

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA

866/B/2000.



A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *Dr. Trócsányi László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 10. § (1) bekezdés *c)* pontja alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköeiről szóló 1991. évi XX. törvény 140. § (3) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozó kérte az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (a továbbiakban: Artv.) 6. § (1) bekezdés *c)* pontja és a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköeiről szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: Hatásköri törvény) 140. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel álláspontja szerint e rendelkezések – az alábbiakban kifejtett indokai szerint – ellentétesek az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének *a)-c)* pontjaiban foglaltakkal. [Az indítványban az Alkotmány 44. § (1) bekezdés *a)-c)* pontjaiba ütközés miatt kérte az alkotmányellenesség megállapítását az indítványozó, de az indítvány tartalmából egyértelműen megállapítható, hogy az – általa vélt – alkotmányellenesség az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a)-c)* pontjai rendelkezései vonatkozásában áll fenn, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást e vonatkozásban folytatta le.] Az indítványozó rámutatott arra, hogy a helyi adók szabályozása során sajátosan vegyülnek az önkormányzati és államigazgatási funkciók. Így a helyi adók bevezetéséről, a méltányossági kérelmek elbírálásáról a képviselő-testület dönt, de elsőfokú adóhatósággként a jegyző jár el, aki a hatáskörtelepítés szabályai szerint kizárólag államigazgatási, nem pedig önkormányzati döntést hozhat az ügyben. Másodfokú adóhatósággként a közigazgatási hivatal jár el, ami közvetlen kihatással bír az önkormányzat bevételeire és költségvetésére. Az indítványozó szerint az önkormányzati adóhatósági funkció jegyzőhöz való telepítése sérti az önkormányzat szabályozási autonómiáját és az önkormányzat saját bevételei és kiadásai tekintetében fennálló önálló gazdálkodáshoz való jogát, valamint ellentétes a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 90. § (1) bekezdésében

az önkormányzat gazdálkodása kapcsán a képviselő-testület és a polgármester közötti felelősség megosztását rögzítő szabállyal is.

Az indítvány benyújtását követően az Artv.-t 2004. január 1-jétől hatályon kívül helyezte az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.), amely az indítványozó által kifogásolt Artv. 6. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt rendelkezést az Art. 10. § (1) bekezdés c) pontjában változatlan formában tartalmazza. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a támadott norma helyébe lépő hasonló tartalmú szabályozás az indítványban megjelölt szempontok alapján vizsgálendő. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 822/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 861, 862.] Mivel a jelen ügyben vizsgált törvényi rendelkezés az új törvényi szabályozásban nem változtatott a sérelmezett rendelkezés alkotmányosságával összefüggésben felvetett kérdésen, az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot az elbíráláskor hatályos rendelkezés tekintetében folytatta le.

II.

Az Alkotmánybíróság az eljárása során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,

c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,

d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét, (...)”

2. Az Ötv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„7. § (1) Törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet kivételesen a polgármestert, a főpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét államigazgatási hatósági hatáskörrel ruházhatja fel. Törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek, a főjegyzőnek és kivételesen a képviselő-testület hivatala ügyintézőjének is.”

„81. § (2) Az önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételekből, átengedett központi adókból, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, központi költségvetési normatív hozzájárulásokból, valamint támogatásokból teremti meg.”

„82. § (1) Saját bevételek:

a) törvényben rögzített módon a települési önkormányzatok által megállapított és kivetett helyi adók; (...)”

„90. § (1) A helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős.”

3. Az Artv. indítvány benyújtásakor hatályos támadott, illetve érintett rendelkezései:

„6. § (1) Adóhatóságok:

(...)

c) az önkormányzat jegyzője (a továbbiakban: önkormányzati adóhatóság), (...)”

„82. § (4) A helyi adót, az adótartozást az önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek alapján az önkormányzati adóhatóság mérsékelheti vagy elengedheti.”

4. Az Art. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„10. § (1) Adóhatóságok:

(...)

c) az önkormányzat jegyzője (a továbbiakban: önkormányzati adóhatóság), (...)”

5. A Hatásköri törvény indítvánnyal támadott rendelkezése:

„140. § (3) A (2) bekezdésben meghatározott adóügyi feladatok ellátásához szükséges első fokú hatósági jogkörben a település jegyzője jár el.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése szerint a helyi képviselő-testület – többek között – önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül; az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik; az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult; valamint a törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét. Az Ötv. 81. § (2) bekezdése alapján az önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételekből, átengedett központi adókból, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, központi költségvetési normatív hozzájárulásokból, valamint támogatásokból teremti meg.

Az Alkotmánybíróság az 1/2001. (I. 17.) AB határozatában megállapította, hogy az „[...] önkormányzat helyi önkormányzati ügyekben meglévő önálló szabályozási joga önkormányzati alapjognak tekintendő, amely – éppen e jellegénél fogva és erre tekintettel – fokozottabb védelem alatt is áll”. (ABH 2001, 31, 35.) Az Alkotmánybíróság már ezt megelőzően is több határozatában vizsgálta az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok természetét [például: 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 68-73.; 57/1994. (IX. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 331.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 396.]. Az 56/1996. (XII. 12.) AB határozatban található indokolás szerint „E határozataiban megállapította, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok a helyi képviselő-testületek számára biztosított olyan hatáskörcsoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlátozhatatlan.” (ABH 1996, 204, 207.)

„Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontja szerint az önkormányzat a törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül. E jog tartalmát – összetevőit, mértékét, feltételeit stb. – azonban az Alkotmány nem határozza meg. Az önkormányzati bevételek körét a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 81-87. §-ai állapítják meg, közöttük külön is nevesítve az Országgyűlés által – külön törvényben – átengedett központi adókat.

Az Alkotmánybíróság az önkormányzati bevételhez való alapjoggal összefüggésben a 2/1997. (I. 22.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az »Alkotmány e rendelkezéséből a törvényhozó számára az a kötelezettség származik, hogy a helyi önkormányzatoknak törvényben előírt, kötelezően ellátandó feladatok ellátásához szükséges pénzeszközökről – megfelelő saját bevételi források, illetőleg e feladatokkal arányban álló állami támogatás meghatározásával – köteles gondoskodni. Az Alkotmány e rendelkezése alapján az Országgyűlés szabadon dönt arról, hogy miként gondoskodik a törvényben előírt feladatok ellátásának anyagi fedezetéről. A helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladataihoz szükséges anyagi fedezetet az Országgyűlés a saját bevételi források és a központi költségvetési hozzájárulások – törvényben, az Ötv.-ben, a helyi adókról szóló törvényben, a kötelező feladatot előíró ágazati törvényekben, valamint a költségvetési törvényekben meghatározott – komplex rendszerén keresztül biztosítja. A saját bevételeknek és állami költségvetési hozzájárulásoknak ez a rendszere kell hogy biztosítsa a törvényben előírt feladatok ellátásához szükséges pénzügyi fedezetet az önkormányzatok számára.« (ABH 1997, 31.)

Az Alkotmánybíróság a 2/1997. (I. 22.) AB határozatában azt is kifejtette, hogy a »bevételi forrásokkal való önálló rendelkezés nem egyetlen jogosultság gyakorlásában nyilvánul meg, hanem

döntési jogosultságok, gazdálkodási hatáskörök gyakorlásának összességét jelenti. (...) [ABH 1997, 30.]» [18/1999. AB határozat, ABH 1999, 137, 139-140.]

Az Alkotmánybíróság az indítványozó által hivatkozott alkotmányi rendelkezéssel kapcsolatban a 47/2001. (XI. 22.) AB határozatában azt is megállapította, hogy „az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontjából a törvényhozásnak az a kötelezettsége származik, hogy köteles a helyi önkormányzatok finanszírozásának intézményrendszerét megteremteni, az önkormányzatok számára a saját bevételi forrásoknak és a feladatarányos állami támogatásoknak egy olyan rendszerét köteles kialakítani, amely biztosítja a törvényben meghatározott feladatok ellátásához szükséges anyagi feltételeket. (...)

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt rendelkezés alapján alkotmányellenesség megállapításának csak akkor van helye, ha az Országgyűlés nem biztosít saját bevételeket és állami támogatást a törvényben meghatározott feladatok ellátásához, vagy az önkormányzati feladatellátás gazdasági feltételeinek biztosításával kapcsolatos alkotmányos kötelezettségének oly módon tesz eleget, hogy annak következtében valamely önkormányzati alapjog gyakorlása, az önkormányzati feladatok ellátása, illetőleg a helyi önkormányzatok működőképessége ellehetetlenül.” (ABH 2001. 308, 320.)

Az önkormányzat pénzügyi-gazdasági autonómiája összetett intézmény. Az önkormányzatot megilleti a bevételhez való jog [Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontja], amelynek egyik eszköze az adó megállapításához való jog [helyi adó bevezetésének joga – Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontja, Ötv. 82. § (1) bekezdés a) pontja, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 1. § (1) bekezdése]. A helyi adóztatás jogáról az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában a következőket állapította meg: „Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontja a helyi önkormányzatok alapvető jogaként szabályozza a helyi adók fajtájának és mértékének meghatározásához való jogot. Ezzel az Alkotmány az adómegállapítás jogát megosztotta az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok között. Jogot ad a helyi önkormányzatoknak arra, hogy a helyi közszolgáltatásokhoz szükséges pénzügyi fedezet biztosítására adót vezessen be. Az önkormányzatokat a helyi adóztatás joga az Alkotmány idézett rendelkezése alapján csak a törvény keretei között illeti meg. E szabályból következően az önkormányzatok a helyi adókra vonatkozó jogalkotó hatáskörüket nem gyakorolhatják szabad belátásuk szerint, hanem csak törvényi korlátok között, törvény által meghatározott körben, mértékben és módon élhetnek adómegállapítási jogukkal. Az Országgyűlés ennek megfelelően nem a saját, Alkotmányban megállapított törvényalkotási hatáskörét ruházta át az önkormányzatokra az 1990. évi C. törvény megalkotásakor, hanem az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontjában foglalt alkotmányos felhatalmazásnak tett eleget akkor, amikor a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényt megalkotta.” [67/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 352, 354.]

Az Ötv. 81. § (2) bekezdése alapján az önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételekből, átengedett központi adókból, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, központi költségvetési normatív hozzájárulásokból, valamint támogatásokból teremti meg. A saját bevételek körét az Ötv. 82. § (1) bekezdése határozza meg, amely az a) pontjában nevesíti is a települési önkormányzatok által megállapított és kivetett helyi adókat. Az önkormányzat pénzügyi-gazdasági autonómiája azonban nem jelent korlátlan adóztatási autonómiát: törvényi előírások (Art., Htv.) korlátozzák az adókötelezettség megállapításának, teljesítésének és kikényszerítésének módját, az eljárás rendjét. Az Ötv. 81. § (2) bekezdésében és a 82. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott helyi adóbevételek realizálása érdekében az Art. 10. § (1) bekezdés c) pontja alapján önkormányzati adóhatóságként az önkormányzat jegyzője jár el.

2. A bevételhez való jogtól, illetve annak egyik elemétől, a helyi adó bevezetésének jogától el kell határolni az önkormányzat jegyzője által végzett adóigazgatási államigazgatási hatósági tevékenységet. A helyi önkormányzati rendszerben a helyi adók bevezetése vonatkozásában a szabályozás joga a képviselő-testületé. A képviselő-testület továbbá hatósági jogkörrel is rendelkezik az önkormányzati hatósági ügyekben, de döntési jogkörét vagy maga gyakorolja, vagy az Ötv. 9. § (3) bekezdése alapján egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a kisebbségi

önkormányzat testületére, törvényben meghatározottak szerint társulására ruházhatja, de a jegyző számára e tárgykörben hatáskörét nem ruházhatja át, mivel a jegyző nem szerve a képviselő-testületnek [21/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 166, 173.]

Az adóhatósági hatósági jogkör gyakorlása nem az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében meghatározott alapjogokból eredő jogosítványa az önkormányzatnak. E jogosítvány gyakorlásának szabályait törvényi szinten a hatásköri törvény, az Art., a Htv. és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény határozza meg. A képviselő-testület adóügyi feladat- és hatáskörét a Hatásköri törvény 138. § (2) és (3) bekezdése, a jegyző adóügyi államigazgatási feladat- és hatáskörét a Hatásköri törvény 140. § (2) bekezdése állapítja meg, és – az indítvánnyal támadott – 140. § (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy a (2) bekezdésben meghatározott adóügyi feladatok ellátásához szükséges első fokú hatósági jogkörben a település jegyzője jár el. „[A]z államigazgatási hatáskörök címzettje pedig a jegyző, az Ötv. 7. §-a (...) (1) bekezdése szerint kivételesen a polgármester és a képviselő-testület hivatalának ügyintézője.” [35/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 462. 464.] A Hatásköri törvény 138. § (2) és (3) bekezdésében meghatározott önkormányzati feladatok ellátásával összefüggő államigazgatási hatósági hatáskörök gyakorlását a Hatásköri törvény 140. § (2) bekezdése és az Art. 10. § (1) bekezdés c) pontja a jegyzőre bízta. Az adóhatósági államigazgatási első fokú hatósági jogkörben a jegyző jár el, függetlenül attól, hogy a hatáskörébe tartozó adónemeket helyi vagy központi adójogszabály állapította meg [Hatásköri törvény 140. § (2) bekezdés a) és c) pontjai].

A helyi adóztatással összefüggő hatáskörök telepítése igazgatásszervezési, és egyben szakszerűségi kérdés is. „A társadalom alapvető érdeke, hogy az ügyeket megfelelő képesítéssel rendelkező, szakképzett köztisztviselők lássák el.” (599/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1471, 1476.) A helyi adóztatás körébe tartozó államigazgatási feladatokat a Hatásköri törvény és az Art. fenti hivatkozott rendelkezései a jegyzőre telepítik az egyéb adónemekkel (pl. gépjárműadó) összefüggő feladatokkal együtt. A szakszerűségi kérdés irányába mutat az is, hogy az Art. már nem tartalmazza (így megszüntette) a hatályon kívül helyezett Artv. indítványozó által is tartalmában hivatkozott 82. § (4) bekezdésében kapott jogot, amely alapján az önkormányzat rendeletében meghatározhatta az önkormányzati adóhatóság méltányossági jogkörének gyakorlása során követendő eljárás rendjét. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy külön kell választani a helyi adóztatással kapcsolatban a jogalkotói önkormányzati és a jogalkalmazói államigazgatási feladatokat és hatásköröket. Míg a jogalkotói feladat- és hatáskörök (helyi adó bevezetése, módosítása, megszüntetése) gyakorlása jogalkotóként az Ötv. 10. § (1) bekezdés a) pontja alapján a helyi önkormányzat képviselő-testületének át nem ruházható hatásköre, addig a törvénnyel vagy helyi önkormányzati rendelettel megállapított egyes adónemek kivetésével, behajtásával kapcsolatos jogalkalmazói feladat- és hatáskörök a helyi önkormányzat jegyzőjét illetik meg.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy minden adóigazgatási eljárás (így az állami adóhatóság eljárása is az átengedett központi adók vonatkozásában) kétségtelenül hatással van az önkormányzati bevételek alakulására.

Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy az önkormányzati adóhatósági funkció jegyzőhöz való telepítése sérti az önkormányzat szabályozási autonómiáját és az önkormányzat saját bevételei és kiadásai tekintetében fennálló önálló gazdálkodáshoz való jogát, valamint ellentétes az Ötv. 90. § (1) bekezdésében az önkormányzat gazdálkodása kapcsán a képviselő-testület és a polgármester közötti felelősség megosztását rögzítő szabállyal is.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzati adóhatósági funkciók jellegüket tekintve hatósági jogalkalmazói funkciók, amelyek nem érintik az önkormányzat szabályozási autonómiáját, hanem éppen ellenkezőleg, az önkormányzati szabályozási autonómia érinti az adóhatósági feladatok ellátást, mivel az önkormányzat jogalkotóként rendeletében a jogalkalmazó által végrehajtandó szabályokat állapít meg. Az önkormányzat a helyi adókról szóló rendeletében „dönthet arról, hogy egyáltalán állapít-e meg helyi adót, a törvényben szabályozott helyi adónemek közül

melyiket vezeti be, a törvényben meghatározott határokon belül megállapítja az adó mértékét, módjában áll az is, hogy törvényben meghatározott adómentességeken és adókedvezményeken túl további mentességeket, kedvezményeket állapítson meg” (624/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 780, 781.), továbbá költségvetési rendeletében állapítja meg bevételeit és kiadásait, amelynek során figyelembe veszi az általa bevezetett helyi adókat is.

Az indítványozó az Ötv. 90. § (1) bekezdésében foglalt felelősségmegosztás sérelmét is állította, amely törvényi rendelkezés alapján a helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős. E szabály és az önkormányzati adóhatósági feladatok jegyzőhöz történő telepítéséről szóló, indítványozó által támadott törvényi rendelkezések között az Alkotmánybíróság szerint nincs alkotmányjogilag értékelhető tartalmi összefüggés.

Az Alkotmánybíróság az indítvánnyal támadott törvényi rendelkezések vizsgálata során megállapította, hogy azok nem ellentétesek az Alkotmány – indítványozó által hivatkozott – 44/A. § (1) bekezdés a)-c) pontjainak rendelkezéseivel, ezért az Art. 10. § (1) bekezdés c) pontja és a Hatásköri törvény 140. § (3) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2007. október 8.

Dr. Bihari Mihály s.k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s.k.
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s.k.
alkotmánybíró

Dr. Holló András s.k.
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s.k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péte s.k.
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s.k.
alkotmánybíró

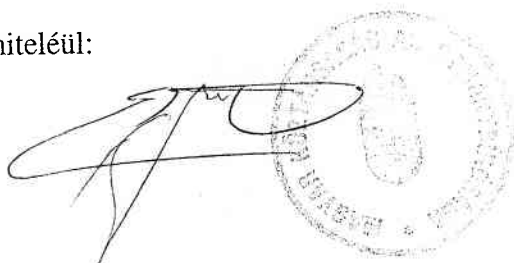
Dr. Lévy Miklós s.k.
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s.k.
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s.k.
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s.k.
alkotmánybíró

A kiadmány hitelélül:



Dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértve a határozat rendelkező részével, a döntés indokait a magam részéről az alábbiakkal egészítem ki.

1. A határozat igen részletesen bemutatja a helyi önkormányzatok adó-megállapításhoz fűződő jogának a természetét, mint ahogyan arra is utal, hogy a helyi adók megállapításához (bevezetéséhez) fűződő szabályozási (rendeletalkotási) jogtól el kell választani az önkormányzat jegyzője által végzett adóigazgatási tevékenységet.

Az indítványozók az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a)* pontjában megfogalmazott „önállóan szabályoz és igazgat” kifejezés megsértésének is tekintik, hogy a helyi önkormányzat által megállapított helyi adó igazgatása nem önkormányzati keretekben történik. Ezzel összefüggésben a határozat csak annyit rögzít, hogy „[a]z adóhatósági jogkör gyakorlása nem az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogokból eredő jogosítványa az önkormányzatnak.”

Az alkotmányossági probléma ebben az ügyben annak megítélésben is rejlik, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a)* pontjában garantált, az önkormányzatokat önkormányzati ügyekben megillető önálló szabályozási és igazgatási jog megengedi-e azt a törvényi hatáskör-telepítési szabályozást, amit az Art. és a Htv. vizsgált rendelkezései alkalmaznak. Ezért a vitatott dilemma nem elsősorban a bevételekhez vagy a helyi adók megállapításához fűződő önkormányzati jogokkal van összefüggésben. A kérdés az, hogy köteles-e az Országgyűlés egy meghatározott közigazgatási ügyfajtával (jelen esetben a helyi adókkal) összefüggő egyedi döntéshozatali hatásköröket is az önkormányzat szerveihez telepíteni akkor, ha az adott ügyfajtával összefüggő szabályozási jogot (rendeletalkotási jogkörként) a képviselő-testülethez utalta már. Jelen esetben a probléma annyival összetettebb, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése *d)* pontja szerinti alapjog miatt a helyi adó megállapítására vonatkozó szabályozási jogkör mindenképpen a képviselő-testületeket illeti meg.

2. Jelen ügyben tehát azt is el kellett eldöntenie az Alkotmánybíróságnak, hogy az Alkotmány lehetővé teszi-e, hogy egy életviszony szabályozása önkormányzati ügyet képezzen, de a szabályozott életviszonyokkal összefüggő hatósági jogalkalmazó tevékenység (igazgatás) már államigazgatási ügy legyen. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a)* pontja értelmében a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül. Az Alkotmány e rendelkezése nem határozza meg, hogy mik tekinthetők önkormányzati ügyeknek. Az önkormányzati ügyek az Alkotmány 42. §-ában rögzített helyi önkormányzáshoz való jog gyakorlásával függenek össze, hiszen „A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.” Az önkormányzati ügyek (helyi közügyek) körének meghatározása alapvetően törvényben történhet, de az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében rögzített önkormányzati alapjogok mint a képviselő-testület kiemelt hatáskörcsoportjai mindenképpen önkormányzati ügyet kell, hogy képezzenek.

Az önkormányzati feladatok meghatározása során – mely szükségképpen együtt jár a feladatellátáshoz kapcsolódó döntéshozatali jogkörök (hatáskörök) telepítésével – az Országgyűlés eldöntheti, hogy az adott feladat ellátásával összefüggésben csak annak „szabályozását” határozza-e meg önkormányzati ügyként vagy annak „igazgatását” is. „Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *d)* pontja a helyi önkormányzatok alapvető jogaként szabályozza a helyi adók fajtájának és mértékének meghatározásához való jogot. Ezzel az Alkotmány az adó-megállapítás jogát megosztotta az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok között. Jogot ad a helyi önkormányzatoknak arra, hogy a

helyi közszolgáltatásokhoz szükséges pénzügyi fedezet biztosítására adót vezessen be.” [67/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 352, 354.] Mivel az Alkotmány az adó-megállapítás jogát osztotta meg az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok között, nem vonható le olyan következtetés, hogy a rendeletben megállapított adó beszédésével összefüggő valamennyi hatósági jogalkalmazó hatáskör is (az ügy igazgatása) feltétlenül az önkormányzat szerveihez kell, hogy kerüljön.

3. Az adóhatósági hatáskörök szabályozásához hasonló a helyzet az építésügyi hatáskörök esetén: az építésügy települési szintű szabályozásának autonómiája a képviselő-testületeket illeti meg, hiszen ők alkotják meg törvény keretei között az építési szabályzatokat és szabályozási terveket. Az egyedi építésügyi ügyek a jegyző hatáskörébe tartoznak, másodfokon pedig a közigazgatási hivatalhoz. Azaz az építésügyi (településrendezési) szabályozás önkormányzati ügyet, az építésügyi igazgatás államigazgatási ügyet képez. Ennek a hatáskörnek a megítélésénél fontos, hogy a jegyzők, majd másodfokon a közigazgatási hivatalok által folytatott építésügyi eljárásokban mind a helyi településrendezési szabályokat, mind a központi jogszabályokban megállapított egyéb, az építmények rendeltetésszerű használatához szükséges követelményeket alkalmazzák. Vagyis az építésügyi eljárásban alkalmazott anyagi jogszabályok egy része önkormányzati rendeletbe foglalt, egy része törvénybe, kormányrendeletbe vagy miniszteri rendeletbe foglalt norma. Ezekben az eljárásokban tehát nemcsak helyi normákat alkalmaznak. A helyi adókkal összefüggő egyedi jogalkalmazó eljárásokban is hasonló a helyzet, még, ha annak arányai eltérnek esetleg: az alkalmazott anyagi jog a helyi adókról szóló rendeletben és a helyi adókról szóló törvényben található. Lényeges különbség, hogy a helyi adókra nézve a Kormány vagy miniszter nem alkothat rendeletet, tehát a helyi adókkal összefüggő egyedi hatósági jogalkalmazó eljárásokban a központi közigazgatási szervek által alkotott jogszabályok alkalmazására nem kerül sor.

Az építésügyi igazgatásra és a helyi adókkal összefüggő igazgatásra egyaránt az jellemző, hogy az egyedi döntéshozatalban az önkormányzat szervei nem vehetnek részt. A már említett 56/1996. (XII. 12.) AB határozat a következőképpen foglalta ezt össze:

„Az Alkotmány 44/B. § (2)-(3) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a helyi önkormányzat szerveinek hatáskörébe utalt államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlása ugyanakkor nem tartozik a helyi önkormányzás körébe. Az államigazgatási hatósági jogkörök gyakorlása során a helyi önkormányzatok szervei (a jegyző, főjegyző, a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke a megyei jogú város kerületi hivatalának elöljárója, illetőleg a polgármesteri hivatal hatáskörrel felruházott ügyintézője) az állam központi szervei által alkotott jogszabályok érvényesítését szolgáló hatósági jogalkalmazó tevékenységet végeznek. Az államigazgatási feladatok ellátása – az Ötv. 95. § d) pontja alapján – akkor is a Kormány irányítása alatt áll, ha ellátásukat törvény vagy kormányrendelet a helyi önkormányzati szervek feladat- és hatáskörébe utalja.

E hatáskörükben az önkormányzat szervei nincsenek alárendelve a képviselő-testületnek. A képviselő-testület a hatáskörrel felruházott tisztségviselőjétől, köztisztviselőjétől a hatáskört nem vonhatja el, e hatásköreik gyakorlására utasítást nem adhat, nem jogosult hatósági határozataik felülvizsgálatára. Az önkormányzat szervei által gyakorolt államigazgatási hatósági jogkörök tekintetében a felettes szerveket az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (időközben hatályon kívül helyezte a helyébe lépő, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény) alapján – megillető jogokat államigazgatási szerv, a megyei közigazgatási hivatal vagy valamely dekoncentrált államigazgatási szerv gyakorolja. Ezen államigazgatási szervek hatáskörébe tartozik a döntések ellen benyújtott fellebbezés elbírálása is. A képviselő-testület önkormányzati feladat- és hatáskörébe csak az e tevékenység gyakorlásához szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek biztosítása tartozik. Az államigazgatási hatósági tevékenység során a jogalkalmazó nem települési érdekek, településpolitikai mérlegelés, hanem a jogszabályok, jogszabályban meghatározott szakmai szempontok szerint dönt. A

jogalkalmazás szakszerűségének és a jogalkalmazási gyakorlat egységességének biztosítása megkívánja, hogy jogszabályok a hatósági tevékenység szervezeti és személyzeti feltételeivel kapcsolatos követelményeket is előírjanak. Így az államigazgatási hatósági tevékenység feltételeinek biztosítása körében korlátozottabb a képviselő-testületek önállósága is, mint a helyi önkormányzás körébe tartozó ügyek személyi és szervezeti feltételeinek kialakításában.”

Az Alkotmánybíróság e határozatában a helyi önkormányzat szerveinek hatáskörébe utalt államigazgatási feladat- és hatáskörök megkülönböztető jegyeként tekintett arra a tényre, hogy ezek ellátása során „az állam központi szervei által alkotott jogszabályok érvényesítését szolgáló hatósági jogalkalmazó tevékenységet végeznek”, illetve, hogy: „államigazgatási hatósági tevékenység során a jogalkalmazó nem települési érdekek, településpolitikai mérlegelés, hanem a jogszabályok, jogszabályban meghatározott szakmai szempontok szerint dönt.”

4. Az itt ismertetettek fényében a helyi adóztatással összefüggő hatáskörök telepítése több mint egyszerű igazgatásszervezési és szakszerűségi kérdés, amint azt a határozat említi. Hiszen az egyedi adóigazgatási hatáskörök polgármesterhez való telepítése során, a polgármesternek is ugyanazokat a jogszabályokat kell betartania, melyeket a jegyzőnek kell jelenleg. A jegyzőkhöz történő hatáskör-telepítésnek az sem lehet alkotmányos indoka, hogy a jegyzők ellátnak más adóhatósági hatásköröket is (pl. gépjárműadók esetén). A honvédelmi és katasztrófavédelmi igazgatásban a polgármester számos és jelentős államigazgatási feladatkör és hatáskör címzettje, és e hatáskörök esetén fel sem merül a szakszerűség hiányának kérdése.

Álláspontom szerint tehát a helyi adókkal összefüggő önkormányzati és államigazgatási hatáskörök telepítésénél nem az egyéb hatásköri szabályok, és nem is igazgatásszervezési célszerűség az alkotmányossági mérce, hanem az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontjának megfelelő értelmezése. Ez pedig megengedi, hogy az Országgyűlés adott közigazgatási ágazaton belül a szabályozást önkormányzati, míg az egyedi igazgatást államigazgatási feladatként határozza meg. Arra azonban feltétlenül figyelnie kell a konkrét szabályozás kialakítása során, hogy „[a]z Alkotmány rendelkezései alapján nincs arra mód, hogy a Kormány vagy a központi közigazgatás szervei akár normatív, akár egyedi döntésükkel beavatkozzanak az önkormányzatokat az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján az önkormányzati ügyekben megillető igazgatási és szabályozási autonómia gyakorlásába.

(...) A törvényhozás az Alkotmány felhatalmazása alapján nagyfokú döntési szabadsággal rendelkezik az önkormányzatokat terhelő kötelezettségek meghatározásában. Azonban ez nem jelenti azt, hogy e döntési szabadságának ne lennének alkotmányos korlátai. Azzal, hogy az Alkotmány a 44/A. § (1) bekezdés a) pontjában önkormányzati alapjogként fogalmazza meg az önkormányzatnak azt a jogát, hogy önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, a törvényhozóval szemben is alkotmányos védelemben részesíti az önkormányzatokat azt a jogát, hogy e feladatok körében önálló felelősséggel döntsenek feladataik ellátásáról. Az Alkotmány e rendelkezése alapján a helyi önkormányzatokat a kötelezően ellátandó feladatok körében is megilleti a feladat ellátásában az önálló igazgatás joga. A törvényi szabályozás elegendő mozgásteret kell, hogy biztosítson az önkormányzat számára ahhoz, hogy az önkormányzat az ilyen feladatok tekintetében is szabadon dönthessen a feladat ellátásának módjáról.” [77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390, 394, 395.]

Budapest, 2007. október 8.

Dr. Trócsányi László s.k.
alkotmánybíró

A kiadmány hitelül:

