

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

III/2030/2026.

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 84. § (1a) és (1c) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék tanácsa – az Abtv. 25. §-a alapján, a folyamatban lévő eljárása felfüggesztése mellett – az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 84. § (1a) és (1c) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá a folyamatban lévő ügyben (104.K.703.570/2025.) az alkalmazásának kizárását kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítvány az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és 32. cikk (1) bekezdése *f)* pontja sérelmére hivatkozott.
- [2] 1.1. A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló tényállás szerint közigazgatási jogvita tárgyában indult eljárásban a Magyar Államkincstár [...] Vármegyei Igazgatósága alperes – az Áht. 84. § (1c) bekezdése 2025. július 1. napjától történő hatálybalépése folytán – 2025. július 23. napján hivatalból közigazgatási hatósági eljárást indított. Ennek során a 2025. július 29. napján kelt [...] számú határozatában megállapította, hogy a [...] Önkormányzata felperes és költségvetési szerve(i) 2025. évi tárgyévet megelőző második, 2023. évi beszámolójában szereplő költségvetési kiadási összege 5%-a 1 304 939 044 forint. Az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet 32. § (1)–(1a) bekezdése, 34. § (1) bekezdése, valamint 37. § (1) bekezdés *a)* pontja és (6) bekezdése alapján, az alperes által működtetett elektronikus adatszolgáltató rendszerben a felperes által benyújtott beszámolók egyik űrlapjának egyik sora figyelembevételével a felperes és költségvetési szerveinek összesített 2023. évi költségvetési kiadását 26 098 780 876 forintban állapította meg; ezen összeg 5%-a pedig 1 304 939 044 forint.

- [3] A felperes a tárgyaláson pontosított keresetében az alperesi határozat megsemmisítését kérte. Noha az alperesi számítás számszaki helyességét nem vitatta, ugyanakkor az Áht. 2025. július 1. napján hatályba lépett 84. § (1a)–(1f) bekezdésében rögzített törvényi kötelezettségek és az alperesi határozat együttesen azt eredményezik, hogy – érdemi felkészülési idő nélkül, költségvetési év közben – lényegileg elveszítette a saját, hitelintézeti számlákon tartott pénzeszközei feletti rendelkezési jogosultságát, amely mind a hitelfelvétel, mind a befektetések tekintetében alapvetően, tartós jogviszonyok átalakítására is kiterjedően korlátozza a gazdálkodása önállóságát. Így ugyan a keresettel támadott határozat formailag megfelel az Áht. 84. § (1a)–(1f) bekezdésének, azonban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe és XIII. cikkébe ütközik, mivel az alkotmányos alapjogi tulajdonvédelem alá tartozó jogait megfelelő közérdekű cél és kellő szabályozási átmenet nélkül, a tartós jogviszonyokra is kiterjedő hatállyal, a jogbiztonság követelményével ellentétesen korlátozza. Ennek okán az Áht. jelen ügyben alkalmazott rendelkezései, különösen a 84. § (1a) és (1e) bekezdés Alaptörvénybe ütközése folytán az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére tett indítványt.
- [4] Az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte. Hangsúlyozta, hogy a felperes pénzeszközeinek beutalására vonatkozó kötelezettségét törvény, és nem a keresettel támadott határozat írja elő. Álláspontja szerint az Áht. 84. § (1a)–(1f) bekezdése nem alaptörvény-ellenes, a szabályozás ugyanis egyrészt nem vonja el a felperestől a pénzeszközei feletti rendelkezési jogát, így nem sérül a felperes tulajdonhoz való joga, másrészt pedig a felperes költségvetésén, pénzügyi, likviditási helyzetén semmiben sem változtat, amely miatt nem merült fel olyan körülmény, amely a jogbiztonság szempontjából értékelhető lenne. Mindezek okán kérte a felperes indítványának elutasítását.
- [5] 1.2. Az Áht. 84. § (1a)–(1f) bekezdései lényege szerint, bizonyos önkormányzatoknak (fővárosi önkormányzat, fővárosi kerületi önkormányzat és a megyei jogú városi önkormányzatok, együtt: beutalással érintett önkormányzat) a hitelintézet által vezetett fizetési számlájáról a működésükhöz, feladatellátásaikhoz ideiglenesen nem szükséges forrásaik meghatározott összeghatár (limitérték) feletti részét a Kincstár által vezetett kincstári számlájukra kell utalni (beutalás). A beutalást a fizetési számlát vezető hitelintézet teljesíti.
- [6] 2. Az indítvány lényege szerint az Áht. 84. § (1a) és (1c) bekezdései drasztikusan és alaptörvény-ellenesen beavatkoznak az önkormányzatok gazdálkodásába. A szabad pénzeszközök után a kereskedelmi bankok kamatot fizettek egyrészt a hosszabb időre lekötött pénzek után, másrészt a napvégi összeg után. Ez a kamatkiesés a felperesnél jelentős összeg. Az alperes a keresettel támadott határozatot az Áht. 84. § (1a) és (1e) bekezdése alapján hozta meg. A bíróságnak a határozat jogszerűségének megítélése során azt alkalmaznia kell. A bíróság a peres eljárás során észlelte, hogy az

Áht. 84. § (1a) és (1c) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe és 32. cikk (1) bekezdés f) pontjába ütközik.

- [7] 2.1. Az indítvány a kellő felkészülési időre vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat felidézése mellett azzal érvel, hogy a jelen ügyben megállapítható lehet a kellő felkészülési idő – az Alaptörvényben biztosított önálló gazdálkodáshoz való joggal való egyidejű – sérelme. A közpénzek szabályozásával összefüggő egyes törvények, valamint a számvitelről szóló törvény módosításáról szóló 2025. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 14. § (2) bekezdése – a 31. § (3) bekezdés alapján- 2025. július 1-jei hatállyal az Áht. 84. §-át a keresettel támadott határozat meghozatalakor hatályos (1a)–(1f) bekezdéssel egészítette ki, amely a Magyar Közlöny 2025. évi 55. számában jelent meg, került kihirdetésre 2025. május 12. napján. Noha a Módtv. kihirdetése és hatályba lépése között több mint másfél hónap eltelt, a bíróság szerint a kellő felkészülési idővel kapcsolatos alkotmányossági aggályt az a sajátosság alapozza meg, hogy jelen ügyben az önkormányzatok autonómiájába tartozó kérdés, nevezetesen az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pontjában biztosított önálló gazdálkodáshoz való jog érintett. A helyi önkormányzatok alapvető kötelezettsége, hogy a képviselő-testület az adott költségvetési év március 15. napjáig fogadja el a költségvetési rendeletet, ellenkező esetben súlyos következményekkel kell szembenéznie. Azáltal, hogy a jogalkotó az Áht. 84. §-ának módosítását – így a jelen perben alkalmazandó (1a) és (1c) bekezdését – költségvetési év közben rendelte el, egyfelől azzal a következménnyel járhat, hogy az egyes érintett önkormányzatok (mint a jelen per felperese) nem ismerhették meg a költségvetésük tervezése során azon feltételrendszert, amelyeket a Módtv. révén beiktatott decentralizált számlavezetés jelent, másfelől pedig a gazdálkodásuk önállóságára is negatív hatást gyakorolva jelentős veszteséggel terhelhetik meg az egyes önkormányzatokat. (Indokolás [11]).
- [8] 2.2. Az indítvány hivatkozik a tiltott visszamenőleges hatályú jogalkotásra. Ennek lényege szerint az Áht. 84. § (1a) és (1e) bekezdésben egyaránt szereplő „tárgyévét megelőző második évi beszámolójában szereplő költségvetési kiadási összeg” fordulat azt eredményezte, hogy az alperesnek a felperes 2023. évi beszámolójában szereplő költségvetési kiadási összegének 5%-át kellett meghatároznia. A helyi önkormányzatok Alaptörvény-konform működéséhez – a költségvetési rendelet elfogadása mellett - az adott költségvetési év zárszámadásának rendelet formájában történő elfogadása nélkülözhetetlen. A felperes a jelen perben érintett 2023. évi zárszámadását az Önkormányzat 2023. évi zárszámadásáról szóló 9/2024. (V. 14.) önkormányzati rendeletével elfogadta, így a 2023. költségvetési év eredményesen lezárultnak tekintendő. Egy adott önkormányzat költségvetése mindig a megelőző év egyenlegéből indul ki, ily módon az tartós jogviszonynak minősül. A jogalkotó a módosítással egy folyamatos jogviszonyba avatkozott be, amely – az

alkotmánybírósági gyakorlat tükrében – visszaható hatályú jogalkotást keletkeztetett (Indokolás [14]).

- [9] 2.3. Az indítvány szerint az Áht. 84. § (1a) és (1c) beiktatása révén a felperes számára okozott hátrány az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pontjának sérelmében érhető tetten. A felperes önálló gazdálkodáshoz való joga oly módon sérül, hogy az alperesi határozat által meghatározott érték (a tárgyévet megelőző második évi beszámolójában szereplő költségvetési kiadási összeg 5%-a) felett kizárja a pénzeszközök hitelintézeti számlán történő elhelyezését, és magát a számlavezető hitelintézetet kötelezi az ezen limitet meghaladó összeg kincstári számlára utalására. A szabályozás tehát nem is az érintett önkormányzatot, hanem a számlavezető bankját nevesíti kötelezettként olyan pénzösszeg kincstári számlára történő átcsoportosítására, amely feletti rendelkezési jog egyébként magát az önkormányzatot - mint a költségvetési rendelet elfogadására feljogosított intézményt – illeti meg. Ez a bíróság álláspontja szerint megalapozza az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pontjának sérelmét.
- [10] A bíróság utalt arra, hogy a jogalkotó a módosító törvény indokolásában a közérdeket (a központi költségvetés likviditási helyzetét javításának államcélját) jelölte meg az önkormányzatisághoz (különösen az önálló gazdálkodáshoz) való jog mint alkotmányos jog korlátozásának eszközeként. Az indítvány szerint e jogkorlátozásnak ugyanakkor három – arányossághoz köthető – feltétele van: egyrészt, hogy az államcél alaptörvényi szinten rögzítve legyen [ez még akár teljesülhet is, vö. Alaptörvény 36. cikk (4)–(5) bekezdését], másrészt a mérlegelés során általánosságban közérdekhez képest az alkotmányos jogok védelme nagyobb súllyal kerüljön figyelembevételre, harmadrészt pedig annak elfogadása, hogy az alkotmányos alapjogoknak van egy sérthetetlen belső magja. Az indítvány szerint az Áht. 84. § (1a) és (1c) bekezdése esetében a második feltétel nem teljesül, egyértelműen kizárólag a közérdek érvényre juttatása tükröződik a módosító törvény által beiktatott, támadott normaszövegben.
- [11] 3. A pénzügyminiszter 2026. szeptember 6-án az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján, mint a törvény kezdeményezője az indítvánnyal kialakított álláspontjáról részletesen, minden fontos körülményre kiterjedően tájékoztatta az Alkotmánybíróságot. A pénzügyminiszter szerint az indítvánnyal érintett jogszabályi rendelkezések megfelelnek az alkotmányossági követelményeknek, így azok nem ütköznek az Alaptörvény rendelkezéseibe.
- [12] Az észrevételben egyebek között szerepel, hogy az Áht.-módosítás a helyi önkormányzatok működéséhez, feladatellátásához ideiglenesen nem szükséges források kincstári számlára (a továbbiakban: KESZ) való utalását írta elő. Ezzel a KESZ likviditásának növelése, a központi költségvetés nettó finanszírozási igénye, valamint az államadósság csökkentése költséghatékony módon érhető el. Az önkormányzatok

közfeladatot látnak el, az államháztartás részeit képezik, ezért az önkormányzatok pénze, vagyona közpénz, bevételei államháztartási bevételek, kiadásai államháztartási kiadások, így az érintett rendelkezések alkalmazása során közpénz kerül a KESZ-re, de ez esetben is az önkormányzatok saját, Kincstár által vezetett számláira.

- [13] Utalt arra, hogy a központi költségvetés költségvetési hiányának finanszírozása céljából az államháztartásért felelős miniszter az Államadósság Kezelő Központ Zrt. útján a helyi önkormányzatok befektetési lehetőségeit biztosítandó, piaci kamatokhoz illeszkedő, kizárólag a helyi önkormányzatok részére kibocsátandó állampapír forgalomba hozatalát szervezi. A fenti módosítás óta folyamatosan bocsátja ki az Államadósság Kezelő Központ Zrt. az Önkormányzati Magyar Államkötvényt (a továbbiakban: ÖMÁK), ami 3 éves futamidejű, a jegybanki alapkamattal megegyező (jelenleg 5,75 %) havi kamatozású.
- [14] Álláspontja szerint a kereskedelmi bankok által nyújtott kamatbevétel nem abszolút védelem alatt álló tulajdoni elem, legfeljebb járulékos haszon, elmaradása nem értékelhető tulajdonelvonásként.

II.

- [15] 1. Az Alaptörvény érintett szabályai szerint:

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

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

f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;”

„43. cikk (1) Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.”

- [16] 2. Az Áht. érintett szabályai szerint:

[2. Az államháztartás rendszere]

„2. § Az államháztartás a közfeladatok ellátásának egységes szervezeti, tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási szabályok szerint működő rendszere.”

„3. § (1) Az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerből áll. [...]

(3) Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozik

a) a helyi önkormányzat,

b) a helyi nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat (a továbbiakban együtt: nemzetiségi önkormányzat),

c) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) és a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Njt.) szerint létrehozott társulás, valamint a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény alapján létrejött területfejlesztési önkormányzati társulás (a továbbiakban együtt: társulás),

d) a térségi fejlesztési tanács, és

e) az a)–d) pontban foglaltak által irányított költségvetési szerv.”

„84. § (1) A települési önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat és a társulás – a 84. § (1a) bekezdésére figyelemmel – fizetési számláját választása alapján egy belföldi hitelintézet vagy a kincstár vezeti.

(1a) A fővárosi önkormányzat, a fővárosi kerületi önkormányzat és a megyei jogú városi önkormányzat (a továbbiakban együtt: beutalással érintett önkormányzat) és költségvetési szerve belföldi hitelintézetnél vezetett forint számláiról a kincstárnál vezetett fizetési számlájára (e § alkalmazásában a továbbiakban: kincstári számla) a számlát vezető hitelintézet forintban átutalja a beutalással érintett önkormányzat és költségvetési szerve tárgyévet megelőző második évi beszámolójában szereplő költségvetési kiadási összegének 5%-át meghaladó pénzeszközét.

(1b) Az (1a) bekezdés szerint átutalt pénzeszközökről, valamint azok egyenlegéről a kincstár a beutalással érintett önkormányzat és költségvetési szerve számára elkülönített nyilvántartást vezet.

(1c) A kincstár határozatban a 2025. évre vonatkozóan 2025. július 31-ig, ezt követően a tárgyévet megelőző év október 15-éig megállapítja együttesen a beutalással érintett önkormányzat és költségvetési szerve tárgyévet megelőző második évi beszámolójában szereplő költségvetési kiadási összege 5%-át forintban. Amennyiben a beutalással érintett önkormányzat a fizetési számláját vezető belföldi hitelintézetnél attól eltérően nem rendelkezik, a forintban megállapított költségvetési kiadási összeg 5%-ának megfelelő összeg a belföldi hitelintézetnél vezetett számlák között egyenlő összegben kerül felosztásra az (1a) bekezdés szerinti utalási szintként. A számlák közötti megosztás a beutalással érintett önkormányzat részéről legalább havonta egy alkalommal módosítható. A határozatot egyfokú eljárásban kell meghozni, továbbá a

kincstár a határozathozatala során az e törvényben nem szabályozott kérdésekben az Ákr. szerint jár el.

(1d) A kincstár adott munkanapon – a hatályos, vonatkozó hirdetményében meghatározott módon és feltételek mellett – biztosítja, hogy az (1b) bekezdés szerinti elkülönített nyilvántartásban szereplő egyenlegig a beutalással érintett önkormányzat és költségvetési szerve által teljesítendő fizetési kötelezettségekhez szükséges pénzeszközök a beutalással érintett önkormányzat és költségvetési szerve belföldi hitelintézetnél vezetett fizetési számláján rendelkezésre álljanak.

(1e) A számlát vezető hitelintézet az (1a) bekezdés szerinti átutalást a beutalással érintett önkormányzatonként és költségvetési szervenként nyitott technikai fizetési számla közbeiktatásával is teljesítheti.

(1f) A beutalással érintett önkormányzat és költségvetési szerve

a) felhatalmazza írásban a kincstárat, hogy a fizetési számlája egyenlegéről folyamatosan tájékoztathatja a fizetési számláját vezető hitelintézetet,

b) felhatalmazza írásban a kincstárat, hogy az értékpapír nyilvántartási és az értékpapír számlája egyenlegéről folyamatosan tájékoztathatja a fizetési számláját vezető hitelintézetet,

c) felhatalmazza írásban a fizetési számláját vezető hitelintézetet, hogy a fizetési számlája egyenlegéről és a technikai fizetési számlája forgalmáról folyamatosan tájékoztathatja a kincstárat.

(1g) Az e §-ban és az e § végrehajtására kiadott jogszabályokban foglaltak megsértése esetén a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörében eljáró Magyar Nemzeti Bank a hitelintézettel szemben kétmillió forinttól egyszázmillió forintig terjedő bírságot szab ki azzal, hogy a bírság kiszabását megalapozó jogsértés megszüntetését a határozat közlését követően 1 hónappal ellenőrzi. Ha a jogsértő állapot nem szűnt meg, akkor a Magyar Nemzeti Bank

a) újabb bírság keretében ötmillió forint bírsággal sújtja a szolgáltatót és újabb 1 hónapos határidőt rendel el a határozatban foglaltak teljesítésére,

b) az első bírság kiszabását követő 4 hónap eredménytelen eltelte után újbóli bírság keretében tízmillió forint bírsággal sújtja a szolgáltatót,

c) az első bírság kiszabását követő 6 hónap eredménytelen eltelte után újbóli bírság keretében húszmillió forint bírsággal sújtja a szolgáltatót,

d) az első bírság kiszabását követő 8 hónap eredménytelen eltelte után újbóli bírság keretében negyvenmillió forint bírsággal sújtja a szolgáltatót,

e) az első bírság kiszabását követő 10 hónap eredménytelen eltelte után újbóli bírság keretében hetvenmillió forint bírsággal sújtja a szolgáltatót, és

f) az első bírság kiszabását követő 12 hónap eredménytelen eltelte után újbóli bírság keretében egyszázmillió forint bírsággal sújtja a szolgáltatót.

(2)

(3) A vármegyei önkormányzat önkormányzati hivatala és a térségi fejlesztési tanács költségvetési szervként működő munkaszervezete kivételével az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozó költségvetési szerv fizetési számláját az irányító szerv által az (1) bekezdés szerint választott számlavezető vezeti.

(4) A helyi önkormányzat hitelfelvétele, kötvénykibocsátása fedezetéül az önkormányzati törzsvagyron, a helyi önkormányzat általános működésének és ágazati feladatainak támogatása és a költségvetési támogatás nem használható fel. Ez az előírás nem vonatkozik a naptári éven belül lejáró, Gst. szerinti adósságot keletkeztető ügyletre, amelynek fedezetéül a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása felhasználható.”

III.

[17] 1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvényben és az Abtv.-ben lefektetett formai és tartalmi kritériumoknak {a feltételekkel kapcsolatos gyakorlatot lásd például: 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7]; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [9]}.

[18] 2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bíróság az eljárása felfüggesztése mellett végzéssel fordult az Alkotmánybírósághoz olyan közigazgatási eljárásban, amelynek tárgya a Magyar Államkincstár [...] Vármegyei Igazgatóság határozata. A határozat az indítvány szerint alkalmazta az Áht. 84. § (1a)–(1f) bekezdéseit.

[19] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés teljesíti a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeket.

[20] 3. A fentiek értelmében nem volt akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésben foglaltak alapján érdemi vizsgálatot folytasson le az Áht. 84. § (1a) és (1c) bekezdését érintően. Ezek azok a szabályok, amelyeknek a megsemmisítését a bírói kezdeményezés javasolja, és amelyeknek az alaptörvény-ellenességét illetően a végzés érvelést tartalmaz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, 32. cikk (1) bekezdése f) sérelmét illetően.

[21] A jelen indítvány azt a kérdést veti fel, hogy a beutalással érintett önkormányzatnál a belföldi hitelintézetnél vezetett forint számláiról a kincstárnál vezetett fizetési

számlájára előírt átutalás és ezzel kapcsolatban a kincstár határozathozatala az átutalási feltétel fennállását (a beutalással érintett önkormányzat és költségvetési szerve tárgyévét megelőző második évi beszámolójában szereplő költségvetési kiadási összegének 5%-át meghaladó pénzeszköze) illetően sérti-e a kellő felkészülési idő követelményét, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik-e, és alaptörvény-ellenesen korlátozza-e a helyi önkormányzatnak azt a jogát, hogy a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik.

IV.

[22] Az indítvány nem megalapozott.

[23] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként a helyi önkormányzatok jogállását az államháztartásban tekintette át.

[24] 1.1. Az államháztartás a közfeladatok ellátásának egységes szervezeti, tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási szabályok szerint működő rendszere. Az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerből áll. Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozik egyebek között a helyi önkormányzat és az általa irányított költségvetési szervek.

[25] Az Alaptörvényben nincs szó kifejezetten az államháztartásról, ugyanakkor az Állami Számvevőszékre (a továbbiakban: ÁSZ) vonatkozó szabályoknál szerepel az, hogy az ÁSZ ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását. A közpénzügyi fejezetben („A közpénzek”) a központi költségvetésről van szó, és a nemzeti vagyonról. Ugyanakkor az Alaptörvény adottnak veszi az államháztartást, annak a gazdálkodását és belőle származó források felhasználását.

[26] Az állami számvitelről az 1897. évi XX. törvénycikk rendelkezett. Ez a törvény alapvető pénzügyi jogszabály volt, amely egységes keretbe foglalta az állami költségvetés, a gazdálkodás és a pénzügyi ellenőrzés szabályait. 1949-ig volt hatályban, ekkor számolták fel a Legfőbb Állami Számvevőszéket is. Az államháztartást a Gazdasági Főtanács határozatai és rendeletek szabályozták. 1949 után az első, átfogó, egységes, alapvető pénzügyi törvény az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény volt, amelynek bizonyos elemei 2004-ig hatályban voltak. A modern államháztartási rendszert az 1992-es rendszerváltó törvény, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény alapozta meg. A hatályos Áht. szerint az államháztartás a közfeladatok ellátásának egységes szervezeti, tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási szabályok szerint működő rendszere. A törvény értelmében az államháztartásnak két fő alrendszere van, a központi alrendszer és az önkormányzati alrendszer.

- [27] Az államháztartás alrendszerei költségvetése végrehajtásának pénzügyi lebonyolításával és finanszírozásával összefüggő, központi kezelést igénylő feladatait a kincstár látja el az Áht. szabályai alapján.
- [28] 1.2. Az Áht. 84. § (1a)–(1f) rendelkezései alapján a Magyar Államkincstár a beutalással érintett önkormányzatok és költségvetési szervei részére 2025. október 1-jétől decentralizált önkormányzati számlavezetési szolgáltatást nyújt. Az Áht. 84. § (1a) rendelkezése alapján a beutalással érintett önkormányzatok és költségvetési szervei a fővárosi önkormányzat, a fővárosi kerületi önkormányzat és a megyei jogú városi önkormányzat és költségvetési szerve belföldi hitelintézetnél vezetett számláiról a Kincstárnál vezetett fizetési számlájára (úgynevezett kincstári többletnyilvántartó számlára) a számlát vezető hitelintézet forintban átutalja a beutalással érintett önkormányzat és költségvetési szerve tárgyévet megelőző második évi beszámolójában szereplő költségvetési kiadási összegének 5%-át meghaladó pénzeszközét.
- [29] A beutalással érintett önkormányzat és költségvetési szerve kincstári többletnyilvántartó számlájára a belföldi hitelintézetnél vezetett, beutalással érintett fizetési számlájáról (a kincstári hídszámla közbeiktatásával) történhet jóváírás (a számla más külső utalást közvetlenül nem fogadhat). A beutalással érintett önkormányzat a kincstári többletnyilvántartó számlájáról a belföldi hitelintézetnél vezetett „forrásszámlájára” indíthat utalást, valamint állampapír vásárlási céllal a kincstárnál vezetett értékpapírszámlájára utalhat át összeget. Állampapír visszaváltásakor a kincstárnál vezetett értékpapírszámlájáról történhet a kincstári többletnyilvántartó számláján jóváírás.
- [30] A kincstári többletnyilvántartó számlák mentesek a kincstári díjak és a pénzügyi tranzakciós illeték fizetése alól (ez mind a számlavezetési díjra, mind pedig a számlán történő forgalmazásra vonatkozik).
- [31] 2. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében „törvény keretei között” gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, és „törvény keretei között” határozza meg a költségvetését, annak alapján „törvény keretei között” önállóan gazdálkodik.
- [32] Az Áht. törvény. Ez az a törvény, amely az állami közpénzek és közvagyon beszedésének, kezelésének, elosztásának és ellenőrzésének alapvető szabályrendszerét határozza meg. Célja a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony és ellenőrizhető gazdálkodás garantálása.
- [33] 2.1. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése f) pontja sérelme vizsgálatánál egyrészt az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az önkormányzatok közfeladatot látnak el, az államháztartás részeit képezik, ezért az önkormányzatok pénze, vagyona közpénz, bevételei államháztartási bevételek, kiadásai államháztartási kiadások. A beutalással a

hitelintézeti fizetési számláról közpénz kerül az önkormányzat saját, a Kincstár által vezetett számlájára. Másrészt a szabályozás bizonyos helyi önkormányzati típusokra, a nagyobb helyi önkormányzatokra vonatkozik, ez objektív körülmény; ezeknek a helyi önkormányzatoknak nagyobb mind a technikai, informatikai, mind pedig a humán erőforrás hivatali infrastruktúrájuk, ugyanakkor számosságuk korlátozott (49 önkormányzat).

- [34] A kincstári számla terhére az érintett helyi önkormányzatok ÖMÁK-ot vásárolhatnak. A fizetési számla után a kamatkiesés jelentkezhetsen elvileg hátrányként, de az indítványban nem szerepel annak bemutatása, hogy a fizetési számla milyen előnyökkel jár és milyen hátrányai vannak a kincstári számlavezetésnek.
- [35] Az indítvány abból indul ki, hogy a beutalási kötelezettség hátrányt okoz (indokolás [12], [13], [15]) és „a felperes számára okozott hátrány az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pontjának sérelmében érhető tetten.” Azonban az önálló gazdálkodáshoz való jog nem értelmezhető önmagában, hanem csak a helyi önkormányzat államháztartásban elfoglalt helye, és a törvényi szabályozási keretek között. Az érintett helyi önkormányzat rendelkezési joga mind a fizetési számla, mind a kincstári számla felett megmarad.
- [36] 2.2. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pontja nem alapvető jogot tartalmaz, abban az értelemben, ahogyan arról az Alaptörvény I. cikk (2)–(4) bekezdései szólnak. Ezek szerint Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait. Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A (4) bekezdés szerint a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.
- [37] Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése a helyi önkormányzati autonómia mibenlétét határozza meg: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” Az Alkotmánybíróság az 8/2021. (III. 2.) AB határozatban rámutatott, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi önkormányzatok szempontjából Alaptörvényben biztosított jognak minősül, de nem tekinthető alapjognak. Ennek jelentősége az, hogy korlátozásának nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése (szükségesség-arányosság) a mércéje. Az Alaptörvény 31. cikkének alkotmányos tartalmát (önkormányzati autonómia) az Alaptörvény 32. cikkében garantált alkotmányosan védett hatáskörök/hatáskörcsoportok töltik meg tartalommal {vö. 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [162]}.
- [38] „A helyi önkormányzatok éppen azért jogosultak az Alaptörvény 32. cikkében foglalt autonómia védelmében az Alkotmánybírósághoz fordulni, mert különben

kiszolgáltatottá válnának az egyes államhatalmi szerveknek, különösen a végrehajtó hatalom központi szerveinek, valamint az alaptörvény-ellenes bírósági döntéseknek. A törvényhozó hatalommal szemben ezek a rendelkezések azonban csak korlátozott védelemre adnak lehetőséget, tekintettel arra, hogy eleve törvény keretei között léteznek. Ennélfogva a törvényhozó hatalommal szemben csak azok kiüresítése lehet az alaptörvény-ellenesség mércéje {3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [36]}” (3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [57]) Ennek megfelelően törvény az autonómiát korlátozhatja, de nem üresítheti ki {8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [168], lásd még: 3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [57]}.

- [39] 2.3. Valamennyi, az autonómia körébe tartozó alkotmányosan védett helyi önkormányzati hatáskör az Alaptörvény alapján törvény keretei között gyakorolható. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének állított sérelme esetén azonban egy speciális mérce: a kiüresítési mérce az irányadó, mivel az Alaptörvény itt nem alapjogokról rendelkezik, hanem alkotmányosan védett hatáskörökről. Ezért nem alapjogi, hanem hatásköri védelemről van szó az „önkormányzat-állam” relációban, a védelem alapja pedig az Alaptörvény, amely a 32. cikk (1) bekezdésében védeni rendeli az autonómiát az állammal szemben is, a 32. cikk (1) bekezdésében szereplő hatáskörökön keresztül.
- [40] A jelen indítvány azt a kérdést veti fel, hogy az Áht. szerinti beutalási kötelezettség a helyi önkormányzati hatáskör kiüresítését jelenti-e.
- [41] A vizsgált esetben – az előbbieken kifejtettek szerint - nem volt megállapítható a helyi önkormányzati autonómia kiüresítése. A helyi önkormányzatnak nincs Alaptörvényben biztosított joga ahhoz, hogy hitelintézeti fizetési számlát korlátlanul vegyen igénybe, ezen kívül a kincstári számlája feletti rendelkezési joga megmarad. A törvényhozás mérlegelési körébe tartozik azt, hogy hogyan rendezi az államháztartás központi alrendszere és az önkormányzati alrendszer viszonyát a kincstári számlavezetést illetően.
- [42] 3. Az Alkotmánybíróság a következőkben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből értelmezhető kellő felkészülési idő kérdését vizsgálta.
- [43] 3.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint annak vizsgálatát, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégeznie {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [122]}.
- [44] A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása tehát alapvetően a jogalkotó felelőssége azzal, hogy a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya alaptörvény-ellenesség megállapítását eredményezheti. „A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatályba

lépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket” {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [239]}.

- [45] Az Alkotmánybíróság a döntését ezen általános elvek fényében, de mindig egyedi mérlegelés alapján hozza meg {3003/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [54]}.
- [46] 3.2. A Módtv.-t 2025. május 12. napján hirdették ki, az július 1-jén lépett hatályba. A Módtv. kihirdetése és hatályba lépése között több mint másfél hónap eltelt.
- [47] A beutalási kötelezettség törvényi kötelezettség, az Áht. 84. §-a az államháztartás önkormányzati alrendszerében a számlavezetést határozza meg. Az átutalást a fizetési számlát vezető hitelintézet teljesíti. A beutalási kötelezettség a helyi önkormányzat és költségvetési szerve beszámolójában szereplő költségvetési kiadási összeg 5%-t meghaladó pénzeszközre vonatkozik. Az érintett helyi önkormányzat és költségvetési szerve beszámolójában szereplő költségvetési kiadási összeg 5%-át a kincstár állapítja meg határozatban, a határozatot egyfokú eljárásban kell meghozni, az Ákr. szerint kell eljárni.
- [48] A bíróság indítványa lényege szerint a kellő felkészülési idővel kapcsolatos alkotmányossági aggályt az a sajátosság alapozza meg, hogy jelen ügyben az adott önkormányzatok autonómiájába tartozó kérdés, nevezetesen az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pontjában biztosított önálló gazdálkodáshoz való jog érintett.
- [49] 3.3. Ilyen körülmények között nem állapítható meg, hogy a beutalásról szóló jogszabály alkalmazására nem állt rendelkezésre kellő felkészülési idő. A kihirdetés és hatálybalépés között eltelt idő biztosította, hogy a jogalkalmazók (bíróságok, hatóságok) és a jogcímzettek megismerhessék az új szabályokat, és felkészülhessenek a jogszabály alkalmazására. A jogcímzettek tájékozódhattak, hogy pontosan kinek, mennyit, milyen számlaszámra kell utalni, a szükséges pénzeszköz likvid tétele megvalósulhatott, a felkészülési idő a döntésre és az adminisztrációra nem volt elégtelen.
- [50] 3.4. A bíróság szerint a kellő felkészülési idővel kapcsolatos alkotmányossági aggályt az a sajátosság alapozza meg, hogy jelen ügyben az adott helyi önkormányzatok autonómiájába tartozó kérdés, nevezetesen az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pontjában biztosított önálló gazdálkodáshoz való jog érintett. A fentiekre figyelemmel (IV/2. pont), minthogy az Áht. 84. § (1a)–(1c) bekezdése nem sérti az Alaptörvény e szabályát, a kellő felkészülési idővel kapcsolatos alkotmányossági aggály sem megalapozott, a kifejtettek szerint.

- [51] 4. Az Alkotmánybíróság a következőkben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből értelmezhető visszaható hatály kérdését vizsgálta.
- [52] 4.1. Az Alkotmánybíróság kiterjedt gyakorlattal rendelkezik a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban, amely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése jogbiztonsági értékének a részét képezi {1/2026. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [40]-[48] bekezdések}.
- [53] A hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos döntésekből az a következtetés adódik, hogy a tilalom elbírálására irányadó általános teszt már szilárd részét képezi az Alkotmánybíróság gyakorlatának. A vizsgálat szempontrendszerre kiterjed 1) a hátrányra, 2) a hatályba léptetés időpontjára és végül arra, hogy 3) a védelem alá tartozó jogviszony anyagi jogi jellegű jogkövetkezményeit változtatta-e meg a jogalkotó. Az utolsó pont kikristályosodott részét képezi, hogy ha a támadott norma hatályba léptetése nem visszamenőleges, hanem azonnali, azt kell vizsgálni, a jogalkotó utólag megváltoztatta-e a múltban létrejött – esetleg már le is zárt – anyagi jogi jogviszonyok megítélését {1/2026. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [49]-[50] bekezdések}.
- [54] 4.2. Az indítvány szerint két körülmény alapozza meg a tiltott visszamenőleges hatályú jogalkotás fennállását. Az egyik, hogy a kincstárnak a tárgyévét megelőző második évi beszámolóban szereplő költségvetési kiadási összegből kell kiindulnia, a másik, hogy a beutalási kötelezettség a költségvetési év közben lépett hatályba, ami tartós jogviszony átalakításának minősül, és korlátozza a helyi önkormányzati gazdálkodás önállóságát.
- [55] A kötelezettség az új szabályokból adódóan – 2025. július 1-jei hatálybalépéssel – október 1. és október 20. között keletkezett az érintett helyi önkormányzatok számára. A múltba tekintés kizárólag az adatszolgáltatási kötelezettséghez szükséges számadatokra és azok időszakára vonatkozik, amely nincs összefüggésben a tiltott visszaható hatály tilalmával.
- [56] Nem állapítható meg az sem, hogy az Áht. 84. §-a költségvetést vagy költségvetésről szóló rendeletet módosítana, és emiatt lenne visszaható hatályú. Egyrészt a költségvetés minden esetben terv, és annak a költségvetési év közben módosulása, vagy a költségvetési rendelet módosítása sem eleve tilos, másrészt az Áht. 84. §-át a hatálybalépését követően kell alkalmazni, a jogszabály hatálybalépése előtti időre nem kell alkalmazni.
- [57] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést elutasította.

Budapest, 2026. október 13.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács András György s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szomora Zsolt Tamás s. k.,
alkotmánybíró