGM rendelet nem egy semleges, kis összegű, általános teherviselési szabályt konkretizál, hanem a helyi önkormányzati autonómia pénzügyi alapjához tartozó egyik legjelentősebb saját forrásból, kiemelt városi szolgáltató központként működő önkormányzattól von el egy évben több mint 13 milliárd forintot.

IV. Az Alaptörvény 32. cikkében biztosított önkormányzati jogok, a saját bevételek alkotmányos státusza és a 3311/2019. AB határozat tanulságai*1. Az önkormányzati autonómia alkotmányos szerkezete*

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése az önkormányzat számára több, egymással összefüggő hatáskört biztosít, amelyek közül a jelen ügyben különösen az e), f), g) és h) pontok bírnak jelentőséggel: a költségvetés megállapítása, a helyi adók fajtájának és mértékének meghatározása törvény keretei között, a tulajdon gyakorlása, valamint a gazdálkodás autonómiája. Az Alaptörvény 34. cikke ehhez hozzáteszi, hogy az államnak a helyi közügyek és közfeladatok ellátásával arányos költségvetési forrásokat kell biztosítania.

A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat kulcsmegállapítása, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő hatáskörök az alkotmányjogi panasz szempontjából Alaptörvényben biztosított jogokként értelmezendők. Az Alkotmánybíróság a határozat [35]–[36] bekezdéseiben hangsúlyozta: e hatáskörök sérelmére a helyi önkormányzatok panaszt alapíthatnak, mert megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által védett autonómia sérül. Ugyanakkor azt is kimondta, hogy e jogosultságok a törvényhozó hatalommal szemben törvény keretei között léteznek, ezért a parlamenti szabályozással szemben főszabály szerint a kiüresítés az alkotmányellenesség mércéje.

A jelen ügy azonban több szempontból is különbözik a 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat alapjául szolgáló helyzettől. Egyrészt a támadott jogszabály nem maga a költségvetési törvény, hanem egy miniszteri rendelet, amely az absztrakt törvényi szabályozást az indítványozó terhére fennálló konkrét összegű, végrehajtható kötelezettséggé alakítja. Másrészt az ügy középpontjában nem pusztán egy központi támogatási rendszer elosztási technikája, hanem a helyi önkormányzat alkotmányosan védett saját bevételi forrásához kötött, közhatalmi formában meghatározott elvonás áll.

2. A saját bevételek alkotmányos minősége

A helyi adó – így különösen a HIPA – nem egyszerűen egy sor a költségvetési bevételi oldalon. A helyi adó a települési önkormányzat saját bevételeinek legfontosabb, a helyi döntéshozatalhoz szorosan kötődő része. A helyi adóztatási jog lényege ugyanis nem pusztán az, hogy az önkormányzat rendeletet alkothat; az autonómia anyagi tartalmát az adóhozam feletti tényleges rendelkezési lehetőség adja. Ha a központi állam e hozamot utólag, automatikusan és nagy volumenben vonja el, akkor a helyi adóztatási jog formálisan megmarad, de anyagilag elvékonyodik.

A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozatból éppen ez a következtetés vonható le. Az Alkotmánybíróság nem azt mondta, hogy a helyi önkormányzat pénzügyi autonómiája

korlátlan, hanem azt, hogy az Alaptörvény 32. cikkében biztosított hatáskörök kiüresítése alkotmányellenes. Az indítványozó álláspontja szerint a jelen ügyben **a támadott rendelet – a mögöttes szabályozással együtt – a HIPA-hoz kötött elvonás olyan mértékű és olyan szerkezetű konkretizálását valósítja meg, amely már nem tekinthető pusztán „keretszabálynak”, hanem a helyi adóztatási autonómia érdemi kiüresítéséhez vezet.**

3. A miniszteri rendelet mint az autonómiát érintő, egyedi közhatalmi aktus

Az NGM rendelet 1. mellékletének 298. sora nem általános magatartási szabályt tartalmaz, hanem egyetlen önkormányzatra vonatkozó, pontos összegű fizetési kötelezettséget állapít meg. A rendelet maga rögzíti a fizetés ütemezését és a kényszerű beszédés napját is. Ez a normatív megjelenési forma nem változtat azon, hogy a kötelezettség tartalmát tekintve egyedi, címzett és számszerűsített.

Az önkormányzati autonómia szempontjából ez különösen jelentős. A törvény keretei között létező adóztatási és gazdálkodási autonómia korlátozásának döntő mozzanata ebben a konstrukcióban nem az absztrakt törvényi lehetőség, hanem az a pillanat, amikor **a végrehajtó hatalom miniszteri rendeletben rögzíti az indítványozó terhére eső pontos összeget, annak ütemezését és a kényszerű beszédés napját.** Ezért a panasz tárgya joggal a rendelet: a közvetlen jogsérelmet a rendelet okozza, még akkor is, ha a szabályozási háttér törvényi szinten kezdődik.

V. Az „adó adóztatása” mint alkotmányjogi probléma: a helyi adóhozam másodlagos központi elvonása

1. A konstrukció anyagi lényege

A Magyarország 2026. évi központi költségvetéséről szóló 2025. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: költségvetési törvény) rendszeréből kitűnik, hogy a szolidaritási hozzájárulás számításának döntő alapja a helyi iparüzési adóalaphoz kapcsolódó iparüzési adóerő-képesség. A költségvetési törvény 1.4.1 pontja az adóerő-képességet az iparüzési adóalap 1,4%-ában határozza meg, a 62.1 pont pedig a 25 000 forint feletti egy lakosra jutó iparüzési adóerő-képességhez köti a hozzájárulást. A 62.2–62.3 pontok paramétertáblája és képlete alapján a hozzájárulás százalékos mértéke szintén ehhez a HIPA-alapú adóerő-képességhez kapcsolódik.

Az indítványozó álláspontja szerint ez a rendszer funkcionálisan a helyi adóhozam másodlagos központi megadóztatását valósítja meg. Dogmatikai értelemben a szolidaritási hozzájárulás természetesen nem azonos a HIPA-val, és nem is a HIPA-alanyt terheli. Az alkotmányjogi probléma éppen ezért nem a klasszikus kettős adóztatás tézise, hanem az, hogy a helyi önkormányzat Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés h) pontja alapján gyakorolt adóztatási autonómiájának anyagi hozamát az állam utólagos, második lépcsőben működő elvonási mechanizmus alá vonja.

A HIPA tehát e rendszerben már nem tisztán saját helyi bevételként működik. Az Európai Unió és az Európai Tanács 2024. évi szakértői diagnózisa szerint¹ a HIPA 2024-re olyan mértékben vált a központi újraelosztás tárgyává, hogy bevételének akár 23%-a a nemzeti költségvetésen keresztül kerül újraelosztásra, ami a HIPA-t inkább megosztott adó jelleggel ruházza fel. A dokumentum kifejezetten arra a következtetésre jut, hogy ez a helyi saját forrásból származó, nem célhoz kötött bevételek csökkenéséhez, és ezzel a helyi költségvetési autonómia korlátozásához vezet.

2. Miért alkotmányjogi – és nem pusztán költségvetéstechnikai – kérdés az „adó adóztatása”

Az állam nyilvánvalóan hivatkozhat arra, hogy a helyi adók törvényi keretek között léteznek, és hogy a jövedelmi különbségek mérséklése legitim cél. Az indítványozó ezzel elvi szinten nem vitatkozik. A jelen ügyben azonban az alkotmányjogi probléma nem a kiegyenlítés pusztá léte, hanem az eszköz megválasztása és annak következménye. Ha a központi állam a helyi önkormányzat domináns saját bevételi forrását teszi meg a központi elvonás elsődleges alapjává, akkor a helyi adóztatási jog már nem önmagában, hanem csak egy csökkentett, utólag központilag lefőlözött hozam erejéig érvényesül.

A „törvény keretei között” fordulat nem értelmezhető úgy, hogy az a helyi adóztatási autonómia anyagi magjának korlátlan kivonását is lehetővé teszi. Ellenkező esetben az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés h) pontja pusztá formális felhatalmazássá válna: az önkormányzat ugyan dönthetne a helyi adó kivetéséről, de a legfontosabb saját bevétele felett a központi állam – utólag, képlet útján, végső soron miniszteri rendeleti konkretizálással – döntene.

Az indítványozó álláspontja szerint ez a pont már **nem pusztán pénzügyi technika, hanem alkotmányjogi minőségváltás**. A helyi adó és a szolidaritási hozzájárulás összekapcsolása olyan mértéket ért el, hogy a helyi adóhozam feletti érdemi rendelkezés nem a helyi önkormányzat, hanem a központi állam kezébe kerül. Ez sérti az önkormányzati autonómia anyagi magját.

3. A támadott rendelet szerepe ebben a folyamatban

Az NGM rendelet e szerkezetben nem közömbös. Az NGM rendelet az a jogforrás, amely az előző bekezdésekben leírt szerkezeti logikát az indítványozó vonatkozásában realizálja. A 298. sor nem elvont költségvetési paraméter, hanem annak kimondása, hogy az indítványozó a 2026. évben a saját, helyi adóalaphoz kötött fiskális kapacitása alapján 13 138 569 639 Ft-ot köteles a központi költségvetésnek megfizetni.

Az alkotmányjogi probléma tehát kettős:

– egyrészt a helyi adóhozam másodlagos központi elvonása;

¹ Ld. SZAKPOLITIKAI TANÁCSADÓI JELENTÉS Magyar önkormányzati pénzügyek: A helyi iparüzési adó és a szolidaritási hozzájárulás hatása CEMGPAD(2024)4

– másrészt e másodlagos elvonás miniszteri rendeletben, egyedileg meghatározott és azonnal végrehajtható fizetési kötelezettséggé alakítása.

E kettő együtt teszi a támadott normát alaptörvény-ellenessé.

VI. A saját bevételek „nem törvényi keretek közötti” korlátozása és a helyi adóztatási jog kiüresítése

1. A 32. cikk (1) bekezdés h) pontjának tartalma

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés h) pontja szerint a helyi önkormányzat a törvény keretei között dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről. E rendelkezésből két következtetés adódik. Egyrészt a törvényhozó valóban jogosult kereteket szabni a helyi adóztatásnak. Másrészt azonban e rendelkezés kifejezetten helyi önkormányzati jogosultságot is elismer, vagyis nem csupán a törvényi korlátozás lehetőségét, hanem az önkormányzati döntési tér alkotmányos státuszát is rögzíti.

A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat alapján e jogosultság alkotmányjogi panaszban érvényesíthető, és a törvényi keretek sem értelmezhetők oly módon, hogy magát a jogot kiüritsék. A törvényhozó mérlegelési szabadsága tehát nem azonos a helyi adóztatási jogosultság kiüresítésének szabadságával.

2. A miniszteri rendeleti konkretizálás mint a korlátozás döntő mozzanata

Az állam részéről várható ellenérv, hogy a korlátozás valójában nem a támadott rendeletből, hanem a költségvetési törvényből ered, ezért a panasz nem a megfelelő normára irányul. Ez az érvelés azonban figyelmen kívül hagyja a közvetlen jogsérelem sajátosságát. A költségvetési törvény csupán az absztrakt számítási módszert, paramétertáblát és felhatalmazást rögzíti; az indítványozót terhelő pontos összeg, négy részösszeg és kényszerű beszédési időpont viszont kizárólag a támadott miniszteri rendeletből állapítható meg.

Az NGM rendelet az a pont, ahol a törvényi keretből az indítványozóra irányuló, közvetlenül végrehajtható pénzügyi teher keletkezik. A korlátozás tényleges súlya, időbelisége és közhatalmi kikényszeríthetősége tehát nem az absztrakt törvényi szinten, hanem a végrehajtó hatalom normatív konkretizálása útján jelenik meg. Ezért az indítványozó álláspontja szerint a saját bevételek alkotmányellenes korlátozása a jelen ügyben már nem pusztán „törvényi keretek között”, hanem a végrehajtó hatalom által, miniszteri rendeleti szinten, egyedi címmel és konkrét összeggel történik.

3. A normatív forma és az egyedi teher ellentmondása

Az NGM rendelet sajátos alkotmányjogi hibája, hogy formailag jogszabály, tartalmilag azonban az indítványozóra szabott, konkrét, egyedi kötelezettséget állapít meg. A 1051/2026. (II. 11.) AB végzésben ismertetett indítványozói érvelés találóan mutat rá: az NGM rendeletek nem általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmaznak, hanem egyedi döntéseket

öntenek jogszabályi formába. Az Alkotmánybíróság e végzésben ugyan nem bírálta el érdemben ezt a kérdést, de azt egyértelműen rögzítette, hogy ilyen helyzetben a közvetlen panasz útja nyílik meg.

Ez a szabályozási technika azért alkotmányosan kifogásolható, mert a „törvény keretei között” gyakorolható önkormányzati jogosultságot nem egyszerűen szűkíti, hanem a korlátozás döntő mozzanatát kivonja a klasszikus jogorvoslati és indokolási keretek alól. A helyi önkormányzat számára a korlátozás érdemi tartalmát nem a parlamenti törvény vitatható absztrakt normája, hanem a miniszter egyedi címzettre szabott összegrögzítése jelenti.

4. Miért minősül ez kiüresítésnek?

Az indítványozó nem azt állítja, hogy minden HIPA-alapú kiegyenlítő mechanizmus alkotmányellenes. Azt állítja, hogy a jelenlegi rendszerben **az önkormányzati saját bevételi jog lényeges tartalma olyan mértékben szorul háttérbe, amely már a kiüresítés szintjét eléri.**

Ezt négy körülmény támasztja alá:

- a hozzájárulás elsődleges alapja a domináns helyi saját bevételi forrás;
- az egyedi kötelezettség pontos összegét és ütemezését a miniszteri rendelet határozza meg;
- a fizetési kötelezettséghez a rendelet maga kapcsolja a kényszerű beszéd időpontját;
- az érintett önkormányzat nem kap előzetes, formalizált, indokolt, vitatható döntést a számításról.

E körülmények együttesen ahhoz vezetnek, hogy a helyi adóztatási autonómia gyakorlata formálissá, a saját bevétel feletti rendelkezési jog tartalma pedig bizonytalanná és szűkké válik.

VII. Az önkormányzati autonómia sérelme az Alaptörvény 31., 32. és 34. cikke fényében

1. Az Alkotmánybíróság 18/2024. (XI. 11.) AB határozatának iránymutatása

A 18/2024. (XI. 11.) AB határozat többségi döntése ugyan nem semmisítette meg a 2023. évi költségvetési törvény támadott szabályait, a határozat párhuzamos indokolásai azonban rendkívül erős, a jelen ügyben is irányadó alkotmányos tételeket fogalmaztak meg. A [118] bekezdés szerint az Alaptörvény 34. cikkéből egyértelműen következik, hogy az államnak a helyi önkormányzatok számára a helyi közügyek és helyben biztosítandó közfeladatok ellátásához azokkal arányban álló költségvetési forrásokat kell biztosítania; ezeket a forrásokat közérdekből csökkentheti, de ezzel nem lehetetlenítheti el a működést és nem üresítheti ki a 32. cikk szerinti védett feladatköröket. A [121] bekezdés pedig kifejezetten rámutat arra, hogy 2023-ra a szolidaritási hozzájárulás a garanciális jellegét elveszítette, mert a magas adóerő-

képességű önkormányzatoktól való elvonással egyidejűleg a gyengébb önkormányzatok számára járó kiegészítő támogatás már nem állt fenn azonos szerkezeti logika szerint.

Az indítványozó álláspontja szerint a jelen ügyben a támadott NGM rendelet éppen ezt a – már az Alkotmánybíróság által is jelzett – szerkezeti problémát fordítja át közvetlen, egyedi jogsérelemmé. A rendelet a 2026. évre olyan összegben és olyan ütemezéssel állapít meg kötelezettséget, amely az indítványozó pénzügyi autonómiáját közvetlenül érinti, miközben a rendszer garanciális ellenpontjai hiányoznak.

2. A megyei jogú városok és különösen Győr helyzete

Az indítványozó megyei jogú város, amely nem csupán saját lakosságának szolgáltató önkormányzata, hanem térségi központ is. A város közlekedési, kulturális, egészségügyi, oktatási és gazdaságszervező funkciói túlmutatnak a közigazgatási határain. A helyi költségvetésben megjelenő saját bevételek jelentős része ezért nem valamiféle „felesleges többlet”, hanem e kiterjesztett városi funkciók finanszírozási alapja.

Az Állami Számvevőszék elemzése² is arra mutat rá, hogy a HIPA nagyobb arányt a nagyobb lakosságú és/vagy iparosodottabb városi központok bevételi szerkezetében ér el; azok a települések, amelyeknél a HIPA aránya magasabb, tipikusan jelentősebb gazdasági, ipari és szolgáltatási szerepkört töltenek be. Ez a megállapítás az indítványozóra fokozottan igaz. Éppen az ilyen, erős gazdasági bázissal és egyúttal térségi szolgáltató szereppel rendelkező városokat érinti a legsúlyosabban a HIPA-centrikus elvonási mechanizmus.

A támadott norma következtében Győr 2026-ban 13 138 569 639 Ft szolidaritási hozzájárulást köteles fizetni. Ez nem egyszerű szám. Ez a költségvetési év során négy ponton jelentkező, előre ütemezett, kényszerrel biztosított elvonás, amely a város pénzügyi mozgásterét, likviditását, fejlesztési kapacitását és feladatellátási autonómiáját egyaránt befolyásolja.

3. Az autonómia sérelmének alkotmányjogi minősége

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e), f), g) és h) pontjai együttesen adják a **helyi pénzügyi önrendelkezés magját**. A támadott rendelet ezt a magot több ponton sérti:

- a) azzal, hogy a helyi adóztatási jogból származó hozamot központi, másodlagos elvonás tárgyává teszi;
- b) azzal, hogy a költségvetési autonómiát a miniszteri rendeletben közzétett, egyedileg meghatározott és lefelé nem korrigálható összeghez köti;
- c) azzal, hogy az önkormányzat vagyonában tényleges negatív változást előidéző fizetési kötelezettséget állapít meg;

² Ld. Elemzés - a feladatalapú támogatások és a saját bevételek alakulása a járásszékhely önkormányzatoknál, 2024. szeptember, Állami Számvevőszék.

d) és azzal, hogy mindezt olyan eljárási környezetben teszi, ahol az önkormányzat a kötelezettség kialakításába ügyfélként nincs bevonva.

Az autonómia sérelme ezért nem absztrakt és nem pusztán politikai. A támadott norma a helyi önkormányzat alkotmányosan védett feladat- és forrásoldalát egyszerre érinti. A helyi autonómia nem merül ki abban, hogy a településnek legyenek jogkörei; azoknak érdemben gyakorolhatónak is kell maradniuk. Ha a domináns saját bevételi forrás központi elvonás alá kerül, és ennek pontos mértékét a végrehajtó hatalom egyedileg állapítja meg, akkor a jogkör gyakorlásának anyagi előfeltétele sérül.

4. A szolidaritás, mint elv és a jelen panasz tárgya

Az indítványozó kifejezetten hangsúlyozza, hogy a szolidaritás elvének érvényesítése, a helyi önkormányzatok közötti különbségek tompítása önmagában nem ellentétes az Alaptörvénnyel. A jelen panasz nem a szolidaritás elvi lehetőségét, hanem a jelenlegi konstrukciót támadja. Az Alaptörvény 34. cikkéből és a 18/2024. (XI. 11.) AB határozatból az következik, hogy a kiegyenlítés csak addig alkotmányos, amíg nem lehetetleníti el a működést, nem üresíti ki a 32. cikkben védett jogköröket, és nem fosztja meg az önkormányzatot a pénzügyi autonómia minimális anyagi tartalmától.

A támadott rendelet e határon túlmegy, mert a kiegyenlítés elvét a helyi adóhozamra telepített, nagy összegű, egyedileg konkretizált elvonás formájában érvényesíti.

VIII. A tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog sérelme – Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés

1. A 18/2024. (XI. 11.) AB határozat egyértelmű megállapításai

A 18/2024. (XI. 11.) AB határozat a jelen panasz egyik legfontosabb előzménye. Az alkotmánybírósági határozat [102]–[114] bekezdései világosan leírják a szolidaritási hozzájárulás kivetésének alkotmányjogi természetét. A [102]–[103] bekezdések szerint a beszédési megbízást szükségképpen megelőzi a Kincstár olyan tevékenysége, amelyben a Kincstár közhatalom birtokában, hatóságként fizetésre kötelezi a tőle független helyi önkormányzatot. A [105] bekezdés rögzíti, hogy a Kincstár gyakorlata az volt, hogy a fizetési kötelezettség jogalapjáról és összecszerúségéről nem hozott hatósági döntést, hanem azt formalizált döntés nélkül, tájékoztató levélben közölte az önkormányzattal. A [106] bekezdés kimondja: ez alkotmányjogi szempontból azért aggályos, mert a Kincstár az önkormányzat terhére egyedi és számszerűsített kötelezettséget állapít meg formalizált jogi eljárás nélkül.

A [112] bekezdés különösen fontos a jelen ügyben, mert az Alkotmánybíróság ott azt mondta ki, hogy a költségvetési törvény támogatási jogcímekre vonatkozó, Ákr.-t kizáró szabálya nem

lehet akadálya annak, hogy a szolidaritási hozzájárulás kivetésére a Kincstár – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével összhangban – alkalmazza az Ákr.-t. Ennek indoka az, hogy a szolidaritási hozzájárulás nem támogatás, hanem közjogi fizetési kötelezettség. A [114] bekezdés végkövetkeztetése pedig az, hogy **a beszédési megbízást megelőzően a Kincstárnak olyan formalizált döntést kell hoznia, amely a tisztességes hatósági eljárás követelményeit kielégíti.**

2. A jelenlegi törvényi háttér és a támadott rendelet összekapcsolódása

A 2026. évi költségvetési törvény 2. mellékletének 1.6 pontja szerint az e mellékletben szereplő támogatások igénylési és döntési eljárására, valamint az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás megállapítására és a hatósági átutalási megbízásra nem kell alkalmazni az Ákr. szabályait. Ugyanezen törvény 62.5 pontja és 78. § (4) bekezdése alapján a miniszter rendeletben teszi közzé az önkormányzatonkénti összeget, a részösszegeket, a teljesítési határidőket és a kényszerű beszéd időpontját. A jelen panasz éppen e törvényi háttér miniszteri rendeleti konkretizációját támadja. Az indítványozó hangsúlyozza: attól, hogy a jogalkotó a formalizált hatósági döntést a rendszerből kiiktatni igyekszik, a kötelezettség közhatalmi, egyedi és számszerűsített jellege még nem szűnik meg. A 18/2024. (XI. 11.) AB határozat iránymutatása éppen ezzel ellentétes, amikor kimondja, hogy **az Ákr. kizárása nem lehet akadálya a tisztességes hatósági eljárásnak.**

2. Az NGM rendelet és a XXIV. cikk sérelmének közvetlen kapcsolata

Az NGM rendelet a fenti alkotmányos követelményekkel ellentétes módon működik. Nem tartalmaz indokolást arra nézve, hogy az indítványozó terhére miért éppen a 298. sorban meghatározott összegű kötelezettség keletkezett. Nem teszi megismerhetővé a számítás tényleges alapjául szolgáló adatokat, a közölt összeg kialakulásának menetét, a miniszteri mérlegelés esetleges szerepét, sem azt, hogy az önkormányzat milyen módon vitathatná az összegszerűséget. A norma kizárólag a végeredményt közli, és ugyanebben a normában meghatározza a nem teljesítés esetére a hatósági átutalási megbízás időpontját.

Az állam nem kerülheti meg a XXIV. cikkből fakadó követelményeket azzal, hogy az egyedi kötelezettséget jogszabályi formába önti. Ha az Alkotmánybíróság a 18/2024. (XI. 11.) AB határozatban helyesen jutott arra, hogy az önkormányzat terhére megállapított egyedi és számszerűsített fizetési kötelezettség kivetése hatósági természetű, akkor ugyanennek a kötelezettségnek miniszteri rendeletben való rögzítése sem foszthatja meg az önkormányzatot a tisztességes ügyintézéshez való jogától. Ellenkező esetben az állam egyszerűen normatív formába csomagolhatná azt, amit az Alkotmánybíróság már hatósági természetűnek minősített.

3. Az ügyféli részvétel, az indokolás és a számítás megismerhetőségének hiánya

A XXIV. cikk sérelme a jelen ügyben három síkon jelenik meg.

Először: **az indítványozó nincs bevonva abba az eljárásba**, amelynek eredményeként a 13 138 569 639 Ft-os kötelezettség kialakul. Nincs olyan előzetes eljárási pont, ahol az önkormányzat észrevételt tehetne, adategyeztetést kezdeményezhetne, vagy vitathatná a felhasznált számítási inputokat.

Másodszor: **a rendelet nem tartalmaz indokolást**. A tisztességes hatósági ügyintézés egyik alapvető eleme, hogy a közhatalmi döntés indokolt legyen, és az ügyfél számára megismerhetővé tegye, miként jutott a döntéshozó a kötelezettség pontos összegéhez. A rendelet ezzel szemben a számítás végtermékét teszi közzé.

Harmadszor: **a jogalap és az összegszerűség vitatásának intézményes lehetősége hiányzik**. A XXIV. cikk nem pusztán udvarias ügyintézését véd, hanem olyan eljárási struktúrát, amelyben az ügyfél az őt terhelő kötelezettség keletkezését érdemben követheti és befolyásolhatja. A támadott rendelet e követelményeket nem teljesíti.

4. A közhatalmi minőség elrejtése nem szünteti meg a XXIV. cikk alkalmazhatóságát

A jelen panasz egyik kulcskérdése az, hogy a XXIV. cikk megsértése vizsgálható-e egy miniszteri rendelet ellen. Az indítványozó álláspontja szerint igen, mert a jelen ügyben a norma maga tölti be azt a funkciót, amelyet az Alkotmánybíróság a 18/2024. (XI. 11.) AB határozatban a Kincstár hatósági tevékenységeként azonosított. A támadott rendelet nem általános előírás, hanem az egyedi kötelezettség közhatalmi közlése és egyben a kikényszeríthetőség kiindulópontja. A norma tehát nem kívül esik a XXIV. cikk problematikáján, hanem annak egyik legsúlyosabb megnyilvánulása: **a közhatalmi döntés jogszabályi formába rejtése**.

A Tisztelt Alkotmánybíróságnak ezért a támadott rendeletet nem pusztán formálisan, hanem funkcionálisan kell értékelnie. Funkcionális megközelítésben a rendelet az indítványozó terhére szóló, egyedi és számszerűsített kötelezettség meghatározásának eszköze. Ilyen helyzetben a XXIV. cikk sérelme megállapítható.

IX. A jogorvoslathoz való jog és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme – Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdés

1. A hatékony bírói jogvédelem alkotmányos tartalma

A Kúria Kfv.V.35.088/2025/8. számú ítélete az alkotmányjogi panasz jelen ügyben releváns másik pillére. A Kúria ítéletének [103]–[104] bekezdéseiben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéséből, valamint a hatékony bírói jogvédelem követelményéből vezette le, hogy a formalizált hatósági eljárás hiánya miatt az ügyfél nem fosztható meg a jogorvoslat lehetőségétől. A Kúria kifejezetten kimondta: önmagában a bírói út formális biztosítása nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez; a tisztességes eljárás követelménye magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is.

Ugyanezen ítélet [80]–[82] bekezdései arra jutottak, hogy a szolidaritási hozzájárulás kivetése, valamint az ahhoz kapcsolódó beszédési megbízások közigazgatási cselekménynek

minősülnek, és ha formális határozat nincs, akkor azokat a tájékoztató levelek testesítik meg, mert a kötelezettség ténye és összege azokban jelenik meg. A Kúria ezzel lényegében elismerte, hogy az állam korábbi gyakorlata olyan közhatalmi aktusokat hozott létre, amelyek a jogorvoslatot éppen formai hiányosságuk révén próbálták elkerülni.

2. A jelen ügyben a jogorvoslathoz való jog kiüresítése még súlyosabb

Az NGM rendelet ennél is problematikusabb helyzetet teremt. A jelen ügyben ugyanis az egyedi kötelezettség nem csupán informalizált levélben, hanem magában a jogszabályban jelenik meg. Így az indítványozó egyszerre szembesül azzal, hogy

- a kötelezettség közvetlenül rá vonatkozik,
- a kötelezettség pontos összege ismert,
- a kényszerű beszéd időpontja is ismert,

de

- nincs olyan formális, indokolt és jogorvoslati tájékoztatással ellátott közigazgatási döntés, amellyel szemben a klasszikus bírói út igénybe vehető lenne.

Ez a helyzet a jogorvoslathoz való jog szempontjából súlyosabb, mint az informalizált levél esete, mert itt maga a normatív forma zárja el a rendes jogvédelmi utat. A 1051/2026. (II. 11.) AB végzésben ismertetett indítványozói érvelés szerint az alkotmányjogi probléma attól sem szűnik meg, hogy a miniszter az egyedi jogalkalmazói művelet eredményét jogszabályba foglalja, mert ezzel az ügyfél mellőzése és a számítás vitathatatlansága ugyanúgy megvalósul. Az indítványozó ezzel az állásponttal egyetért.

3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog sérelme

A jogorvoslathoz való jog sérelme a jelen ügyben abban áll, hogy az indítványozó nem kap olyan támadható, alakszerű döntést, amelyhez a rendes bírósági jogvédelem érdemben és időben kapcsolódhatna. Ha a kötelezettség normatív formában jelenik meg, akkor a jogorvoslat nem a döntéssel szemben, hanem kizárólag az Alkotmánybíróság előtti kivételes úton gyakorolható. A rendes jogorvoslat hiányát tehát maga a normatív megjelenési forma idézi elő.

Ebből következik, hogy **az NGM rendelet a jogorvoslathoz való jogot nem pusztán korlátozza, hanem strukturálisan kiüresíti.** Az érintett önkormányzat a fizetési kötelezettség létrejöttének pillanatában nem jut olyan jogvédelmi pozícióhoz, amelyben a számítás és a jogalap helyességét vitathatná. Mire a kényszerű beszéd fenyegetése megjelenik, a kötelezettség már normatív formában rögzült.

4. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jog sérelme

A tisztességes eljáráshoz való jog sérelme nem merül ki a bírósági szakban. A Kúria fent idézett érvelése szerint a hatékony bírói jogvédelem már az aktusformától és az eljárás szerkezetétől

függ. Ha a közhatalmi szereplő eleve olyan formát választ, amelyben az ügyfél számára nem világos, hogy mely aktus ellen, mikor és milyen jogi úton léphet fel, akkor a bírósághoz fordulás formális lehetősége ellenére a tisztességes eljárás követelménye sérül.

A jelen ügyben pontosan ez történik. A támadott NGM rendelet az egyedi terhet normatív formába emeli, és ezzel elvágja a klasszikus közigazgatási bírói kontroll útját. Az önkormányzat számára végső soron csak a közvetlen alkotmányjogi panasz marad, amely azonban nem a rendes jogorvoslat pótléka, hanem kivételes alkotmányvédelmi eszköz. A tisztességes eljárás követelménye szempontjából ez elégtelen.

5. Az NGM rendelet 2. § (2) bekezdésének különös jelentősége

A támadott norma jogorvoslati szempontból különösen azért problematikus, mert a 2. § (2) bekezdés nem pusztán a fizetési kötelezettséget, hanem a kényszerintézkedés időpontját is előre meghatározza. Ez a szabályozás azt eredményezi, hogy az indítványozó már a rendelet kihirdetésekor tudja: ha a részösszeget nem teljesíti, a Kincstár előre kijelölt napon hatósági átutalási megbízást nyújt be. A közhatalmi kényszer és a hozzá kapcsolódó időpont tehát eleve a normába van építve.

Ez a konstrukció a jogorvoslat szempontjából azért kifogásolható, mert a kényszer mechanizmusa megelőzi a jogvita érdemi rendezését. A kötelezettség teljesítése és kikényszerítése időben előbb áll, mint bármilyen érdemi bírósági kontroll lehetősége. Ez ellentétes a hatékony jogvédelem minimális alkotmányos követelményeivel.

X. A tulajdonhoz való jog sérelme, mint másodlagos, az autonómiával összefüggő érv

1. Az önkormányzati tulajdon alkotmányos sajátosságai

A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat [42]–[45] bekezdései rámutatnak arra, hogy az önkormányzati tulajdon alkotmányos védelme nem választható el az Alaptörvény 32. cikkétől és a nemzeti vagyona vonatkozó rendelkezésektől. Az önkormányzati tulajdon köztulajdon, feladataik ellátását szolgálja, ugyanakkor a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonvédelem körében is értékelendő. Az Alkotmánybíróság e határozatban azt is jelezte, hogy az önkormányzati tulajdont érintő beavatkozások alkotmányosságának mércéje az önkormányzati autonómiával összefüggésben ragadható meg.

A jelen ügyben az NGM rendelet a költségvetési számla terhére fennálló, konkrét, pénzösszegben meghatározott közjogi fizetési kötelezettséget állapít meg. A Kúria Kfv.V.35.088/2025/8. ítélete [80] bekezdésében maga is rámutatott: a beszédési megbízás joghatása az, hogy a felperes vagyonában tényleges negatív változás, azaz csökkenés következik be. Ha ez így van, akkor a támadott normának tulajdoni dimenziója is van.

2. A tulajdoni sérelem és a „konfiskáló” jelleg kérdése

Az indítványozó nem állítja, hogy a támadott norma klasszikus értelemben kisajátítás volna. A tulajdoni sérelem abban áll, hogy a központi állam a helyi önkormányzat számláján lévő, saját bevételek részét képező pénzeszközöket olyan egyedi összegű kötelezettség tárgyává teszi, amelynek alapja a helyi adóhozam, és amelyet hatósági átutalási megbízással, okirat csatolása nélkül lehet kikényszeríteni.

A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozatban ismertetett indítványozói érvelés kifejezetten hivatkozott arra, hogy a rendelkezésre álló beszámolók és ÁSZ-adatok alapján a rendszer konfiskáló, elkobzó jelleget ölthet. Az indítványozó e tételt nem önálló főérvként, hanem az autonómiát és a pénzügyi önrendelkezést erősítő másodlagos érvként hívja fel: ha a helyi saját bevétel olyan összegben és olyan szerkezetben kerül elvonásra, hogy az már a tényleges vagyoni mozgástér súlyos csökkenéséhez vezet, akkor a XIII. cikk sérelme az autonómia sérelmével együtt értelmezhető.

3. A tulajdonost megillető jogok sérelme miatt csak másodlagos

Az indítványozó tudatában van annak, hogy az önkormányzati tulajdon védelme nem azonos a magántulajdon klasszikus védelmével, és annak is, hogy a szolidaritási hozzájárulás közjogi kötelezettség. Éppen ezért a tulajdonhoz való jog sérelmét nem önmagában, hanem az Alaptörvény 31., 32. és 34. cikkével összefüggésben állítja. A vagyonelvonás alkotmányellenessége a jelen ügyben abból fakad, hogy az elvonás a helyi önkormányzat alkotmányosan védett feladat- és bevételi autonómiáját sértő konstrukció része.

Ennek megfelelően a XIII. cikkre alapított érv alátámasztó jellegű: rámutat arra, hogy a támadott rendelet nem csupán absztrakt pénzügyi szabály, hanem az indítványozó vagyonát ténylegesen csökkentő, közhatalmi eszköz.

XI. Miért nem zárják ki a jelen panasz érdemi elbírálását a korábbi alkotmánybíróági és bírósági döntések

1. A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat nem előzménytelen, de nem is lezáró döntés

A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat a szolidaritási hozzájárulással összefüggő korai alkotmányjogi megközelítést képviseli. Jelentősége elsősorban abban áll, hogy elismerte a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszjogosultságát és a 32. cikk szerinti önkormányzati hatáskörök alkotmányjogi jelentőségét. E döntés ugyanakkor olyan időszakra vonatkozott, amikor a szolidaritási hozzájárulás volumene, szerkezete és eljárási problémái még nem ugyanabban a formában álltak fenn, mint a jelen ügyben.

A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat tehát nem a mostani panaszt gyengíti, hanem éppen annak befogadhatósági és elvi alapját erősíti. A jelen panasz a 3311/2019. (XI. 21.) AB határozatban már megnyitott önkormányzati jogvédelmi csatornát használja, de későbbi, súlyosabb szerkezeti és eljárási fejleményekre reagál.

2. A 18/2024. (XI. 11.) AB határozat nem akadály, hanem a jelen panasz fő támasza

A 18/2024. (XI. 11.) AB határozat többségi része a 2023. évi költségvetési törvény és az Áht. meghatározott szabályai ellen benyújtott bírói kezdeményezést utasította el. A határozat azonban nem azt mondta ki, hogy a szolidaritási hozzájárulás jelenlegi működtetése alkotmányosan kifogástalan lenne. Épp ellenkezőleg: a [105]–[114] bekezdések a Kincstár formalizált döntés nélküli gyakorlatát alkotmányjogilag aggályosnak minősítették, és világossá tették, hogy az egyedi, számszerűsített kötelezettség kivetésére a tisztességes hatósági eljárás követelményei irányadók.

A jelen panasz éppen ezt a nyitva hagyott alkotmányjogi problémát viszi tovább, immár közvetlenül a miniszteri rendelet ellen. A 18/2024. (XI. 11.) AB határozat tehát nem érdemi akadály, hanem olyan előzmény, amelyből az következik: a támadott NGM rendeletet fokozott alkotmányos gyanú övezi, mert az egyedi kötelezettség megjelenítésének és végrehajthatóvá tételének egyik fő eszköze.

3. A 1051/2026. (II. 11.) AB végzés tanulsága

A 1051/2026. (II. 11.) AB végzés nem érdemi döntés a támadott NGM rendelet alkotmányosságáról. Ez az ügy bírói kezdeményezésre indult, amelyeket az Alkotmánybíróság részben jogosultsági, részben eljárási okokból utasított vissza. A végzés egyik legfontosabb üzenete az, hogy az ilyen típusú, a jogszabály közvetlen hatályosulásából eredő jogsérelem elleni megfelelő út az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen panasz.

A jelen panasz tehát nem a korábbi ügyek megismétlése, hanem az Alkotmánybíróság által kijelölt megfelelő jogvédelmi forma alkalmazása. Az indítványozó nem bírótól kezdeményezett normakontrollt, hanem maga lép fel az őt közvetlenül és aktuálisan érintő miniszteri rendelet ellen.

4. A Kúria ítélezési gyakorlata a panasz megalapozottságát erősíti

A Kúria Kfv.V.35.088/2025/8. számú ítélete tartalmilag szoros összhangban áll a jelen panasz érveivel. Az ítélet a 18/2024. (XI. 11.) AB határozatból kiindulva kimondta, hogy a szolidaritási hozzájárulást tisztességes hatósági eljárásban hozott döntéssel kell megállapítani, és hogy a formátlan, de közhatalmi tartalmú cselekmények esetében a hatékony jogvédelem szempontjait kell előtérbe helyezni. Ez az ítélet alátámasztja, hogy az indítványozó által sérelmezett eljárási deficit nem politikai vagy szakpolitikai véleménykérdés, hanem magas szintű bírói fórum által is azonosított jogállami probléma.

A Kúria önkormányzati tanácsának Köf.5007/2025/9. számú határozata további súlyt ad az ügynek. E döntés szerint a miniszteri rendeletben közzétett pontos összeget az önkormányzat költségvetésének kötelezően tükröznie kell. Vagyis a miniszteri rendelethez az állam egyszerre kapcsol költségvetési kötöttséget és közhatalmi kikényszeríthetőséget. Ha ez így van, akkor az Alkotmánybíróság nem tekintheti a támadott normát pusztán technikai mellékszabálynak.

XII. Összegző alkotmányossági mérleg

A jelen ügyben az Alaptörvény sérelme nem egyetlen ponton, hanem egymást erősítő módon, több alkotmányos síkon valósul meg.

Először: a támadott rendelet a helyi adóhozamhoz kötött, másodlagos központi elvonást konkretizál, amely funkcionálisan a helyi adóbevétel megadóztatásának minősül. Ez sérti a 32. cikk (1) bekezdés h) pontjában védett helyi adóztatási autonómia anyagi tartalmát.

Másodszor: a saját bevételek korlátozása nem áll meg az absztrakt törvényi keretek kijelölésénél, hanem a végrehajtó hatalom miniszteri rendeleti konkretizálásával, egyedileg nevesített és számszerűsített teher formájában valósul meg. Ez a helyi önkormányzat Alaptörvényben biztosított pénzügyi jogainak olyan korlátozását jelenti, amely túlmutat a „törvény keretei között” megengedett beavatkozáson.

Harmadszor: a támadott norma az indítványozó autonómiáját anyagi értelemben csorbítja, mert a helyi közügyek ellátását szolgáló, domináns saját bevételi forrástól von el jelentős összeget, miközben a rendszer garanciális oldala és a tényleges szükségletek figyelembevétele nem látható.

Negyedszer: az NGM rendelet a tisztességes hatósági ügyintézéshez való jogot sérti, mert egyedi és számszerűsített kötelezettséget állapít meg formalizált, indokolt, ügyféli részvételt biztosító eljárás nélkül.

Ötödször: a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme abban áll, hogy a közvetlenül végrehajtható kötelezettség normatív formában jelenik meg, ezáltal elzárva a rendes, időben hatékony jogorvoslat útját.

Hatodszor: a támadott normának vagyoni dimenziója is van, mert a részösszegek teljesítésének elmaradása esetén a Kincstár hatósági átutalási megbízással kényszeríti ki az indítványozó számlájáról a pénzösszeg levonását. Ez az önkormányzati tulajdon és vagyonkezelési autonómia sérelmét is felveti.

A Tisztelt Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben nem a szolidaritás elvéről kell döntenie, hanem arról, hogy a helyi önkormányzati autonómia milyen alkotmányos minimumai sérülnek akkor, amikor az állam a helyi adóztatási jog anyagi hozamát miniszteri rendeletben konkretizált, kényszerrel végrehajtható, eljárási garanciák nélküli fizetési kötelezettséggé alakítja. Az indítványozó álláspontja szerint e minimumok sérültek.

XIII. Nyilatkozatok

Az indítvány nyilvánosságra hozatalához hozzájárulok.

Az önkormányzat jogi képviselőjét Dr. Kálmán János kamarai jogtanácsos látja el.

Tisztelettel:

Pintér Bence
polgármester

Dr. Kálmán János
kamarai jogtanácsos

Mellékletek:

1. a közgyűlési felhatalmazó határozat;
2. kamarai jogtanácsosi meghatalmazás.

