

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege.
A hivatalos közzétételre az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

III/3110/2025.

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 83. § (3) bekezdése, Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről szóló 2024. évi XC. törvény 2. mellékletének II. 1.5. pontja, II. 62. 1. és 5. pontjai, Magyarország 2025. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2024. évi LXXIV. törvény 247. § (1), (3) és (5) bekezdései és 25. számú melléklete, a települési önkormányzatok által 2025. évben teljesítendő önkormányzati szolidaritási hozzájárulás összegéről szóló 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet, a települési önkormányzatok helyi iparűzési adóbevételei többlete alapján 2025. május hónapban teljesítendő fizetési kötelezettség összegéről szóló 13/2025. (V. 14.) NGM rendelet alaptörvény-ellenességének, továbbá nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére, valamint a Fővárosi Törvényszék előtt 108.K.702.113/2025. szám alatt folyamatban lévő perben való alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) 108.K.702.113/2025/22. számú végzésével – az előtte 108.K.702.113/2025. számon folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* és *f)* pontja, továbbá az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése, valamint a 32. § (1)-(2) bekezdései alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a 2025. évben hatályos az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 83. § (3) bekezdése, valamint a Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről szóló 2024. évi XC. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 2. mellékletének II. 1.5. pontja, II. 62. 1. és 5. pontjai, a Magyarország 2025. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2024. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Kvtv. megalapozásáról szóló tv.) 247. § (1), (3) és (5) bekezdései, továbbá a települési

önkormányzatok által 2025. évben teljesítendő önkormányzati szolidaritási hozzájárulás összegéről szóló 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet (a továbbiakban: 1/2025. NGM rendelet), valamint a települési önkormányzatok helyi iparűzési adóbevételei többlete alapján 2025. május hónapban teljesítendő fizetési kötelezettség összegéről szóló 13/2025. (V. 14.) NGM rendelet (a továbbiakban: 13/2025. NGM rendelet) alaptörvény-ellenességének megállapítását, továbbá a Kvtv. 2. sz. melléklet II. 62. 5. pontja, a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. § (3) bekezdése és az 1/2025. NGM rendelet és a 13/2025. NGM rendelet megsemmisítését. Az indítványozó kérte továbbá annak megállapítását, hogy a Kvtv. 2. melléklet II. 62. pontja, a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. § (1) és (3) bekezdései, 25. számú melléklete és az 1/2025. NGM rendelet és a 13/2025. NGM rendelet szerint számított szolidaritási hozzájárulás a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény (a továbbiakban: Charta) 9. cikk 2. és 4. pontjába mint nemzetközi szerződésbe ütközik, ezért kezdeményezte azok megsemmisítését. Indítványozta továbbá a jogszabályi rendelkezéseknek a Fővárosi Törvényszék előtt 108.K.702.113/2025. ügyszám alatt folyamatban lévő perében történő alkalmazásának kizárását.

- [2] 2. Az indítványozó által előadottak alapján Budapest Főváros Önkormányzata (a továbbiakban: felperes) a Kvtv. 2. számú melléklet II. 62.3. pontja szerinti képlet szerint az egész évre vonatkozóan számított szolidaritási hozzájárulást, ezt meghaladóan a május és november hónapokban a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 25. számú mellékletében meghatározott számítási módszer alapján a helyi iparűzési adóbevételei többlete alapján NGM rendeletben meghatározott fizetési kötelezettséget is köteles teljesíteni a központi költségvetés részére.
- [3] A felperes által 2025. évben teljesítendő szolidaritási hozzájárulás összege az 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet 1. melléklete alapján 89.114.500.995 forint. A felperes helyi iparűzési adóbevételei többlete alapján 2025. május hónapban teljesítendő fizetési kötelezettség összege a 13/2025. (V. 14.) NGM rendelet 1. melléklete alapján 3.690.798.572 forint. A települési önkormányzatok helyi iparűzési adóbevételei többlete alapján 2025. november hónapban teljesítendő fizetési kötelezettség összegéről szóló 34/2025. (XI. 11.) NGM rendelet értelmében a felperesnek novemberre nem áll fenn fizetési kötelezettsége.
- [4] Az indítványozó szerint az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás, valamint a felperes tekintetében május hónapra a 13/2025. NGM rendeletben előírt fizetési kötelezettség
- [5] összegének meghatározása, valamint a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: alperes) által lefolytatott nettó finanszírozás tartalma alapján a szolidaritási hozzájárulás alapját képező eljárás egyedi jogalkalmazás körébe tartozó hatósági aktus, mellyel szemben a felperest megilleti a tisztességes hatósági eljárás lefolytatásához, az érdemi indokolt döntéshez és jogorvoslathoz való jog. A felperes

azonban az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás, továbbá a májusi a 13/2025. NGM rendeletben megállapított fizetési kötelezettség összegének jogszabályban történő rögzítése folytán nincs abban a helyzetben, hogy a fizetési kötelezettség számításának helyességét ellenőrizze, vitassa. Az alperes így egy tisztességes hatósági eljárás mellőzésével határozta meg a felperest terhelő szolidaritási hozzájárulás összegét. Erre tekintettel az alperes Áht. 83. § (3) bekezdés szerinti eljárása, figyelemmel a Kvtv. 2. mellékletének 1.5. pontjára, 62. 1. és 5. pontjára, a Kvtv.-t megalapozó tv. 247. § (1), (3) és (5) bekezdéseire, továbbá az 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet, a 13/2025. (V.14.) NGM rendelet rendelkezései alaptörvény-ellenesek, sértik a felperes tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jogát és jogorvoslati jogát.

[6] Az indítványozó előadja, hogy nem vitatott, hogy az alperes a beszédési megbízás benyújtását megelőzően nem folytat le közigazgatási hatósági eljárást, az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás és a májusi a 13/2025. NGM rendeletben rögzített fizetési kötelezettség megállapításáról indokolt határozatot nem hoz, a felperest terhelő fizetési kötelezettség összegét a nettósítási adatlap eAdat rendszerbe történő feltöltésével rögzíti. A szolidaritási hozzájárulás nem önkéntes jogkövetéssel érvényesül, hanem a közigazgatás aktív beavatkozását, jogérvényesítő aktust kíván meg. A közjogi fizetési kötelezettség jogalapját és összegét foglalja a Kincstár a nettó finanszírozási adatlapban, amely megtestesíti a konkrét közjogi fizetési kötelezettséget és megteremti a lehetőségét arra, hogy érvényesítse a megelőlegezéséből fakadó követelését az önkormányzattal szemben. Mégis az eljárás során nem derül ki automatikusan, hogy az alperes milyen összegű beszédési megbízást nyújthat be, mivel a felperes nincs abban a helyzetben, hogy megismerje, hogy pontosan hogyan került kiszámításra az inkasszált összeg, bár a támogatás vagy az elvonás összegét egy elektronikus felületen ellenőrizheti konkrét háttérszámítások vagy indokolás feltüntetése nélkül. Ez az alperesi álláspont és az alperesi eljárás azonban az indítványozó szerint alaptörvény-ellenes, a Kincstár nem mellőzhette volna a tisztességes hatósági eljárás lefolytatását, melynek során az alperesnek egy hatósági aktusban kell megállapítania és a jogcímek szerint össze kell vetnie a felperest megillető támogatásokat és terhelő kötelezettségeket.

[7] A Kvtv., a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. megalkotásával a jogalkotó a szolidaritási hozzájárulás, továbbá a májusi a 13/2025. NGM rendeletben meghatározott fizetési kötelezettség megállapítására vonatkozó eljárást ugyan kivette az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) hatálya alól, ezzel egyidejűleg azonban az Ákr. 8. § (1) bekezdését nem módosította, a tisztességes hatósági eljárás érvényesülését biztosító eljárásrend megalkotását elmulasztotta, ezáltal a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény 2. melléklet II.1.5. pontjában foglalt rendelkezéssel analóg helyzet keletkezett és az indítványozó szerint a szolidaritási hozzájárulás kivetése, továbbá a májusi fizetési kötelezettség megállapítása során a tisztességes hatósági eljárás

lefolytatásához való jog az Ákr. szerinti hatósági eljárás lefolytatásával biztosítható. Azzal, hogy nem az Ákr. szabályai szerint jár el az alperes, az Ákr. 7. §-át, és az Ákr. 80. § (1) bekezdését megsértve nem hoz és nem közöl a felperessel határozatot, az ügyben lényegében teljes egészében elvonja a felperes ügyféli jogát.

- [8] Az indítványozó szerint az alperes olyan tevékenységet folytat, amely az Alaptörvény XXIV. cikkének hatálya alá tartozik, mivel a végső fizetési kötelezettség összege és az NGM rendeletekben meghatározott összeg szükségképpen nem egyezik, az alperes ténylegesen jogalkalmazói tevékenység keretén belül számításokat végez, melynek részleteit nem egy nettósítási adatlapon kell a felperesnek megismernie, azonban a Kvtv. 2. melléklet II. 1.5. pontja és a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. § (5) bekezdése kiüresíti az alapjogot, mivel a jogalkotónak vagy a szolidaritási hozzájárulás megállapítására és a nettó finanszírozás keretében történő levonására egy eljárási rendet kellett volna megalkotnia és az eljárást az Ákr. 8. § (1) bekezdése szerinti kivett eljárásokban kellett volna szabályoznia, vagy ha az eljárás nem kivett eljárásnak minősül, úgy az űrt a bíróság álláspontja szerint az Ákr. 8. § (2) bekezdése tölti ki.
- [9] Az NGM rendeletek kapcsán az indítványozó előadja, hogy azok nem általánosan kötelező magatartási szabályokat, hanem egyedi döntéseket tartalmaznak az egyes helyi önkormányzatokra vonatkozóan. Az indítványozó szerint az alkotmányjogi probléma nem szűnt meg azért, hogy a miniszter az egyedi jogalkalmazó műveletnek az eredményét két jogszabályba foglalja, mert az alkotmányjogi probléma, azaz az ügyfél mellőzése a szolidaritási hozzájárulás kivetésére irányuló eljárásból ugyanúgy megvalósul, a jogorvoslat igénybevétele kizárt, mivel hatósági határozat nélkül egy jogszabállyal szemben kellene a jogorvoslati jogot érvényesíteni, kiüresedik.
- [10] Az államháztartásért felelős miniszter az 1/2025. és a 13/2025. (V.14.) NGM rendeletben települési önkormányzatonként határozza meg az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás, valamint a májusi fizetési kötelezettség összegét, mely tevékenység az egyedi jogalkalmazás körébe tartozó hatósági aktus, mellyel szemben a felperest jogorvoslati jog illeti meg.
- [11] Az indítványozó kéri, hogy az Alkotmánybíróság a 33/2016. (VII. 13.) AB határozat, 18/2024. (XI. 11.) AB határozat analógiája alapján mondja ki, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jog érvényesülése indokolja, hogy az alperes az Ákr. rendelkezéseinek alkalmazásával közigazgatási hatósági eljárást folytasson le, a szolidaritási hozzájárulás, továbbá a májusi fizetési kötelezettség összegét jogorvoslattal megtámadható határozatban állapítsa meg, tekintettel arra, hogy a Kvtv. 2. mellékletének II. 62.5. pontja, a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. § (3) bekezdése, az 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet, a 13/2025. (V.14.) NGM rendelet a szolidaritási hozzájárulás, a májusi fizetési kötelezettség összegének

megállapítása során a felperes jogorvoslati jogát, a Kvtv. 2. mellékletének 1.5. pontja, 62. 1. pontja, a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. § (1) és (5) bekezdései és az Áht. 83. § (3) bekezdése a felperes tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát nem biztosította, így alaptörvény-ellenes helyzet keletkezett és indítványozza továbbá a Kvtv. 2. sz. melléklet II. 62. 5. pontjának, továbbá a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. 247. § (3) bekezdésének és az 1/2025. NGM rendeletnek, továbbá a 13/2025. NGM rendeletnek a megsemmisítését is, emellett azt is, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján egyedi alkalmazási tilalmat rendeljen el.

[12] Az indítványozó hangsúlyozza, hogy bár tény az, hogy a pénzügyi források részét képezik a helyi adók és díjbevételek, ezért nem csak költségvetési támogatásokat kell ekként érteni, hanem a bevételeit is. E körben az indítványozó bemutatja, hogy a felperes által csatolt beszámolók és egyéb adatok - különösen az ÁSZ jelentése - alapján megállapítható a jelen ügyben a konfiskáló, elkobzó jelleg. Az indítványozó szerint a szolidaritási hozzájárulás mértéke (amelyhez hozzá kell adni a májusi fizetési kötelezettséget is) a felperesre vonatkozóan egyedileg, abszolút értéken konfiskáló, sőt kifejezetten elkobzó jellegű és nem valósul meg a felperesre vonatkozóan az Egyezmény 9. cikk 2. és 4. pontja szerint az, hogy a felperes a feladataival arányban álló saját pénzügyi forrásokra legyen jogosult és amely elég sokrétű és rugalmas ahhoz, hogy lehetővé tegye a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával a lépéstartást. A felperes tekintetében a szolidaritási hozzájárulás oly mértékben konfiskáló és a finanszírozási rendszer olyan mértékben aránytalan, hogy az az Alkotmánybíróság eszköztárával is mérhetővé válik, amely jogszabály sérti a Charta 9. cikk 2. és 4. pontját. A konfiskáló és végső soron elkobzó szolidaritási hozzájárulás megfizetésével a felperes negatív szaldóval zárja a 2020., 2021., 2022., 2023., 2025. évet, így aránytalan terhet jelent számára a szolidaritási hozzájárulás megfizetése és annak 2025. évben megemelkedett mértéke. A felperes pénzügyi forrásai így nem állnak arányban a jogszabályban meghatározott feladatai ellátásával.

[13] 3. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének megfelelően – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként alkotmányos kötelezettségeit hatáskörei gyakorlása folytán teljesíti {3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]}. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyeket az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének a)-g) pontjai sorolják fel. Az alkotmányossági vizsgálat során nemcsak az eljárásait kezdeményező indítványok jogalapját köteles vizsgálni, de nem mellőzheti annak vizsgálatát sem, hogy az egyes indítványok formája és tartalma megfelel-e az Alaptörvényben szabályozott típuskényszernek, továbbá a törvényi feltételeknek (lásd: 3058/2015. (III. 1.) AB végzés, Indokolás [9]).

[14] Az Alkotmánybíróság ezért elsőként a jelen ügyben is azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv.-ben előírt feltételeknek.

- [15] 3.1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az indítvány nem tekinthető-e ítélt dolognak. A 18/2024. (XI. 11.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) az Alkotmánybíróság már vizsgálta az Áht. 83. § (3) bekezdését. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely szerint az Áht. 83. § (3) bekezdése sértette volna a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot.
- [16] Az Abtv. 31. § (1) bekezdés értelmében, ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának.
- [17] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már érdemben vizsgálta az Áht. 83. § (3) bekezdésének az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe ütközését, elutasítva a megsemmisítésére irányuló indítványt. Tekintettel arra, hogy a körülmények az Abh. óta nem változtak meg, és az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján a támadott jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról már döntött, az indítványozó kérelme e vonatkozásban ítélt dolognak minősül.
- [18] 3.2. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint, ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett –, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezheti a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.
- [19] Az Abtv. 32. § (1)-(2) bekezdés alapján a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett –, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.
- [20] 3.3. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az indítványozó bíró olyan jogkövetkezmény alkalmazását kérte-e, amelynek kezdeményezésére jogosult.
- [21] Az indítványozó érvelése szerint a jogalkotónak a szolidaritási hozzájárulás megállapítására és a nettó finanszírozás keretében történő levonására egy eljárási rendet kellett volna megalkotnia és az eljárást az Ákr. 8. § (1) bekezdése szerinti kivett eljárásokban kellett volna szabályoznia; a Kvtv., a Kvtv. megalapozásáról szóló tv. megalkotásával a jogalkotó a szolidaritási hozzájárulás, továbbá a májusi a 13/2025. NGM rendeletben meghatározott fizetési kötelezettség megállapítására vonatkozó eljárást ugyan kivette az Ákr. hatálya alól, ezzel egyidejűleg azonban az Ákr. 8. § (1)

bekezdését nem módosította, a tisztességes hatósági eljárás érvényesülését biztosító eljárásrend megalkotását elmulasztotta.

- [22] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy tartalmilag az indítvány e részében mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességre utal, a jelenleg hatályos rendelkezések hiányosságát állítja.
- [23] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogalkotó által mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását mint az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményt szabályozza, nem önálló eljárásként. Amint arra az Alkotmánybíróság több korábbi döntésében is utalt „a bírói kezdeményezés csak jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányulhat, bíró a folyamatban lévő ügyben alaptörvény-ellenes mulasztás kimondását nem indítványozhatja” (lásd például: 3136/2018. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [15]; 3212/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [15]; 3148/2025. (V. 15.) AB végzés, Indokolás [18]).
- [24] Mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére az Abtv. hatálybalépése óta nincs jogszabályi lehetőség, így annak kezdeményezésére az indítványozó sem jogosult.
- [25] 3.4. Az indítványozó szerint továbbá az alkotmányjogi problémát az eredményezi, hogy a miniszter az egyedi jogalkalmazó műveletnek az eredményét két jogszabályba foglalja, az ügyfél mellőzése a szolidaritási hozzájárulás kivetésére irányuló eljárásból megvalósul, a jogorvoslat igénybevétele kizárt, mivel hatósági határozat nélkül egy jogszabállyal szemben kellene a jogorvoslati jogot érvényesíteni.
- [26] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutat arra, hogy amennyiben az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, úgy az érintett az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti ún. közvetlen alkotmányjogi panaszeljárást kezdeményezhet az Alkotmánybíróságon. A „bírói döntés nélkül” kitételből – a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának lehetőségére tekintettel – következik a hatósági jogalkalmazás nélküli jogsérelem bekövetkezése is, hiszen közigazgatási jogalkalmazás esetén megtámadható döntés születik. A közigazgatási perben hozott jogerős döntés ellen az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján lehet helye alkotmányjogi panasz előterjesztésének, megelőző hatósági eljárás hiányában viszont az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti kivételes eljárás kezdeményezésére van lehetősége az érintettnek az Alkotmánybíróság előtt.
- [27] Az indítványozó kifejezetten maga hivatkozik arra, hogy az alperes a beszédési megbízás benyújtását megelőzően nem folytat le közigazgatási hatósági eljárást, az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás és a májusi a 13/2025. NGM rendeletben rögzített fizetési kötelezettség megállapításáról indokolt határozatot nem hoz.

- [28] A fentiekben is rögzítettek szerint azonban, amennyiben a kifogásolt jogszabály közvetlenül vezet az érintett jogsérelemhez, hatósági jogalkalmazás során közvetlenül következik be a jogsérelem, de nincs formális hatósági döntés, úgy az érintett személy vagy szervezet az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz {ld. pl. 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [30]}. A jogorvoslathoz való jog tehát végső soron az érintett számára ilyenkor is biztosított, ugyanakkor ebben az esetben nem a bíróságon keresztül, hanem közvetlenül az Alkotmánybíróságon az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz útján, de csak az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül. Az Abtv. ilyen esetben a bírónak nem biztosít indítványozói jogosultságot, hiszen ezzel épp a jogalkotó által megállapított határidő megkerülésére lenne lehetőség a bíróság előtt indított eljárásan keresztül.
- [29] 3.5. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia {3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]}. Az eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene) {pl. 3192/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [14]}.
- [30] Ennélfogva alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, amely az előtte folyamatban lévő üggyel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5], 3134/2023. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [15]}. Ennek alapja, hogy az „alkalmazandó jog megállapítása a rendes bíróság – a konkrét perben eljáró bíró – hatásköre, az Alkotmánybíróság általában tartózkodik attól, hogy e mérlegelésbe beavatkozzon. A bíró feladata és hatásköre ugyanis eldönteni, hogy mely jogszabályok és konkrét jogszabályi rendelkezések alapján, illetve alkalmazásával dönt a benyújtott kereset (előterjesztett vád) tárgyában. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak alkotmányos funkciójával összefüggésben az Alaptörvényből és az Abtv.-ből fakadó kötelessége, hogy a bírói kezdeményezés törvényi feltételeinek a fennállását megvizsgálja, s azok nyilvánvaló hiánya esetében a kezdeményezést visszautasítsa.” {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [6], legutóbb: 3379/2022. (X. 12.) AB határozat, Indokolás [22]}
- [31] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében ugyanis a bírói kezdeményezés mint normakontroll egyedi vagy konkrét jellege az absztrakt utólagos

normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy az adott ügyben valóban szükséges alkalmaznia a támadott jogi normát. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege. Az Alkotmánybíróság ezért rámutatott, hogy az „eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene)” [3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]].

- [32] A konkrét ügyben – az előző pontokban már rögzítettek szerint – az indítványozó által előadott indokolás részben még nem létező normák megalkotásának elmulasztásán alapul, részben pedig közigazgatási hatósági eljárás lefolytatása és formális hatósági döntés meghozatala nélkül, közvetlenül hatályosuló normák alapján bekövetkező alapjogsérelemre utal. Azt azonban az indítványozó bíróság nem támasztotta alá kellő indokolással, hogy a vitatott normák közvetlen alkalmazhatósága illetve hatályosulása ellenére a bíróságnak ezeket a jogszabályi rendelkezéseket a bírói kezdeményezés alapjául szolgáló egyedi ügyben miért kellene mégis közvetlenül alkalmaznia.
- [33] Az Abtv. 52. § (4) bekezdése szerint az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Ebből következően, ha a kezdeményező bíró nem állítja, hogy a támadott normát az ügyben alkalmazni kellene, vagy nem mutat rá az alaptörvény-ellenesnek vélt norma és az egyedi ügy kapcsolatára oly módon, hogy az összefüggés az Alkotmánybíróság számára az indítvány tartalmából egyértelműen megállapítható legyen, az alkotmánybírósági eljárás lefolytatásának – az adott norma vonatkozásában – nincs helye [23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [18]; 3195/2018. (VI. 8.) AB végzés, Indokolás [11]; 3351/2021. (VII. 23.) AB végzés, Indokolás [21]].
- [34] Ráadásul, amennyiben az indítványozó egyetlen beadványban több jogszabályi rendelkezést is támad, akkor az indítványnak valamennyi jogszabályi rendelkezés vonatkozásában, külön-külön ki kell elégítenie a törvényben meghatározott követelményeket [lásd hasonlóan 3193/2016. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [15]; 3150/2025. (V. 15.) AB végzés, Indokolás [35]; 3221/2025. (VII. 11.) AB határozat, Indokolás [59]; 3419/2025. (XII. 10.) AB végzés, Indokolás [40]].
- [35] Jelen esetben ez azt jelenti, hogy az indítványozónak valamennyi támadott jogszabályi rendelkezés tekintetében igazolnia kellett volna, hogy az adott jogszabályi rendelkezést a konkrét ügy elbírálása során alkalmaznia kellene. A támadott jogszabályi rendelkezések közül például az alaptörvény-ellenesnek vélt NGM rendeletek ugyanis nem csak a felperes, hanem valamennyi települési önkormányzat vonatkozásában meghatározzák a szolidaritási hozzájárulás összegét, így a rendeletek – a felperesen kívüli települési önkormányzatokra vonatkozó része – eleve nem tekinthető az ügyben alkalmazandó normának.

- [36] Az indítványozó bíróság az indítványban még azt sem igazolta kellően, hogy egyáltalán milyen jogszabályi alapon indult meg az a konkrét ügy, amelynek során a támadott jogszabályi rendelkezéseket kifejezetten alkalmaznia kell(ene), vagyis létezik-e egyáltalán olyan közigazgatási cselekmény, amely közigazgatási jogvita tárgyát képezheti. A becsatolt iratok tanúsága szerint ugyanis az alperes a védiratában már eleve azt is vitatta, hogy a felperesi kereset bíróság által elbírálható közigazgatási jogvitát érint-e, a Nettósítási Adatlap pedig közigazgatási cselekménynek minősül-e.
- [37] Ennek a bírói kezdeményezés szempontjából azért is van különös jelentősége, ha ugyanis az alperes kifogásaira a válasz nemleges, úgy nincs olyan konkrét ügy, amelynek elbírálása során a támadott jogszabályi rendelkezéseket a bíróságnak alkalmaznia kellene.
- [38] Az Alkotmánybíróság utal továbbá arra is, hogy az indítvánnyal érintett ügyben a felperes önkormányzat és az alperes Kincstár ugyanannak az államháztartási kapcsolatrendszernek a résztvevői, közöttük elsősorban a közfeladatok ellátását célzó költségvetési, elszámolási és finanszírozási kapcsolat áll fenn. Az Áht. 2. § alapján az államháztartás a közfeladatok ellátásának egységes szervezeti, tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási szabályok szerint működő rendszere. Az Áht. 3. § (1) bekezdése szerint pedig az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerből áll. A helyi önkormányzat tehát az egységes államháztartási rendszer része, a vonatkozó szabályozás alapján kapcsolata a Kincstárral nem feltétlenül és nem mindenkor közigazgatási hatósági jogviszonyban realizálódik, az Áht. automatikusan nem hatósági jogkört hoz létre a költségvetési finanszírozás különböző jogcímei szerinti végrehajtása során, de egyes finanszírozási eszközök, módok alkalmazása esetére hatósági típusú fellépést és jogviszonyt teremt.
- [39] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban egyrészt megállapította, hogy az Áht. 83. § (3) bekezdése tartalmilag egy olyan összetett norma, amely az államháztartás önkormányzati alrendszerének finanszírozási rendjéből (nettó finanszírozás) következő egyik szabályozási kérdésre ad választ egy sajátos elszámolástechnika intézményesítésével (Abh., Indokolás [38]), másrészt, hogy a Kincstár azon tevékenysége, amelyben az Áht. 83. § (3) bekezdése alapján kibocsátotta a beszédési megbízást, nem állt az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alkalmazási hatálya alatt, ezt ugyanis nem hatósági minőségében végezte a Kincstár (Abh., Indokolás [113]).
- [40] Végezetül az Alkotmánybíróság utal arra is, hogy a jogalkotó – a bírói kezdeményezés benyújtását követően – az államháztartási tárgyú törvényeknek a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló 2011/85/EU irányelv módosításáról szóló, 2024. április 29-i (EU) 2024/1265 tanácsi irányelv átültetésével összefüggő módosításáról szóló 2025. évi XCI. törvény 11. § (3) bekezdésével az Áht. 83. §-át új (7)-(11) bekezdésekkel egészítette ki. Eszerint az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás tárgyában megállapított és beszédett

összege kapcsán az önkormányzat elszámolásra irányuló kérelmet nyújthat be a beszédést követő 15 napon belül, ha a hatósági átutalási megbízás keretében a kincstár nem a jogszabályok által előírt összeget vonta el. Ezt a kérelmet a kincstár az Ákr. szabályai szerint bírálja el. A törvény célja – az előterjesztői indokolás szerint –, hogy teljesítse a 18/2024. (XI. 11.) AB határozat és a kapcsolódó közigazgatási perben a Kúria által kimondott elvárást, miszerint az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás beszédésével összefüggésben a Magyar Államkincstárnak hatósági hatáskörben kell eljárnia.

- [41] Mivel az indítványozó nem igazolta, hogy a támadott jogszabályi rendelkezéseket a konkrét ügy elbírálása során alkalmaznia kellene {hasonlóan lásd: 3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]–[4]; 3378/2024. (X. 18.) AB végzés, Indokolás [15]–[16]}, ezért az indítvány érdemi vizsgálatának nem volt helye.
- [42] Az Alkotmánybíróság korábban más összefüggésben, a támadható jogszabály vonatkozásában kifejtette, hogy az „Abtv. nem teszi lehetővé a bíró számára, hogy utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezzen, a bírói kezdeményezés nem *actio popularis*” {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]}, a megállapítás azonban az indítvány tartalmára is vonatkozik. Az egyedi normakontroll eljárás nem keveredhet az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott közvetlen alkotmányjogi panaszra induló eljárással. {3238/2025. (VII. 11.) AB végzés, Indokolás [22]}
- [43] 4. Az Alkotmánybíróság fentiek alapján a bírói kezdeményezést részben az indítványozó jogosultságának hiánya miatt az Abtv. 64. § b) pontja alapján, részben az Abtv. 25. § (1) bekezdésében foglalt törvényi feltételeknek való meg nem felelés miatt, az Abtv. 64. § d) pontja alapján, részben pedig az Abtv. 31. § (1) bekezdésére tekintettel az Abtv. 64. § f) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. január 20.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó különvéleménye

[44] A 18/2024. (XI. 11.) AB határozat előadó bírója voltam. Ezért a jelen végzés rendelkező részét és indokolását sem tudom támogatni.

Budapest, 2026. január 20.

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró*