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

IV/3026/2025.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 84. § (1a)-(1f) bekezdései, valamint a 108/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

[1] 1. Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzata (képviseli: dr. Tóth József polgármester) indítványozó jogi képviselő (dr. Kiss Norbert kamarai jogtanácsos) útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.

[2] 1.1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, 2025. november 19-én. Az alkotmányjogi panaszban az indítványozó az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 84. § (1a)–(1f) bekezdései, valamint 108/B. §-a szabályait át támadta.

[3] 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.

[4] 1.3. Az Áht. 108/B. § (1)–(9) bekezdései egyrészt arról szólnak, hogy a fővárosi és a kerületi önkormányzat, valamint a városi önkormányzat számára adatszolgáltatási kötelezettséget írnak elő a kincstár felé, a költségvetési év egészében várhatóan teljesülő, a költségvetési szerveivel együtt számított kiadásairól és bevételeiről. Másrészt azt tartalmazzák, hogy ha az adatszolgáltatás keretében előre jelzett értékek és a tényértékek meghatározott mértékű eltérést mutatnak, az előrejelzések

javításának ösztönzése céljából az önkormányzattal szemben az Ákr. szerint lefolytatott eljárása során hozott határozatban a kincstár – az államháztartás központi alrendszerét megillető – bírságot állapít meg. Az Áht. e szabályai 2025. július 1-jével léptek hatályba.

[5] 2. Az indítvány lényege szerint a fenti rendelkezések 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 (*overnight* kamat). Ez a kamatkiesés az indítványozónál a beadványa tartalma szerint akár évi 300 millió Ft is lehet.

[6] Az Alkotmánybíróság hiánypótlási felhívására az indítványozó a 2026. április 7-én érkezett beadványban jelezte, hogy hitelintézeti fizetési számlájáról beutalás történik a kincstárnál vezetett fizetési számlára, továbbá értékpapírszámlával rendelkezik és Önkormányzati Magyar Államkötvényt is vásárolt, amelynek kamatozása változó, de kisebb mértékű, mint a hitelintézetnél lekötött betété, a 2023-as és 2024-es években. Előadta, hogy a Magyar Államkincstár a beutalt összeg után lekötés nélküli kamatot nem fizet. A napvégi betét elhelyezése utáni kamatkonstrukciót a számlavezető hitelintézete a kincstári számlavezetés bevezetésének okán 2025. szeptember 30-i hatállyal megszüntette, ezt megelőzően a kamat 4,28% volt. A hitelintézete által fizetett napvégi kamat összege 2024-ben több mint 310 millió forint volt, 2025. szeptember 30-ig pedig több mint 480 millió forint.

[7] Az indítvány külön foglalkozik a beutalás és az adatszolgáltatáshoz kapcsolódó bírság alaptörvény-ellenességével. Nézete szerint az Áht. 108/B. §-a (adatszolgáltatás és bírság) is ellentétes a kellő felkészülési időre, a jogalkotói hatalommal való visszaélésre vonatkozó alkotmányossági mércékkel, a jogbiztonság követelményével és a tulajdonhoz való joggal.

[8] 2.1. A beutalással kapcsolatban az indítvány hivatkozik a 8/2021. (III. 2.) AB határozatra (gödi különleges gazdasági övezet ügye), amelyből azt a következtetés vonja le, hogy közhatalmat gyakorló önkormányzat is hivatkozhat az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésben foglaltak, valamint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmére kivételes panasz hatáskörben.

[9] 2.1.1. Azzal érvel, hogy – a 3076/2017. (IV. 28.) AB határozatban foglalt alábbi összegző megállapítások alapján – a rendelkezési jogot korlátozza a támadni kívánt szabályozás, mégpedig anélkül, hogy annak – szűk fiskális, központi költségvetési bevételi szempontokon kívül – alkotmányos (közérdekű) indoka lenne [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *e)* pontja, XIII. cikk (1) bekezdése sérelme].

[10] 2.1.2. Állítja azt is a diszkrimináció tilalmával összefüggésben, hogy mivel kizárólag egyes önkormányzati formákat terhelnek a fenti törvényi kötelezettségek, ami, együttesen értelmezve a tulajdonhoz való joggal, nem állja ki a szükségességi-

arányossági tesztet. A vizsgálandó rendelkezések tehát sértik az egyenlő bánásmód követelményét. Ebben a körben felhívja a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatot.

[11] 2.1.3. Az indítvány hivatkozik a tiltott visszamenőleges hatályú jogalkotás, valamint a kellő felkészülési idő sérelmére. Ezen két részjogosítvány sérelmét az indítványozó szerint azért lehet állítani, mert a jogalkotó megfosztotta a tulajdonától azzal, hogy erre semmilyen felkészülési időt nem biztosított. Az önkormányzati bevételek kapcsán pedig erre visszamenőleges hatállyal került sor. Mindezen változások pedig a költségvetését érintik és jelentős anyagi veszteséget okoznak a számára, és a módosításra egy költségvetési éven belül került sor, tehát folyamatos jogviszonyba avatkozott be a törvényhozó, mégpedig *ad malam partem* visszaható hatállyal és a kellő felkészülési időt sem biztosította. Az indítvány ebben a részében az alkotmánybírósági gyakorlatot tekinti át, jogirodalomból idéz, majd a visszaható hatály megengedett eseteit sorolja fel.

[12] 2.1.4. Hivatkozik arra is, hogy a jogalanyisággal rendelkező szervezetek autonómiáját az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése biztosítja [25/2012. (V. 18.) AB határozat], és a szerződések tekintetében az Alkotmánybíróság gyakorlata a döntési szabadságot a piacgazdaság elvével összefüggésben értelmezi [33/2015. (XII. 3.) AB határozat]. Az indítvány szerint a szerződési szabadság korlátozása az észszerűségi tesztet alkalmazva bírálandó el. Álláspontja szerint a támadott szabályok nem felelnek meg az észszerűségi tesztnek, mivel a törvényhozó által az állam saját magát finanszírozza, nem pedig közérdeket szolgál a fent kifejtett korlátozással.

[13] 2.1.5. Az indítvány kéri a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával való megfelelés *ex officio* vizsgálatát is.

[14] 2.1.6. Utal arra is, hogy a támadott rendelkezések felvetik a jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalmának [az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének] sérelmét is.

[15] 2.2. Az adatszolgáltatási kötelezettég és a bírság alaptörvény-ellenességével kapcsolatban az indítvány előadja, hogy az Áht. 108/B. §-a, a bírság megállapításának szabálya is ellentétes a kellő felkészülési időre, a jogalkotói hatalommal való visszaélésre vonatkozó alkotmányossági mércékkel, a jogbiztonság követelményével és a tulajdonhoz való joggal.

[16] A törvényhozó olyan, előre nem látható események miatt szankcionálja az érintett önkormányzatokat, amelyekre maguknak az érintett önkormányzatoknak egyáltalán nincs érdemi ráhatása (rendkívüli vagy veszélyhelyzeti kormányzati intézkedés), vagy az eshetőleges (pernyertesi pozícióból eredő bevétel). Ezekre az esetekre a kellő felkészülési időt illetően – tekintettel arra, hogy az érintett önkormányzatoknak nem, vagy csak részben betudható eseményekről van szó – felkészülni nem lehet, az nem látható előre. Az ilyen esetekben nyilvánvalóan bizonytalan előrejelzések javításának

ösztönzése céljából az önkormányzattal szemben a kincstár az államháztartás központi alrendszerét megillető-bírságot állapít meg, ami nyilvánvalóan korlátozza az érintett önkormányzatok Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében védett tulajdonhoz való jogát és sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményét. Az indítvány hivatkozik a 3354/2021. (VII. 28.) AB határozatra.

[17] 2.3. A nemzetgazdasági miniszter 2026. január 8-án az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján, mint a törvény kezdeményezője az indítványról kialakított álláspontjáról részletesen, minden fontos körülményre kiterjedően tájékoztatta az Alkotmánybíróságot. Véleménye szerint az Áht. 84. §-a (1a)–(1f) bekezdése és a 108/B. §-a nem alaptörvény-ellenes.

[18] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.

[19] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján vizsgálnia kellett, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság egyes formai és tartalmi törvényi feltételeinek eleget tesz-e. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a tartalma szerint bírálta el.

[20] 3.1. Ami a formai feltételeket illeti, az Abtv. 30. § (1) bekezdés második fordulata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Megállapítható, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül nyújtotta be.

[21] A panasz a határozott kérelem feltételeinek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés] részben megfelel, tartalmazza ugyanis azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozók jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)* pont, Abtv. 26. § (2) bekezdés]; az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pont]; az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c)* pont]; az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d)* pont].

[22] Ugyanakkor az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének az indítványban szintén felhívott ama összefüggésére, hogy a támadott rendelkezések felvetik a jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalmának sérelmét, alkotmányjogi panaszban nem lehet hivatkozni.

Alkotmányjogi panaszban nem lehet hivatkozni a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 9. Cikk 1. bekezdése sérelmére sem.

[23] Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a visszaható hatály és a felkészülési idő sérelmét illetően vizsgálnia kellett, hogy az indítvány megfelel-e az Abtv. 29. §-ában foglalt ama tartalmi feltételnek, amely szerint a panasz alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdés esetén fogadható be.

[24] 3.2. Ami az alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdés fennállásnak megállapíthatóságát illeti, az Alkotmánybíróság az indítvány alapján az alábbiakat állapíthatta meg.

[25] 3.2.1. Az indítvány, noha hivatkozik a 8/2021. (III. 2.) AB határozatra (gödi különleges gazdasági övezet ügye), nem fejti ki, hogy a beutalás miért jár az alaptörvényi értelemben vett tulajdonkorlátozással, miközben az önkormányzatnak mind a fizetési számla, mind a kincstári számla egyenlege feletti rendelkezési joga megmarad. Az indítvány fő érve ezzel kapcsolatban, hogy a beutalás következtében az indítványozó kamattól esik el. Azonban az alaptörvényi értelemben vett tulajdonhoz való jog a megszerzett tulajdont védi, nem terjed ki tulajdon szerzésére (lásd pl.: 1196/2026. (IV. 10.) AB végzés, Indokolás [20]). Eszerint „[a]z Alaptörvény tulajdonhoz való jogként a törvények által meghatározott jogosítványokat védi azokkal a további kiegészítésekkel, melyeket az Alkotmánybíróság az egyes esetek eldöntése kapcsán más alapvető jogok és alkotmányos értékekkel együtt szemlélve még a tulajdonjog alkotmányos védelmi körébe vont [pl. a pénzügyi lízingbe vevő tulajdonosi várománya, 15/2014. (V. 13.) AB határozat]. Ebből következik, hogy a korábban tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket védi az Alaptörvény XIII. cikke” {3050/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [19]; 3156/2020. (V. 15.) AB végzés, Indokolás [14]}.

[26] Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontja szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontja nem alapvető jogot tartalmaz, abban az értelemben, ahogyan arról az Alaptörvény I. cikk (2)–(4) bekezdései szólnak. 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. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a törvényhozó hatalommal szemben csak korlátozott védelemre ad lehetőséget, tekintettel arra, hogy ezek a jogok (hatáskörcsoportok) 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]). A jelen indítvány ezek miatt a körülmények miatt nem vet fel új, alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdést.

[27] 3.2.2. Az indítvány nem fejti ki megfelelő alkotmányjogi érvekkel, hogy a nagyobb önkormányzatokra vonatkozó szabály miért veti fel alappal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése sérelmét, miért összehasonlíthatók a miniszter tájékoztatása szerinti 49 nagyobb önkormányzat a sokkal számosabb kisebb önkormányzattal, miért észszerűtlen a vonatkozó szabályoknak csak a nagyobb önkormányzatokra alkalmazása. Az indítványban nem szerepel annak meggyőző bemutatása, hogy a csak a nagyobb helyi önkormányzatokra kiterjedő beutalási kötelezettség miért vet fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést.

[28] 3.2.3. Az indítvány alapján nem állapítható meg az sem, hogy a visszaható hatály és a felkészülési idő tükrében az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi kérdés merülne fel a jelen esetben. Konkrét feladat, kötelezettség az új szabályokból adódóan – 2025. július 1-jei hatálybalépéssel – október 1-je és október 20. között keletkezett az érintett önkormányzatok számára. Továbbá kizárólag az adatszolgáltatási kötelezettséghez szükséges számadatokra és azok időszakára vonatkozik a múltba tekintés; ennek, valamint a költségvetési év közbeni hatályba lépésnek az összekötése a visszaható hatály mikénti értelmezésével, nem szerepel alapvető alkotmányjogi kérdést megalapozó érvekkel az indítványban.

[29] 3.2.4. Az indítvány nem tartalmaz indokolást arról a szabályozási környezetről, amire a miniszter tájékoztatása felhívja a figyelmet, vagyis, hogy az Áht. 108/B. § (4) bekezdése alapján a 2025. évi adatszolgáltatás teljesítését nem terheli bírság; bírság először a 2026. évi adatszolgáltatással kapcsolatosan, 2027-ben szabható ki. A bírság összegét a Kincstár határozatban állapítja meg és közli az érintett önkormányzattal május 31-ig. Az önkormányzat a Kincstár által közölt bírság mérséklését, illetve elengedését kezdeményezheti a közléstől számított húsz munkanapon belül a Kincstárnál, ha – egyebek között – a várható és tényleges bevételi–kiadási egyenleg között számított eltérés az önkormányzat érdekkörén kívüli, általa előre nem látható, elháríthatatlan okra vezethető vissza.

[30] 3.2.5. Az indítványban nincs kellő alkotmányjogi indokolás arról, hogy a hitelintézeti beutalás miért jelenti az indítványozó szerződési szabadsága alaptörvény-ellenes korlátozását, az Áht. melyik támadott szabálya, milyen konkrét szerződésnek melyik pontját módosítja, és miért merülne fel ezzel kapcsolatban alapvető alkotmányjogi kérdés.

[31] 3.3. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott a jelen esetben, hogy az indítványozó alkotmányjogi panasza részben nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* és *e)* pontja szerinti feltételeknek, és nem felel meg az Abtv. 29. §-a szerinti követelménynek. Ezért nem volt lehetőség a panasz befogadására és az érdemi vizsgálat lefolytatására. Az indítvány jellemzően általánosságban, az Áht. támadott részletszabályai és az Alaptörvényben biztosított egyes jogok állított

sérelme közötti kapcsolat megfelelő bemutatása, a tágabb jogi környezet lényeges elemei mellőzése mellett hivatkozott alaptörvény-ellenességre.

[32] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontja alapján, visszautasította.

[33] 3.4. Az Alkotmánybíróság – az alkotmányjogi panasz tartalma alapján – a jelen esetben nem látott okot arra, hogy hivatalból eljárjon az Áht. támadott szabályai és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája összeegyeztethetősége vizsgálata körében: az önkormányzatok kincstári körbe tartozása az Európai Unió tagállamaiban alkalmazott módszer egyike, noha eltérőek a konkrét megvalósítás formái. Az alkotmányjogi panasz nem tartalmaz érvelést arról, hogy miért lenne indokolt az Alkotmánybíróságnak a jelen esetben hivatalból eljárnia. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésének az indítványozó kérelme nem felel meg, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján nem lehet nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát kérni.

Budapest, 2026. november 2.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács András György s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szomora Zsolt Tamás s. k.,
alkotmánybíró