

866 / B - I. / 2000. (alkotmányügyi bizottság)

Hajdúszoboszló Város Képviselőtestülete  
4201 Hajdúszoboszló, Hősök tere 1.  
Postafiók: 5.      Telefon: 557-300

2000 OKT 30

Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága

BUDAPEST

5907/00

**Tisztelt Alkotmánybíróság!**

Hajdúszoboszló város Képviselőtestülete 87/2000. (VII.6.) számú határozatával a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 3.§-a és 10.§. i., pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 21.§. (2) bekezdése alapján indítványt terjeszt elő, kérve, hogy az 1989. évi XXXII. törvény 1.§. b., pontja szerinti hatáskörében eljárva állapítsa meg: az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 6.§. (1) bekezdés c., pontja valamint a helyi önkormányzatok és szerveik feladat- és hatásköreit megállapító 1991. évi XX. tv. 140.§. (3) bekezdése alkotmányellenességét, mert az Alkotmány 44.§. (1) bekezdésének a., b., és c., pontjába ütköznek. Kérjük továbbá, hogy a hivatkozott alkotmányellenes jogszabályi rendelkezéseket semmisítse meg egy jövőbeni időponttal, megfelelő határidőt biztosítva az Országgyűlésnek, alkotmányos szabályozás alkotására.

### Indokolás

Az adózás rendjét szabályozó 1990. évi XCI. törvény 6.§-a a következőként rendelkezik:

(1) Adóhatóságok:

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

Ugyanezen törvény 6.§. (2) bekezdése szerint:

„(2) Az adóhatóság az adót, a költségvetési támogatást – ha törvény előírja – megállapítja, nyilvántartja, az adót beszedi, végrehajtja, a költségvetési támogatást kiutalja.”

A helyi önkormányzatok és szerveik feladat- és hatásköreit megállapító 1991. évi XX. törvény specifikálja a képviselőtestület (138.§.), valamint a jegyző (140.§.) adóügyi feladat- és hatásköreit. 140.§. (3) bekezdésében így rendelkezik:

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

Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

43. § (2) A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.

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) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

**44/B. § (3)** Törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek, és kivételesen a képviselőtestület hivatala ügyintézőjének is.

A helyi önkormányzatokról szóló **1990. évi LXV. törvény** – Ötv. – vonatkozó rendelkezései:

**1. § (1)** A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye önkormányzata (a továbbiakban: helyi önkormányzat) a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben (a továbbiakban: helyi közügy) önállóan jár el.

(2) A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.

(3) A helyi önkormányzat - a törvény keretei között - önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Döntését az Alkotmánybíróság, illetve bíróság és kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül.

(4) A helyi önkormányzat - a választott helyi képviselő-testület által, vagy a helyi népszavazás döntésével - önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabályt nem sért. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását.

(5) Törvény a helyi önkormányzatnak kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthat. A kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról.

(6) A helyi önkormányzat a törvény keretei között:

- b) önkormányzati tulajdonával önállóan rendelkezik, bevételeivel önállóan gazdálkodik, az önként vállalt és a kötelező önkormányzati feladatok ellátásáról egységes költségvetéséből gondoskodik. Saját felelősségére vállalkozói tevékenységet folytathat. Kiegészítő állami támogatásra jogosult az önhibáján kívül hátrányos helyzetben levő települési önkormányzat;

**2. § (2)** Önkormányzati döntést a helyi önkormányzat képviselő-testülete - annak felhatalmazására bizottsága, a részönkormányzat testülete, a helyi kisebbségi önkormányzat testülete, társulása, a polgármester -, illetőleg a helyi népszavazás hozhat. Törvény a polgármesternek, főpolgármesternek, megyei közgyűlés elnökének kivételesen önkormányzati feladat- és hatáskört állapíthat meg.

**3. §** Az önkormányzati jogokat, illetőleg az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlását az Alkotmánybíróság, illetőleg a bíróság védi.

6. § (2) A helyi önkormányzat önként vállalt, illetőleg kötelezően előírt feladat- és hatáskörei a helyi közügyek széles körét fogják át. Törvény kivételesen utalhat helyi közügyet más szervezet feladat- és hatáskörébe.

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.

9. § (1) Az önkormányzat jogi személy. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg. A képviselő-testületet a polgármester képviseli.

(2) Az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei: a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a képviselő-testület hivatala látják el.

(3) A képviselő-testület egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a helyi kisebbségi önkormányzat testületére, törvényben meghatározottak szerint társulására ruházhatja. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.

11. § (1) A képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen fellebbezésnek nincs helye.

(2) A polgármester (főpolgármester), valamint a képviselő-testület bizottságának, részönkormányzat testületének önkormányzati jogkörben hozott hatósági határozata ellen a képviselő-testülethez lehet fellebbezést benyújtani.

(3) A képviselő-testület (1) és (2) bekezdés alapján hozott határozatának a felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással a bíróságtól lehet kérni a határozat közlésétől számított harminc napon belül. A pert az önkormányzat ellen kell indítani.

77. § (1) Az önkormányzat közszolgáltatásokat nyújt. Saját tulajdonnal rendelkezik és költségvetési bevételeivel, kiadásaival önállóan gazdálkodik.

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.

91. § (1) Az önkormányzat meghatározza gazdasági programját és költségvetését.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvény 4.§. (6) bekezdése szerint:

„A közigazgatási és önkormányzati szervtől – a (2) és (4) bekezdésben foglaltak kivételével – a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el.”

A helyi adókról szóló **1990. évi C. törvény** 1.§. (1) bekezdése alapján:

„(1) E törvény felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat képviselőtestülete (a továbbiakban: önkormányzat) rendelettel az illetékességi területén helyi adókat (a továbbiakban: adót) vezethet be.”

A helyi önkormányzatok és szerveik feladat- és hatásköreit szabályozó **1991. évi XX. törvény** vonatkozó rendelkezései:

**138. § (2)** A képviselőtestület adóügyi feladata és hatásköre:

a) megállapítja - a jogszabály keretei között - közművesítési fokként a telekadó tételeket;  
b) mellőzheti a telekadó tételek megállapítását a nem fejlődő települések (településrészek) esetében;

c) megállapítja a magánszemélyek földadójának tételeit az országos adótételek alsó és felső határa között;

d) a magánszemélyek földadójának tételeit az átlagosnál kedvezőbb gazdasági adottságok esetén az országos adótételek felső határánál legfeljebb 30%-kal magasabb mértékben határozza meg;

e) elemi kár mértékének megállapítására kárbecslő bizottságot hoz létre;

f) meghatározza a házadóban az alapadót növelő és csökkentő tényezőket, valamint az övezeti besorolást;

g) megállapítja a nem lakás céljára szolgáló építmények adójában az övezeti besorolást, valamint az alapadót növelő és csökkentő körülményeket;

h) megállapítja - a gépjárműadóról szóló törvény keretei között - a belföldi gépjárműadó tételeit.

(3) A települési önkormányzat képviselőtestülete:

a) helyi adókat vezethet be;

b) meghatározza a helyi adó illetékességi területén történő bevezetésének időpontját és időtartamát határozott vagy határozatlan időre;

c) megállapítja - a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő-képességéhez igazodóan a helyi adókról szóló törvényben meghatározott felső (adómaximum) határookra figyelemmel - a működési területén bevezetett helyi adók mértékét;

d) döntése szerint bővíti a helyi adókról szóló törvényben megfogalmazott mentességi és kedvezményi szabályokat;

e) meghatározza - a helyi adókról és az adózás rendjéről szóló törvények keretei között - illetékességi területén a helyi adózás részletes szabályait;

f) építmény- és telekadó bevezetése esetén meghatározza az adóalap megállapításának módját;

g) a jegyző beszámoltatása útján ellenőrzi az adóztatást;

h) tájékoztatja a lakosságot a helyi adókból származó bevételek összegéről;

i) dönt a helyi adókkal kapcsolatos méltányossági kérelmek ügyében hozott határozatok ellen irányuló fellebbezésekben.

**140. § (2)** A jegyző adóügyi feladata és hatásköre:

a) biztosítja a hatáskörébe utalt a helyi és a központi adójogszabályok területén való érvényesítését;

b) előkészíti a központi adójogszabályokból eredő helyi képviselőtestületi rendeletalkotást, így a - képviselőtestület döntése alapján bevezetendő - helyi adórendeletet;

c) biztosítja a helyi adókról szóló törvény, illetve a képviselőtestület adózással kapcsolatos rendeleteinek végrehajtását;

d) külön jogszabály rendelkezése alapján, az ügyfél kérelmére vagy hatóság megkeresésére kiállítja, illetőleg megküldi az adó- és értékbizonyítványt;

e) intézi a hatáskörébe tartozó központi adókkal, valamint a helyi adókkal összefüggő bejelentéseket, kérelmeket, teljesíti a hatáskörébe tartozó ügyekkel kapcsolatos megkereséseket, megkeresésre környezettanulmányt készít;

f) előkészíti a települési önkormányzat hatáskörébe tartozó méltányossági ügyeket;

g) határozati és egyéb intézkedése elleni fellebbezéseket - ha döntését saját hatáskörében nem módosítja, vagy nem vonja vissza - felterjeszti az elbírálásra jogosult szervhez;

h) az önkormányzat gazdálkodásának megalapozásához bevételi javaslatokat dolgoz ki;

i) tájékoztatja a település lakosságát és a gazdálkodó szervezeteket adókötelezettségük teljesítésének elősegítése érdekében az adójogszabályok előírásairól;

j) ellenőrzi az adójogszabályok érvényesülését, az adókötelezettség teljesítését, valamint az adó befizetések és elszámolások helyességét;

k) működési területén ellátja a hatáskörébe tartozó adók kivetésével, közlésével, nyilvántartásával, beszedésével, behajtásával, kezelésével, elszámolásával, ellenőrzésével és az információ-szolgáltatással kapcsolatos feladatokat;

l) az adókötelezettség megállapítása érdekében adatokat gyűjt, tájékoztatást kér, helyszíni szemlét tart;

m) az adójogszabályokban meghatározott esetekben elvégzi az adókivetést;

n) felhívja az adóalanyokat az adókötelezettség időben történő teljesítésére;

o) megindítja az adóbehajtási eljárást a jogerősen megállapított és a késedelmi pótlék mentes fizetési határidőben nem teljesített adótartozásokra, illetőleg a szabályszerűen behajtásra kimutatott más köztartozásokra;

p) adóbehajtás során érvényesíti az egyetemlegesség szabályait, külön jogszabályban meghatározott feltételek esetén gondoskodik az adótartozás jelzálogjogi biztosításáról;

r) jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén behajthatatlanság címén vagy a behajtáshoz való jog elévülése miatt törli a köztartozást, illetőleg megkeresi eziránt a behajtást kérő szervet. A behajthatatlanság címén törölt adótartozást újból előírja, ha az - a behajtáshoz való jog elévülésén belül - végrehajthatóvá válik;

s) vezeti a jogszabályokban előírt nyilvántartásokat, kimutatásokat és az információszolgáltatás meghatározott rendje keretében adatokat, beszámolókat készít és továbbít.

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

Az Alkotmány 44/B. (3) bekezdése, valamint az Ötv. 7.§. (1) bekezdésének második mondata alapján törvény, vagy kormányrendelet a jegyzőnek csak államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg, a jegyző önkormányzati döntést az Alkotmány 44.§. (1) bekezdése, 44/A. §-a, valamint az Ötv. 2.§. (2) bekezdése alapján nem hozhat. A hatályos vonatkozó jogi szabályozás szerint tehát a jegyző első fokú adóhatósági jogköre a helyi adók tekintetében államigazgatási hatósági jogkörként van meghatározva, amely hatáskor elvonást jelent a képviselőtestulettől.

A települési önkormányzatok – a közszolgáltatási feladatellátás mellett – a közhatalom helyi gyakorlói is, melynek körében egyrészt önkormányzati rendeletet alkothatnak, másrészt az egyes polgárokat ügyféli minőségben érintő egyedi ügyekben is dönthetnek. Ezeket az

általában törvényben, illetőleg önkormányzati rendeletben meghatározott, ügyfelek érintő jogot, vagy kötelezettséget megállapító egyedi ügyeket nevezzük önkormányzati hatósági ügyeknek, bár pontos meghatározásával a jogalkotó adós maradt. Néhány előírást tartalmaz csak az Ötv. 11.§-a, míg a szociális igazgatásról szóló törvény a szociális ügyek széles körét nyilvánította önkormányzati hatósági ügygé. Az önkormányzati ügy fontos jellemzői:

- az önkormányzat körén belül maradó önkormányzati mérlegelés;
- a képviselőtestület ilyen hatáskörét átruházhatja polgármesterre, vagy bizottságra, ezáltal az ügyfélnek a képviselőtestülethez fellebbezési lehetőséget biztosít;
- az önkormányzati hatósági ügyben folyó eljárásra – az Ötv.-ben foglalt eltérésekkel – az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvényt kell megfelelően alkalmazni, ami garanciája az országosan egységes hatósági eljárásnak.

Az államigazgatási hatósági ügyeknek pedig alapvető jellemzője, hogy a jogorvoslati mérlegelés kikerül az önkormányzat köréből, a megyei közigazgatási hivatal jár el a fellebbezés alapján, a helyi adókra vonatkozóan az önkormányzat bevételeire, ezáltal költségvetésére is közvetlen kihatással.

Az önkormányzati autonómia lényegi vonása, hogy a helyi önkormányzat a törvény keretei között önállóan, szabadon mérlegelve járhat el a helyi közügyekben, döntése kizárólag törvénysértés esetén bírálható felül. Az Alkotmány és a vonatkozó hatályos törvények biztosítják az önkormányzat egyik alapjogaként, hogy törvény keretei között megállapítsa a helyi adók fajtáit és mértékét. Ugyanakkor nem teszik lehetővé a helyi adók körében más alapjogok (önálló szabályozás és igazgatás; megfelelő saját bevétel) érvényesülését, mivel a hatályos szabályozás sajátosan vegyíti az önkormányzati és államigazgatási funkciókat:

- a helyi adók bevezetéséről, fajtáiról, mértékéről önkormányzati ügyként önkormányzati rendeletben a képviselőtestület dönt;
- ám az első fokú (államigazgatási!) hatósági jogkört a jegyző, (a jogorvoslati jogkört pedig a megyei közigazgatási hivatal) gyakorolja;
- akinek a helyi adókkal kapcsolatos méltányossági kérelmek ügyében hozott határozatai ellen irányuló fellebbezésekben mégis a képviselőtestület (és nem a megyei közigazgatási hivatal) jogosult dönteni;
- annak ellenére, hogy az Ötv. 6.§. (2) bekezdése szerint:  
„Törvény kivételesen utalhat helyi közügyet más szervezet feladat- és hatáskörébe.” Ez azonban nem jelentheti az önkormányzati hatósági ügyet, amelyet saját rendeletével állapít meg a képviselőtestület.

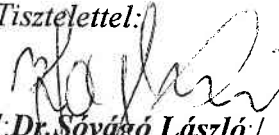
Az Alkotmány 44/B.§. (3) bekezdése és az Ötv. 7.§. (1) bekezdése sem teszi lehetővé a képviselőtestületet illető hatáskör egészben, vagy részben a települési önkormányzat jegyzőjére telepítését. A hatályos szabályozás nem nyújt kellő garanciát az Alkotmány 44/A.§. (1) bekezdés b., és c., pontjában, valamint az Ötv. 77.§. (1) bekezdésében, valamint 81.§. (2) bekezdésében rögzített, az önkormányzat saját bevételeivel és kiadásaival való önálló gazdálkodásra. Sérti az Alkotmány 44/A.§. (1) bekezdés a., pontjában biztosított önkormányzati ügyekben önálló szabályozás és igazgatás jogát, továbbá az Ötv. 90.§. (1) bekezdésében rögzített felelősség megosztást is, mely szerint: „A helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős.”

Az adótitok intézménye következtében a képviselőtestületet a jegyző beszámoltatásával sem tudja kellő hatékonysággal felügyelni ezt az egyre fontosabbá váló önkormányzati területet.

Az ismertetettek miatt a képviselőtestület álláspontja szerint a hivatkozott rendelkezések ellentétesek az Alkotmánnyal. Indítványunk kapcsán a megjelölt jogszabályok mellett hivatkozunk az Alkotmánybíróság 21/1999. (V.25.) AB. határozatára.

Hajdúszoboszló, 2000. október 30.

Tisztelettel:

  
/Dr. Sövényi László/  
polgármester