



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

IV/1206/2025.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Horváth Attila* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről szóló 2024. évi XC. törvény 2. melléklete a támogatások megállapításának, felhasználásának és elszámolásának szabályairól szóló II. részének a települési önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása jogcím alá tartozó jogcímekre vonatkozó közös szabályokról szóló 1. pont 1.5 alpontjának „, valamint az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás megállapítására és a nettó finanszírozás keretében történő levonására” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt 2026. december 31-i hatállyal megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről szóló 2024. évi XC. törvény 78. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt 2026. december 31-i hatállyal megsemmisíti.
3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a települési önkormányzatok által 2025. évben teljesítendő önkormányzati szolidaritási hozzájárulás összegéről szóló 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet 1. melléklet 481. sora alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Indokolás

I.

- [1] 1. Budaörs Város Önkormányzata (a továbbiakban: indítványozó) jogi képviselő (Bihary, Balassa Ügyvédi Iroda; eljáró ügyvéd: dr. Bihary Tibor) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, kérve, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről szóló 2024. évi XC. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 2. mellékletének a Támogatások

megállapításának, felhasználásának és elszámolásának szabályairól szóló II. része a települési önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása jogcím alá tartozó jogcímekre vonatkozó közös szabályokról szóló 1. pont 1.5 alpontjának (a továbbiakban: Kvtv. 2. melléklet II. rész 1. pont 1.5. alpont) „valamint az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás megállapítására és a nettó finanszírozás keretében történő levonására” szövegrésze, valamint a települési önkormányzatok által 2025. évben teljesítendő önkormányzati szolidaritási hozzájárulás összegéről szóló 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet (a továbbiakban: NGM rendelet) 1. melléklet 481. pontja alaptörvény-ellenességét, és azokat semmisítse meg, figyelemmel arra, hogy azok sértik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében garantált, tisztességes hatósági ügyintézéshez való alapjogot, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállam-elvet, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogot, valamint az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) és f) pontjaiban garantált, az önkormányzat helyi közhatalom gyakorlása körében védett feladat-és hatásköreit.

- [2] 2. Az indítványozó általánosságban kifejtette, hogy azon települési önkormányzatok közé tartozik, amelyekre vonatkozóan a 2016. június 24-én kihirdetett, az érintett rendelkezéseiben 2017. január 1-jén hatályba lépő, Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 39. § (4)–(6) bekezdései bevezették a szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettségét. Az indítványozó hangsúlyozta: „2017-es bevezetése óta az éves szolidaritási hozzájárulás folyamatosan nagyobb összegű, mint az Indítványozót az adott évben megillető összes feladatfinanszírozásra kapott állami támogatás; azaz Budaörs város rendszeresen nettó befizetője a központi költségvetésnek. Nagyságrendileg nyolc év tartamában ez azt jelenti, hogy már több mint 5 Mrd HUF összeggel többet fizetett be a központi költségvetésbe, mint amit támogatásként kapott (volna)” (indítvány, 45/11. o.). Aggályosnak tartotta, hogy nem átlátható, hogy az ilyen jogcímen elvont összegek felhasználása ténylegesen a célra rendelten történik-e; mint ahogy az sem, hogy a hozzájárulás fizetési kötelezettsége várhatóan milyen időtartamban és milyen ütemben emelkedő összegben fogja terhelni.
- [3] 2.1. A konkrétan támadott jogszabályi környezet vonatkozásában az indítvány arra hívta fel a figyelmet, hogy a korábbi évek megszokott gyakorlatához képest a 2025-ös évre vonatkozó szolidaritási hozzájárulás számítása, közlése körében lényeges változás történt. Az új szabályozási koncepcióban a Kvtv. megadja „a szolidaritási hozzájárulás számításhoz szükséges paramétertáblát és a számítási képletet – ezzel mintegy »berögzítve« a változtathatatlanság tényét is” (indítvány 45/13.o.). Az indítvány kitér arra, hogy míg korábban a költségvetési törvény minden évben felhatalmazta a pénzügyminisztert – az adóalap és az egy lakosra jutó iparűzési adóerő képesség ismeretében – a törvény alapján kalkulált összeg módosítására, a

2025-ös évre vonatkozó szabályozás egyszerű közzétételi kötelezettséget ír elő az államháztartásért felelős miniszter számára. Az indítványozó részletesen utal az Alkotmánybíróság korábbi, a szolidaritási hozzájárulás tárgyában hozott határozataira, különös tekintettel a 18/2024. (XI. 11.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) foglaltakra. Kifejti, hogy álláspontja szerint az Abh.-val kifejezetten szembehelyezkedően a Kvtv. támadott rendelkezése kiegészült azzal, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rendelkezéseit nem kell alkalmazni a szolidaritási hozzájárulás megállapítására vonatkozó eljárásokban. „Összevetve ezt azzal, hogy a pénzügyminiszter mérlegelési joga is megszűnt, és az NGM rendelet minden önkormányzatra egyedi rendelkezést hozva egyszerűen deklarálja annak összegét, a szolidaritási hozzájárulás kivetésére és megfizetésére való eljárás teljes egészében a garanciák nélküli, szabályozatlan tartományba került át” (indítvány, 45/15. o.). Az indítványozó szerint ezzel a szabályozás sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében garantált, tisztességes hatósági ügyintézéshez való alapjogot, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogállam-elvet és az abból fakadó egyes követelményeket, konkrét esetben elvezet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog sérelméhez, illetve az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e), f) és g) pontjában védett feladat- és hatáskör vonatkozásában is alaptörvény-sértő helyzetet teremt.

II.

[4] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez, valamint a készpénzzel történő fizetéshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„32. cikk (1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

(...)

e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;

f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;

g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;

(...)."

- [5] 2. A Kvtv. 2. melléklet II. rész 1. pont 1.5. alpontjának támadott rendelkezése:

„1.5. Az e mellékletben szereplő jogcímek szerinti támogatások igénylési és döntési eljárására, valamint az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás megállapítására és a nettó finanszírozás keretében történő levonására nem kell alkalmazni az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) szabályait.”

- [6] 3. A Kvtv. 78. § (4) bekezdésének az alkotmányossági vizsgálatba bevont rendelkezése:

„(4) Felhatalmazást kap az államháztartásért felelős miniszter, hogy rendeletben tegye közzé a 2. melléklet 62. pontja szerinti önkormányzati szolidaritási hozzájárulás önkormányzatonkénti összegét.”

- [7] 4. Az NGM rendelet 1. melléklet támadott rendelkezése:

A települési önkormányzatok által 2025. évben teljesítendő önkormányzati szolidaritási hozzájárulás önkormányzatonkénti összege

A		B	C
1	Vármegye	Önkormányzat	Önkormányzati szolidaritási hozzájárulás összege forintban
481	Pest	Budaörs	6 099 807 695

III.

- [8] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdéseiben meghatározottak alapján mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie, ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott követelményeknek.

- [9] 1.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kvtv. 2025. január 1-jén, az NGM rendelet pedig 2025. február 12-én lépett hatályba. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2025. április 28-án adta postára, így az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidő megtartottnak minősül.

- [10] 1.2. Az Abtv. 52. §-a szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában megjelölte az Abtv. 26. § (2) bekezdését, amely alapján az alkotmányjogi panasz eljárást kezdeményezte, az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabályhelyeket, valamint az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit. Az indítvány tartalmaz a támadott jogszabályhelyek alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést, valamint rögzíti a kifejezett kérelmet a Kvtv., illetve az NGM rendelet támadott rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Mindezekre tekintettel a határozott kérelem követelményének [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontok] a beadvány megfelel.
- [11] 1.3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha 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, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [12] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetében (mivel az közvetlenül a norma ellen irányul) különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, mert a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól {1055/2026. (II. 20.) AB határozat, Indokolás [16]; 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [13] A Kvtv. 2. melléklet 62.1. pontja szerint „[a] 25 000 forint feletti egy lakosra jutó iparűzési adóerő-képességgel rendelkező önkormányzat az egy lakosra jutó iparűzési adóerő-képességétől függő mértékű szolidaritási hozzájárulást teljesít a központi költségvetésnek”. E szempont alapján rögzíti az NGM rendelet a konkrét fizetési kötelezettség mértékét kifejezetten az indítványozó vonatkozásában is. Figyelemmel pedig arra, hogy az indítványozó a szolidaritási hozzájárulás kötelezettje, rá a Kvtv. szolidaritási hozzájárulás megállapítására vonatkozó, támadott eljárási szabálya alkalmazandó. Ennél fogva személyes érintettsége kétségtől fennáll.
- [14] Az indítványozó maga is elismeri, hogy bár az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eljárás megindítására nyitva álló, a támadott jogszabályok hatályba lépésétől számított 180 napon belül még csak az alapjogi jelentőségű jogsérelmek egy része következett be (indítvány 45/8. o.). Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata azt is kimondta, hogy az érintettség akkor is megállapítható, ha a támadott jogszabály alkalmazására még nem került sor, de a panaszolt jogsérelem közvetlenül, belátható időn belül, kényszerítőleg bekövetkezik {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]}. Figyelemmel arra, hogy az NGM rendelet a szolidaritási

hozzájárulás egész éves összegét megállapította, az indítványozó számára annak teljesítése jogszabályon alapuló kötelezettség, így a tényleges érintettség fennállása is megállapítható.

- [15] A közvetlen érintettség vonatkozásában hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a közvetlen érintettség követelményének nem felel meg az olyan norma, amely alkalmazásának szabályszerűségéről bíróság dönthet {3202/2025. (VI. 23.) AB határozat, Indokolás [37]}. Jelen esetben az indítványozó egyrészt éppen azt a szabályt támadja, amely a szolidaritási hozzájárulás megállapítását, illetve levonását kivonja az Ákr., és így az Ákr. alapján meghozott érdemi vagy eljárást lezáró döntésekkel szemben igénybe vehető bírói kontroll hatálya alól, másrészt pedig azzal a jogszabállyal szemben terjeszt elő alkotmányjogi panaszt, amely a hozzájárulás konkrét összegét jogszabályban rögzíti, és amellyel szemben – jogszabályi jellegénél fogva – eleve csak az alkotmánybírósági út adott. Mindezekre tekintettel a közvetlen érintettség követelménye is teljesül az indítványozó esetében.
- [16] 1.4. Az Alaptörvény indítványban megjelölt B) cikk (1) bekezdésére az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint csak a kellő felkészülési idő hiányával, illetve a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalmával összefüggésben alapítható alkotmányjogi panasz {lásd például: 3045/2022. (I. 31.) AB végzés, Indokolás [12]}. Jelen esetben az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére csak áttételesen hivatkozik, ezért az alkotmányjogi panasz ezen része nem felel meg az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételeknek, az indítvány érdemi vizsgálatára e vonatkozásban nincs lehetőség.
- [17] 2. Az Alkotmánybíróság az indítvány befogadhatóságának vizsgálata kapcsán megjegyzi: az eljárás időtartama alatt az Alaptörvény tizenhetedik módosítása hatályon kívül helyezte az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdését, így az abban foglalt hatásköri korlát vizsgálata nem volt szükséges.
- [18] 3. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésként azonosította, hogy összeegyeztethető-e az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, tisztességes hatósági ügyintézéshez való joggal, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való joggal, illetve az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e), f) és g) pontjával az a jogalkotói megoldás, amely a helyi önkormányzatokat terhelő szolidaritási hozzájárulás teljesítésére irányuló kötelezettség megállapítását és levonását teljes egészében kivonja a közigazgatási hatósági eljárás hatálya alól, és a fizetési kötelezettség mértékét az egyes kötelezettek tekintetében jogszabályban határozza meg.

- [19] 4. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével érdemben bírálta el.

IV.

- [20] Az indítvány megalapozott.

- [21] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként a támadott szabályoknak a tisztességes hatósági ügyintézéshez való joggal fennálló összefüggését vizsgálta meg. Ennek során az Alkotmánybíróság az Abh.-ban foglalt megállapításokból, valamint az Abh. alapjául szolgáló és a jelen ügyben támadott jogszabályi környezet összevetéséből indult ki.

- [22] 1.1. A tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog kapcsán az Alkotmánybíróság gyakorlata elvi éllel rögzítette: „A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, az iratokat megismerje és az igazgatási szervek a döntéseiket indokolják. Az elvek összefüggésben állnak a jó közigazgatás fogalmával, valamint a közigazgatási eljárásjog közös európai elveivel. Elvként érvényesül a pártatlan, részrehajlás nélküli ügyintézés, a jogegyenlőség, a diszkrimináció tilalma, valamint a tisztességes ügyintézés követelménye. A tisztességes hatósági eljárás alapvető követelménye, hogy a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályi rendelkezéseket. A tisztességes hatósági eljárás azonban nem pusztán a jogszabályok megtartásával azonos, bár az mindenképpen szükséges feltétele annak” {3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [26]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata azt is egyértelművé teszi, hogy „[a]z Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog alanya [...] az ügyfél [...]. E jog kötelezettje a közigazgatási hatóság [...]. Az alapjog rendeltetése, hogy ügyfélközpontú megközelítésben biztosítsa a közérdek és a szubjektív jogvédelem közötti egyensúlyt, az anyagi jog érvényesülését, végső fokon a hatóság jogszerű működését. Tartalmát tekintve a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja azokat a részjogosítványokat, amelyek az ügyfél részvételi jogainak biztosítása megköveteli” {Abh., Indokolás [85]}. „Összetevői közé tartozik ezért egyebek mellett a nyilatkozattétel és a szankció-megállapítással végződő közigazgatási eljárásokban a hatékony védekezéshez való jog” {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [57]; 7/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}.

- [23] 1.2. Jelen ügy központi kérdése, hogy az önkormányzat számára forrás-elvonást jelentő (még ha adónak nem is tekinthető) fizetési kötelezettség megállapítása milyen eljárásban történik. Az Abh. kimondta: „ha egy közigazgatási hatóság közhatalom erejével felruházott eljárást folytat, akkor arra kiterjed az Alaptörvény XXIV. cikk (1)

bekezdésének az alkalmazási hatálya” {Abh., Indokolás [89]}. Jelen esetben egy olyan konkrét (helyi önkormányzatonként egyedileg előírt) fizetési kötelezettségről van szó, amelyet közhatalom gyakorlása folytán, miniszteri rendeletben történő rögzítéssel állapítanak meg, majd vonják le ennek következtében (a kincstár által a helyi önkormányzatokat megillető támogatások sajátos folyósítási eljárása, a nettó finanszírozás során), így az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének alkalmazandósága az ügy és az intézkedés egyedi jellege folytán kétségtelenül fennáll.

- [24] Az Alkotmánybíróság gyakorlata a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog érvényesülését tartalmi vizsgálathoz köti, amely során elemzi az alapjog sérelmére vezető jogszabályi környezetet, a szabályozás célját, a konkrét ügy tényállását, illetve az abból levont következtetéseket az adott esetre vonatkoztatható alapjogsérelemre {7/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [31]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata arra is felhívta a figyelmet, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése az összes hatósági eljárásra vonatkozik. „Mérceként szolgál a szakjogi szabályok szerint folyó hatósági eljárások számára. Egyfelől megtestesíti a hatósági eljárás alapjogilag egységként értékelt és védett minőségét. Másfelől részjogosítványokból épül föl. A részjogosítványok katalógusában vannak olyanok, amelyeket az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése maga nevesít, mint ahogyan találhatók benne olyanok is, amelyeket az Alkotmánybíróság vezetett le” {25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [25] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére tekintettel jelen esetben folytatandó alkotmányossági vizsgálat során tehát annak áttekintése szükséges, hogy a jogszabályi környezet mennyire alkalmas arra, hogy egyedi ügyben a tisztességes hatósági ügyintézés garanciáit biztosítsa.
- [26] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abh. meghozatalakor hatályos jogi környezethez képest a Kvtv. támadott szabálya valóban érdemi változást jelent. Az Abh. alapját képező 2023. évi központi költségvetésről szóló 2022. évi XXV. törvény ugyanis nem vonta ki a szolidaritási hozzájárulás megállapítására irányuló eljárást az egyedi hatósági közigazgatási ügyek intézését átfogóan, kódexként szabályozó Ákr. hatálya alól.
- [27] Az Abh. indokolása az Ákr. alkalmazhatóságának központi jelentőséget tulajdonított az Alaptörvény XXIV. cikkének sérelme kapcsán. Kimondta ugyanis, hogy az akkor vizsgált költségvetési törvény vonatkozó rendelkezése „úgy szól, hogy az e mellékletben szereplő jogcímek szerinti támogatások igénylési és döntési eljárására nem kell alkalmazni az Ákr. szabályait. Ez a törvényi rendelkezés azonban nem képezheti az akadályát annak, hogy a szolidaritási hozzájárulás kivetésére – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével összhangban – a Kincstár alkalmazza az Ákr.-t. Az Alkotmánybíróság ugyanis megállapította, hogy a szolidaritási hozzájárulás nem támogatás, hanem közjogi fizetési kötelezettség (Indokolás [63]). A szolidaritási

hozzájárulás kivetése az Ákr. hatálya alól kivett eljárások között sem található meg [vesd össze: Ákr. 8. § (1) bekezdés]” {Abh., Indokolás [112]}.

- [28] A 2025. évi, jelen ügyben támadott Kvtv. 2. melléklet II. rész 1. pont 1.5. alpontja ugyanakkor azt mondja, hogy az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás megállapítására és a nettó finanszírozás keretében történő levonására az Ákr. szabályait nem kell alkalmazni. Ezzel egyidejűleg, és a korábbi szabályozástól eltérően a Kvtv. 78. § (4) bekezdése felhatalmazást adott az államháztartásért felelős miniszternek, hogy az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás összegét az egyes önkormányzatokra lebontva rendeletben állapítsa meg.
- [29] A jogszabályi környezet tartalmát tekintve tehát elmondható, hogy a szolidaritási hozzájárulás megállapításra és levonására irányuló eljárás nemcsak kikerült az Ákr. hatálya alól, hanem arra semmilyen más, egyedi közigazgatási hatósági döntéshozatalra vonatkozó törvényi szabályozás (pl. az adóigazgatás eljárási szabályai vagy egy esetleges külön törvény) nem alkalmazható. Ezzel és az összegek NGM rendeletben történő meghatározásával a jogalkotó megszüntette a szolidaritási hozzájárulás megállapítására és levonására irányuló eljárás egyedi ügy és egyedi ügyintézés jellegét, így nemcsak egy konkrét törvény hatálya alól vonta ki a szabályozást, hanem az Alaptörvény XXIV. cikk (1) hatálya alól is. Megfelelő eljárási törvényi háttér nélkül ugyanis az egyedi ügy intézésével szemben támasztott alaptörvényi követelmények nem érvényesülhetnek. A „hatósági közigazgatási ügy”-jelleg megszüntetése (illetve az ügy egyedisége ellenére annak el nem ismerése) az alapjog érvényesülését közvetlenül korlátozza.
- [30] 1.3. Megállapítható tehát, hogy a jelen ügyben támadott, a szolidaritási hozzájárulás meghatározására irányadó szabályok az ügy érdemi kérdését (fizetési kötelezettség meghatározása) teljes egészében kivonják a közigazgatási hatósági eljárás, illetve az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog garanciális feltételrendszerét biztosító szabályozás hatálya alól.
- [31] Ez a szabályozási megoldás pedig egyértelműen ellentétes azzal is, amit az Abh.-ban az Alkotmánybíróság kimondott, hiszen az a konkrét ügyben alkalmazandó – a jelenlegitől eltérő – jogszabályi környezetben is a tisztességes hatósági ügyintézés megvalósulását biztosító eljárási környezet szükségességét hangsúlyozta: „Amennyiben a Kincstár a helyi önkormányzatot terhelő szolidaritási hozzájárulás megelőlegezéséből fakadó követelése megtérítése céljából a beszédési megbízást úgy nyújtja be, hogy előtte lefolytatta a tisztességes hatósági eljárást és abban meghozta a formalizált döntését a szolidaritási hozzájárulás kivetéséről, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése csorbát nem szenved” {Indokolás [114]}.
- [32] Az Alkotmánybíróság korábban is állapította már meg olyan eljárás alaptörvényellenességét, amelyben az előzőleg egyértelműen jogalkalmazói típusú eljárás helyébe jogalkotási típusú eljárás lépett {egyházak elismerése; 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [205]–[208]}. Az akkor követett megközelítésmód jelen esetben

is irányadó. Ennek alkalmazásával megállapítható, hogy ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikkével olyan jogalkotói megoldás, amely egyedi közigazgatási döntések konkrét tartalmának jogszabályban történő rögzítése révén kivonja a döntés meghozatalához vezető eljárást a közigazgatási eljárásokra vonatkozó garanciális feltételrendszer hatálya alól, ellehetetlenítve ezzel az ügyféli jogok hatékony gyakorlását és a bírósági jogorvoslatot.

- [33] Bár a konkrét indítvány az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésére nem hivatkozik, ezért az Alkotmánybíróság nem is arra vonatkoztatva vezette le a szabályozás alaptörvény-ellenességét, a XXIV. cikk, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése hangsúlyos összekapcsolódása {3434/2023. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [48]} miatt szükséges utalni arra, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő garanciákat mellőző, az egyedi közigazgatási döntést jogszabályban megállapító szabályozási megoldás egyben ellehetetleníti azt is, hogy az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás kötelezettje a fizetési kötelezettsége jogalapját ésösszecszerűségét jogorvoslati eljárásban vitassa, ide értve a bírói út igénybe vételét is.
- [34] Az Alkotmánybíróság korábban 1056/2026. (II. 20.) AB határozatában (Indokolás [77]) és 32/2019. (XI.15.) AB határozatában (Indokolás [69]) egy sajátos jogi konstrukció, az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) által kibocsátott fizetési felhívás kapcsán jelentőséget tulajdonított annak, hogy az ÁSZ által kibocsátott fizetési felhívás „közvetlen”, önálló közigazgatási perben történő vitathatóságának hiánya nem jelenti azt, hogy az ÁSZ által kibocsátott ezen fizetési felhívás ne lenne utóbb, „közvetetten” bíróság előtt vitatható. Ezt pedig arra vezette vissza, hogy a Magyar Államkincstár a központi költségvetésből származó támogatások visszafizetésével összefüggésben az Ákr. alapján határozatot hoz, és a Magyar Államkincstár döntése ellen az Ákr. és a Kp. szabályai szerint van helye jogorvoslatnak. Jelen esetben a Kvtv. és az NGM rendelet ugyanakkor éppen ezt az utat zárja el, azaz sem „közvetlen”, sem „közvetett” bírói út nem áll az érintettek rendelkezésére, hogy fizetési kötelezettségük megállapítását,összecszerűségét vitassák. Ez pedig megvalósítja az Alaptörvény együttesen értelmezett XXIV. cikke, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése sérelmét is.
- [35] Az Alkotmánybíróság egyúttal hangsúlyozza: az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése értelmében a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről. Az a jogalkotói megoldás, amely a „hatósági ügy”-jelleg megszüntetése, illetve el nem ismerése révén bírói úton nem támadható módon jogszabályba foglal egy tartalmában egyedi közigazgatási döntést, az Alaptörvény XXIV. cikk (1), illetve XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései mellett megvalósítja az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének, abban a közigazgatási határozatok törvényességének felülvizsgálatára vonatkozó bírói hatáskört biztosító rendelkezés sérelmét is. Azzal ugyanis, hogy az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás összegét jogszabály határozza meg, az összeg meghatározására és levonására vonatkozó eljárást pedig kivonja az eljárásjogi

garanciák hatálya alól (így egyik esetben sem születik közigazgatási határozat) a bíróságot elzárja attól, hogy egy, az Alaptörvényben garantált hatáskörét gyakorolhassa.

- [36] 1.4. A fentiek szerint megállapítható, hogy a Kvtv. 2. melléklet II. rész 1. pont 1.5. alpontjának „valamint az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás megállapítására és a nettó finanszírozás keretében történő levonására” szövegrésze alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezményeinek megállapításánál figyelemmel volt arra, hogy a szolidaritási hozzájárulás esetében egy különösen összetett költségvetési – elszámolási konstrukcióról van szó, amely jelentős összegek átcsoportosításával is együtt jár. A költségvetési gazdálkodás kiegyensúlyozottságának tiszteletben tartására vonatkozó, az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdésében foglalt, az Alkotmánybíróságra is irányadó kötelezettség teljesítése érdekében ugyanakkor az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség következményét *pro futuro* jelleggel, 2026. december 31-i hatállyal állapította meg.
- [37] Az NGM rendelet esetében az alaptörvény-ellenesség megállapítására okot adó körülmények hasonlóképpen fennállnak, ugyanakkor az Alkotmánybíróság ennek következményét az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt alkotmányjogi panasz eljárás személyes – *actio popularis*-tól elkülönülő – jellege okán csak az indítványozóra vonatkozó és általa támadott sor vonatkozásában állapította meg; esetében *ex nunc* jelleggel.
- [38] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Kvtv. 2. melléklet II. rész 1. pont 1.5 alpontja alaptörvény-ellenes szövegrészének megsemmisítése mellett is fennmarad a Kvtv. 78. § (4) bekezdésében foglalt, az alaptörvény-ellenes szabályozási technika alkalmazására felhatalmazást adó rendelkezés. Ezért az Alkotmánybíróság szoros tartalmi összefüggés okán, a jogbiztonság védelmében e felhatalmazó rendelkezést is megsemmisítette, szintén *pro futuro* jelleggel, 2026. december 31-i hatállyal.
- [39] A megsemmisítéssel lehetővé válik, hogy a jogalkotó ezeket az elszámolási viszonyokat komplexen újra rendezze. A nemzetközi szabályozási mintákból számos megoldási alternatíva kínálkozik arra, ha a jogalkotó egy ilyen típusú, a „tehetősebb” önkormányzatok számára előírt fizetési kötelezettséget kíván bevezetni. Annak megítélése, hogy a szolidaritás érvényesülését az önkormányzatok között mely megoldás szolgálja a legjobban, a jogalkotó mérlegelésébe tartozó kérdés; a szabályozás kidolgozása során az Alaptörvényből és a nemzetközi kötelezettségekből fakadó elvárásoknak megfelelő szabályozási konstrukciót kell kialakítani. Amennyiben a jogalkotó a jelenlegi vagy ahhoz hasonló szisztéma fenntartása mellett dönt, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadóan biztosítani kell, hogy az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás kötelezettje a hozzájárulás összegének megállapítására, illetve nettó finanszírozás keretében történő levonására irányuló eljárásban gyakorolhassa azon jogokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a szolidaritási hozzájárulás jogalapját ésösszegezését vitathassa.

- [40] 2. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az Alkotmánybíróság az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, akkor a további alkotmányi rendelkezés esetleges sérelmét ugyanazon rendelkezéssel összefüggésben érdemben nem vizsgálja {lásd például: 35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [57]}. Ezért az indítvány érdemben vizsgált részei tekintetében a további alkotmányossági összefüggések elemzésétől az Alkotmánybíróság eltekintett.
- [41] A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének a Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosításával összefüggésben az Alkotmánybíróság működését érintő egyes törvények módosításáról szóló 2026. évi LII. törvénnyel módosított rendelkezésén alapul.

Budapest, 2026. szeptember 21.

Dr. Czine Ágnes s.k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese

Dr. Handó Tünde s.k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s.k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Kozma Ákos s.k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sonnevend Pál s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [42] A határozat rendelkező részével és az indokolás alapgondolatával egyetértek: a szolidaritási hozzájárulás megállapítására és a nettó finanszírozás keretében történő levonására irányuló eljárásnak az általános közigazgatási rendtartás hatálya alóli kivonása, s ezáltal a fizetési kötelezettség tartalmi meghatározásának egyedi hatósági eljárás és jogorvoslat nélküli, kizárólag jogszabályi úton történő rendezése, összeegyeztethetetlen az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével. A határozat indokolásának alábbi kiegészítését ugyanakkor szükségesnek tartom.
- [43] A testületi vita egyik súlypontja a tanácskozás során nemcsak az alaptörvény-ellenesség tényének megállapításán volt, hanem a jogkövetkezmény időbeli hatályán. A rendelkező rész a Kvtv. két megsemmisített rendelkezését *pro futuro*, 2026. december 31-i hatállyal, az NGM rendelet indítványozóra vonatkozó sorát pedig *ex nunc* hatállyal semmisíti meg. Álláspontom szerint ez az eltérő időbeli hatály nincs kellően megalapozva, és maga is új, indokolatlan egyenlőtlenséget teremt.
- [44] Igazságos megoldás – és ezt az indokolás kiegészítéseként rögzítendőnek tartom – az volna, ha a jogkövetkezmény időbeli hatálya egységes lenne mind a Kvtv., mind az NGM rendelet vonatkozásában. A szolidaritási hozzájárulás megállapítására szolgáló, alaptörvény-ellenesnek minősített eljárási konstrukció ugyanis oszthatatlan egésznek alkot: a Kvtv. felhatalmazó és eljárást kizáró rendelkezése, valamint az NGM rendeletben rögzített, önkormányzatonkénti konkrét összeg egymástól elválaszthatatlanok. Nincs olyan alkotmányos indok, amely az egyik jogszabályi szint tekintetében a jövőre nézve, a másik tekintetében pedig azonnali hatállyal rendezné ugyanazon alaptörvény-ellenes helyzetet.
- [45] Az időbeli hatály kérdését nem lehet elválasztani attól a szélesebb kontextustól sem, amelyben a szolidaritási hozzájárulás intézménye jelenleg áll. A választásokat megelőzően elhangzott az a kormányzati ígéret, amely a szolidaritási hozzájárulás megszüntetését helyezte kilátásba. Ennek nyomán számos önkormányzat nem számolt ezzel a teherrel. Ezzel szemben azok az önkormányzatok, amelyekre – mint az indítványozóra is – a vitatott szabályozás alapján 2025-ben fizetési kötelezettség hárult, továbbra is bizonytalanságban vannak afelől, hogy a kötelezettségüket teljesíteniük kell-e, és ha igen, milyen jogcímen, miközben az Alkotmánybíróság éppen jelen határozatában állapítja meg, hogy az e kötelezettséget megállapító

eljárás alaptörvény-ellenes volt. Ez az ellentmondás – hogy a jogalkotó szintjén már bejelentett megszüntetési szándék és az Alkotmánybíróság által megállapított alaptörvényellenesség dacára egyes önkormányzatoknak mégis fizetniük kell, önmagában is alátámasztja, hogy a jogkövetkezmény időbeli hatályát nem lehetett volna a jövőre halasztani.

- [46] Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a szolidaritási hozzájárulás egyes önkormányzatokra eső mértékének meghatározása mögött meghúzódo szempontrendszer a rendelkezésre álló iratokból nem vált egyértelművé. Az NGM rendelet önkormányzatonként, egyedi soron állapítja meg a fizetendő összeget, azonban nem tárható fel kellő biztonsággal, hogy az eltérő lakosságszámú és eltérő saját bevételi (így különösen iparűzésiadó-erő-képességi) helyzetben lévő önkormányzatok tekintetében a teherviselés mértéke mennyiben felel meg az arányosság és az egyenlő bánásmód követelményének. Éppen az ilyen jellegű, számítási módszertant és mérlegelési szempontokat érintő kérdések azok, amelyeket egy, az Ákr. garanciáit biztosító, indokolási kötelezettséggel járó eljárás tenne ellenőrizhetővé és vitathatóvá; ezek hiánya tehát nemcsak eljárásjogi, hanem – a teherviselés igazságosságán keresztül – tartalmi aggályokat is felvet.
- [47] Mindezekre tekintettel úgy vélem, hogy a megsemmisítés jogkövetkezményét mindkét jogszabály vonatkozásában *ex tunc* hatállyal kellett volna megállapítani. Az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdéséből fakadó, a költségvetési egyensúly védelmére vonatkozó szempont önmagában nem elegendő indok a *pro futuro*, illetve az *ex nunc* hatály melletti döntéshez, tekintettel arra, hogy az érintett önkormányzatok az alaptörvény-ellenesen lefolytatott eljárás következményeit évek óta, jogorvoslati lehetőség nélkül viselik. Az *ex tunc* hatályú megsemmisítés nem jelentett volna automatikus és azonnali visszafizetési kötelezettséget minden esetben, ugyanakkor lehetőséget teremtett volna arra, hogy az érintett jogviszonyokat a jogalkotó és a jogalkalmazó az alkotmányos követelményeknek megfelelően, méltányosan rendezze.
- [48] Végül hangsúlyozni kívánom az egyenlő bánásmód szempontjából fennálló feszültséget is. A határozat az NGM rendelet megsemmisítését – az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz személyes jellegére tekintettel – kizárólag az indítványozóra, Budaörs Város Önkormányzatára vonatkozó sor tekintetében mondja ki. Ebből az következik, hogy miközben az Alkotmánybíróság megállapítja: az indítványozóval szemben alkalmazott eljárás alaptörvény-ellenes volt, ugyanezen alaptörvény-ellenes eljárásban, ugyanazon szempontrendszer alapján megállapított fizetési kötelezettség a többi érintett önkormányzat tekintetében változatlanul fennmarad. Márpedig, ha az indítványozó, Budaörs számára a hozzájárulás jogalapja megdőlt, ugyanennek elvben minden, azonos jogi és ténybeli helyzetben lévő önkormányzat esetében is irányadónak kellene lennie. Az *actio popularis* kizártsága az egyedi panaszeljáráshoz indokolt lehet, ez azonban nem oldja fel azt az alkotmányossági feszültséget, hogy azonos alaptörvény-ellenes szabályozás alapján

egyes önkormányzatok mentesülnek, mások pedig – kizárólag amiatt, mert nem éltek alkotmányjogi panasszal – kötelezettek maradnak a fizetésre. Ez a helyzet a jogalkotó számára is jelzésértékű: az új szabályozás kialakítása során nemcsak az eljárási garanciák helyreállítására, hanem a már beállt jogkövetkezmények egységes és arányos rendezésére is figyelmet kell fordítani.

- [49] A fentiek okán csatlakozom a határozat rendelkező részéhez és alapvető indokaihoz, ugyanakkor a jogkövetkezmény időbeli hatálya, valamint az önkormányzatok közötti egyenlő teherviselés kérdésében a többségi állásponttól eltérő, a fentiekben kifejtett álláspontot tartom fenntartandónak.

Budapest, 2026. szeptember 21.

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró