



Pest Megyei Kormányhivatal
Építésügyi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztály
Főosztályvezető: dr. Túry Ibolya

Tárgy: Alsónémedi Nagyközség 10/2016. (VIII.26.)
önkormányzati rendelet egyes szabályai
törvényességi vizsgálatának kezdeményezése

Tisztelt Cím!

A Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet (TASZ, székhely: 1136 Budapest, Tátra u. 15/b., képviseli: dr. Kapronczay Stefánia ügyvezető igazgató) indítványozza, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132.§ (3) b) pontjában biztosított jogkörénél fogva a T. Kormányhivatal vizsgálja meg **Alsónémedi Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének 10/2016. (VIII.26.) önkormányzati rendelete** (a továbbiakban: Rendelet) 2. § (2) bekezdésének valamint 8. § (1) c) és d) pontjainak jogszerűségét.

Kérjük, hogy a T. Kormányhivatal **állapítsa meg**, hogy a Rendelet megjelölt rendelkezései sértik Magyarország Alaptörvényét és egyes törvényi rendelkezéseit, és **bocsásson ki törvényességi felhívást** a rendelet képviselő-testületi hatályon kívül helyezése iránt (Mötv. 132. § (1) a)). Amennyiben a képviselőtestület annak nem tesz eleget, kérjük, hogy a T. Kormányhivatal a rendeletet támadja meg a Kúria előtt (Mötv. 136. § (2)).

Indokolás:

A Rendelet támadott rendelkezései a következők:

A rendelet személyi hatálya:

2. § (2) Nem terjed ki a rendelet személyi hatálya, mint adóalany arra a természetes személyre, aki a közigazgatási területen lévő épületben annak:

- a) tulajdonosaként,*
- b) hasznélvezőjeként,*

c) özvegyi jog jogosultjaként
d) vagyonkezelőjeként
e) önkormányzati lakás bérlőjeként vagy
f) az a)-e) pontban foglaltak hozzátartozójaként él életvitelszerűen, valamint
g) arra a természetes személyre sem, aki a közigazgatási területen lévő szállásépület lakója.

8.§ (1) Mentes a települési adó alól a feltétel fennállásának időtartamára az a természetes személy aki:

- c. egyszerűsített foglalkoztatás keretében foglalkoztatott,*
- d. teljes vagy részmunkaidős munkaviszonnyal rendelkezik,*

Jogi érvelés

A Rendelet 2. § (2) bekezdése és 8. § (1) bekezdés c) és d) pontjai álláspontunk szerint az Alaptörvény XV. cikkében biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmába, valamint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban Ebktv.) ezen alapjogot törvényi szinten szabályozó bizonyos rendelkezéseibe (4. §, 8. § és 9. §), továbbá a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény preambuluma és 1/A. § (5) bekezdésébe ütköznek. Ezáltal a Rendelet támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény 32. Cikk (3) bekezdését is.

Alsónémedi Nagyközség képviselő-testülete a Rendelettel – a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény felhatalmazása alapján – települési adót vezetett be (ld. 1. §), ami a helyi adók egyik fajtája.

A helyi adókról szóló törvény preambuluma egyértelművé teszi, hogy a helyi önkormányzatok helyi adókivetési joga azt a célt szolgálja, hogy a helyi önkormányzatok képesek legyenek megteremteni önálló gazdálkodásuk feltételeit annak érdekében, hogy kötelező törvényi feladatuknak, a helyi közszolgáltatások nyújtásának eleget tudjanak tenni.

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1. § (1) alapján a települési önkormányzat képviselőtestülete rendelettel az illetékességi területén helyi adókat, valamint települési adókat vezethet be. Az 1/A. § (1) értelmében települési adó bármely adótárgyra megállapítható, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. A települési adónak nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá - e minőségére tekintettel – vállalkozó. Az 1/A. § (5) szerint a települési adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzat bevétele, amelyet fejlesztési célra és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használhat fel.

Teljesen világos tehát a törvényi szabályozásból, hogy a helyi adó kivetésének, azon belül a települési adó kivetésének mi lehet a legitim célja.

A Rendelet 2. § (1) szakasza kimondja, hogy a rendelet személyi hatálya a (2) bekezdésben foglaltak kivételével Alsónémedi közigazgatási területén lévő épületekben életvitelszerűen tartózkodó természetes személyekre, valamint a települési adó beszedésére kötelezettekre terjed ki.

A beadványunkkal támadott 2. § (2) és 8. § (1) c) és d) a személyi hatály alóli kivételekkel illetve az adómentesség személyi körének behatárolásával jelentősen leszűkíti azon személyek körét, akik a településen életvitelszerűen tartózkodó személyek közül adófizetésre kötelezettek.

A képviselő-testület június 29-i – a Rendelet elődjének tekinthető 8/2016. (VI.30.) önkormányzati rendeletét elfogadó – ülésén elhangzottak alapján, továbbá a község honlapján fellelhető, Alsónémedi XXI. századi jövőképe c. tanulmány alapján pedig egyértelműen következtetni lehet arra, hogy **a rendeletben kivetett adóval a képviselő-testület kifejezetten a településen élő és ott feketén (bejelentés nélkül) dolgozó romániai, cigány származású vendégmunkásokra kívánt adót kivetni, még hozzá azzal a céllal, hogy helyzetüket a településen rendkívüli módon megnehezítse, őket a településről elűldözze.**

A 8/2016. (VI.30.) rendeletet azóta hatályon kívül helyezték, azt követően minimálisan megváltozott szöveggel került elfogadásra a jelen beadványban támadott 10/2016. (VIII.26.) önkormányzati rendelet. Jelen beadvány tárgya tekintetében a két rendelet szövege között nincs érdemi eltérés. A 8/2016. (VI.30.) rendelet vitájáról szóló képviselő-testületi ülésről készült felvételt az index.hu hírportál közölte a 2016. július 27-én megjelent *Napi 800 forintos adóval üznél Alsónémedi a nemkívánatosokat* című cikkében.¹

A képviselő-testület ülésről készült felvételtől tehát kiderül, hogy az adóztatás célja – a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvénybe ütköző módon – nem a helyi közszolgáltatások fedezése, hanem bizonyos társadalmi réteg elűzése a községből.

Az ülésen a polgármester úgy fogalmaz, hogy *„Mindenki tudja, ki az a célcsoport, akikre vonatkozóan ez a rendelet készült. De mivel egy rendeletbe csak egzakt módon meghatározható tényeket, fogalmakat lehet beletenni, nem lehet beletenni olyan meghatározást, hogy bárki szubjektív véleményével dönti el, hogy valaki adóalanynak minősül vagy nem minősül adóalanynak. Ezért lesznek olyan esetek, amikor ez nem kellemes tényként érinti majd az ott lakót, és érint majd olyan kört is, akit elméletileg nem akartunk, hogy érintsen.”* A polgármester szavaiból tehát egyértelműen kiderül, hogy a rendeletalkotás egy konkrét, nemkívánatos embercsoport megadóztatására irányul.

Ezután felszólal Kiss Miklós képviselő-testületi tag, aki eleinte – a polgármesterhez hasonló módon – gondosan ügyel arra, hogy ne mondja ki, kik ellen is irányul a diszkriminatív rendelet : *„Ahol fát vágnak, ott hullik a forgács. Nekem a forgácscsal van a problémám: mert vannak olyan emberek, akik ellen nem kellene, hogy irányuljon a rendelet, mégis ellenük is irányul.”* Ezt követően viszont konkrétan meghatározza a problémát: *„Tudjuk, és én szerényen ki is mondom, hogy a tömegszállások ellen kell, hogy irányuljon ez az egész.”*

A további hozzászólásokból kiderül, hogy a képviselő-testület azzal is tisztában van, hogy rendeletalkotása jogellenes:

¹ A cikk itt olvasható, a képviselő-testületi ülésről készült felvétel is itt tekinthető meg:
http://index.hu/belfold/2016/07/28/alsonemedi_uj_ado_a_vendegmunkasok_ellen/

„Precedens-értékű jogalkotás, ilyen az országban még nincs. Fel kell készülnünk rá, hogy támadás fogja érni, (...) a cél érdekében azonban fel kell vállalnunk ezt a döntést.”

„Ha ez a rendelet maradhat, és nem fogja elsöpörni az arra jogosult szervezet (...)”

„Ez a rendelet, még ha beválik, akkor se fogja 100%-osan megoldani ezt a helyzetet, (...) mert akinek állampolgársága, lakcíme, munkaviszonya van, és elbírja ezt a terhet, az nem 100%, hogy el fogja hagyni ezt a települést.”

Bár a képviselő-testület ülésén elhangzottak – a települést nem ismerők számára - nem adnak teljesen egyértelmű választ arra, pontosan kik ellen is irányul a rendelet, az Alsónémedi XXI. századi jövőképe című, az önkormányzat honlapján fellelhető 2008-as tanulmány² több erre vonatkozó lakossági felmérést és ezekből készült statisztikát is tartalmaz. Ez a tanulmány a község helyzetéről, problémáiról és jövőt befolyásoló motívumairól szóló kérdőíveket tartalmaz, melyekre Alsónémedi lakosai válaszoltak. A véleményekből kiderül, hogy a falu legnagyobb problémája a külföldi, vagyis a romániai roma vendégmunkások jelenlétének megítélése (69,4%), csaknem 70-30 százalékban erősen megosztja a helyi közösséget.

Az egyik kérdőív a gondokra és hiányosságokra kérdez rá, ahol a település lakói a romániai roma alkalmi munkások jelenlétét 84,7%-ban minősítették gondnak a településen.

A tősgyökeresek legnagyobb problémaként említik – a munkanélküliség, egészségügyi ellátások minősége és a környezetszennyezés mellet – a romániai roma vendégmunkások jelenlétét.

A kérdőívezés során többen úgy fogalmaznak, hogy „sok a cigány” és „haza kellene küldeni őket”.

.....

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az azonos helyzetben lévők között nem alapjogok tekintetében tett megkülönböztetés akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha nincs tárgyilagos megítélés szerinti ésszerű indoka, tehát önkényes.

„Az Alkotmánybíróság törvény előtti egyenlőséggel (általános jogegyenlőséggel) kapcsolatos gyakorlata szerint akkor alkotmányellenes a jogszabályban foglalt megkülönböztetés, ha az egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos (homogén) csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.” (3142/2015. (VII. 24.) AB határozat, (23.))

Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően – az önkormányzat által alkalmazott különbségtétel indokainak megismerése érdekében – meg szokta keresni a támadott rendeletet alkotó önkormányzatot, és tájékoztatást kérni a helyi jogalkotás céljáról (ld. pl. 758/B/2010). Jelen esetben erre már nincs szükség, hiszen a képviselő-testületi ülés nyilvánosságra került felvétele egyértelműen választ ad erre a kérdésre.

Az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány 70/A.§ (1) szakaszából fakadó, helyi adórendeletekkel kapcsolatos joggyakorlatát jelen ügy elbírálása során is figyelembe kell venni:

² Elérhető itt: http://www.alsonemedi.hu/files/statics/big/alsonemedi_xxi._szazadi_jovokope.pdf

„Az Alkotmánybíróság e körben az alábbiak kifejtését tartja szükségesnek. Az indítványozó panaszában az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmére hivatkozott, ami az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát tartalmazza. E rendelkezés az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt szabálynak feleltethető meg [lásd 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 279, 286]. A jelen ügy tárgyát érintő megkülönböztetés azonban nem minősül alapjogokat (alapvető jogokat) érintő megkülönböztetésnek, ezért a vizsgálandó alkotmányossági probléma az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében biztosított törvény előtti egyenlőség rendelkezését érinti. Az Alkotmány nem tartalmazta a törvény előtti egyenlőség szabályát, azt a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat alakította ki, éppen az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének és az emberi méltósághoz való jognak [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] együttes értelmezéséből, amit az egyenlően kezelés követelményeként nevesített [lásd 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 75.]. Az Alkotmánybíróság korábban megállapította azt is, hogy „[a]z Alaptörvény alapján [...] az összefüggés az emberi méltóság (Alaptörvény II. cikk) és az egyenlőség (Alaptörvény XV. cikk) között továbbra is fennmaradt, annak ellenére, hogy az Alkotmányból hiányzó és az Alkotmánybíróság [...] gyakorlatában kialakított általános egyenlőségi szabály most kifejezetten szerepel az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében.” [42/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 279, 286.]” (3142/2015 (VII. 24.) AB Hat, (15))

A települési adót szabályozó Rendelet támadott rendelkezései a községben való tartózkodás jogcíme alapján és – többek között – annak alapján, hogy az adóalany rendelkezik-e munkaviszonnyal, tesznek különbséget összehasonlítható helyzetben lévő csoportok között. Kifejezetten azokat a felnőttkorúakat adóztatja meg az önkormányzat, akik úgy tartózkodnak életvitelszerűen a településen, hogy az általuk lakott ingatlan tekintetében nem rendelkeznek tulajdonnal, más vagyoni értékű joggal és, akik nem rendelkeznek munkaviszonnyal (illetőleg nem részesülnek szociális ellátásban).

A Rendelet személyi hatálya alóli kivételek (2. § (2)) valamint az adóalany mentességére vonatkozó, támadott szabályok (8. § (1) c, d,) azt eredményezik, hogy a Rendelettel kivetetett napi 800 forintos adó kifejezetten egy szűk réteget, a hátrányos helyzetű, alacsony társadalmi státuszú, alacsony jövedelemű, jellemzően feketén foglalkoztatott, Alsónémediben életvitelszerűen tartózkodó vendégmunkásokat fogja sújtani, amikor hatályba lép (2017. január 1.).

A helyi önkormányzat az Ebktv. 4. § b) pontja szerint köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét, ez alól a 7. § (2) bekezdésben értelmében – összhangban az Alkotmánybíróság gyakorlatával – nem alapjogot érintő megkülönböztetés esetén akkor mentesülhet, ha a rendelkezésnek tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.

A támadott rendelkezések látszólag egyéb helyzet szerint (az ingatlanban tartózkodás jogcíme, bejelentett munkaviszonnyal rendelkezés vagy nem rendelkezés – Ebktv. 8. § t)) tesznek különbséget. Mivel azonban azok lényegesen nagyobb százalékban sújtják a településen életvitelszerűen tartózkodó romániai roma vendégmunkásokat, mint a településen életvitelszerűen tartózkodó más személyeket, valójában közvetetten társadalmi és vagyoni helyzet alapján (Ebktv. 8. § p) q); 9. §), továbbá – a képviselő-tesületi ülésen elhangzottak és fent ismertetett további helyi információk ismeretében – nemzetiség és nemzetiséghez tartozás alapján (Ebktv. 8. § d) e); 9. §) különböztetik meg az életvitelszerűen

Alsónémediben tartózkodó természetes személyeket, akik a települési adó szempontjából összehasonlítható helyzetben vannak.

A megkülönböztetésnek nincs az adott jogviszonnyal összefüggő, tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka, hiszen teljesen egyértelmű, hogy az adóztatás indoka és célja elsődlegesen nem a helyi közszolgáltatások fedezése, illetőleg helyi fejlesztések megvalósítása, szociális ellátások fedezése, hanem a tényleges célja az önkormányzatnak egy hátrányos helyzetű társadalmi csoport helyzetének ellehetetlenítése, a településről való elűldözése. Ez pedig egy jogállamban nem minősíthető sem legitim célnak, sem ésszerű indoknak.

Ebben a tekintetben fontos felidézni a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5017/2015/3. számú határozatát is, amely bár nem helyi adórendelet, hanem helyi szociális rendelet tárgyában született, de a döntés elvi tartalma egyértelműen irányadó a jelenleg támadott Rendelet esetében is:

“A döntés elvi tartalma

19. A helyi önkormányzatoknak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában adott rendeletalkotásra való felhatalmazása nem szolgálhat arra, hogy az önkormányzat meghatározott társadalmi csoportot, vagy jól körülhatárolható személyi kört valamely település elhagyására vagy valamely településen való letelepedés megnehezítésére használjanak.”

A döntés nemcsak elvi tartalmában, de a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alkalmazása vonatkozásában is irányadó jelen beadvány tárgya tekintetében:

„16. Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére is, amely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A Kúria a Köf.5.003/2015/4. számú határozatában rámutatott, hogy az emberi jogokat védő nemzetközi és hazai fórumok (pl. a strasbourgi Emberei Jogok Európai Bírósága, vagy az Alkotmánybíróság) közel azonos módszereket alkalmaznak a diszkrimináció megítélése kapcsán. Ezek szerint, ha nem az alapjogokat érintő megkülönböztetésről van szó, akkor a megkülönböztetés elfogadható, ha legitim cél érdekében, egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között, ésszerű indok alapján történik a különbségtétel. Más – és szigorúbb – a diszkrimináció megítélése, ha az alapjogokat érint. Ebben az esetben az alapjog-korlátozás szükségességi/arányossági tesztje az irányadó. Ezen túlmenően a faji, etnikai alapon történő hátrányos megkülönböztetés megállapítására és annak megszüntetésére, illetve adott esetben szankcionálására egyes jogrendszerekben (lásd pl. az amerikai alkotmányjogot) sor kerül már akkor is, ha az egyének közötti megkülönböztetés alapja valamilyen gyanús indok (suspect classification). Jelen ügyben a megkülönböztetés a szociális juttatásokhoz való hozzáféréshez kapcsolódik. Ha ezen hozzáférés korlátozása nem szociális szempontokat tükröz, akkor alappal vethető fel, hogy a szabályozásnak nincs legitim célja.

17. Az Etv. 4. § b) pontja szerint az egyenlő bánásmód követelményét a helyi önkormányzatok kötelesek betartani. Az Etv. 9. §-a szerint közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne. Az Etv. 8. §-a által meghatározott tulajdonság között szerepel a vagyoni helyzet [8. § q) pont], de minden más egyéb helyzet, tulajdonság vagy jellemző [8. § t) pont]. Nyilvánvaló, hogy a más önkormányzat területéről azon elköltözöttek akik ott térítési díjat kaptak jól körülhatárolható csoportot képeznek. Így az Ör. által nevesített juttatások megvonása valójában az Etv. által meghatározott tiltott diszkriminációt valósít meg.

18. Törvénysértő - az Etv. 8. § és 9. §-át, a Szocvtv.- és az Ltv.-t is sérti - az az önkormányzati szabályozás, amely a szociális támogatásokhoz való hozzáférést ellehetetleníti a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítési díjban részesülők számára. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a törvénysértő önkormányzati rendeletet a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette.”

Összefoglalva tehát, a Rendelet támadott rendelkezései nem legitim cél érdekében tesznek különbséget összehasonlítható helyzetben lévő csoportok között, a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos megítélés szerinti ésszerű indoka, a Rendelkezések nemcsak az egyenlő bánásmód törvényi szabályaiba, hanem a helyi adóztatásról szóló törvény szerint a települési adó kivetésének célját szabályozó rendelkezésébe is ütköznek.

Fentiek miatt **kérjük** a t. Kormányhivatalt, állapítsa meg a Rendelet Alaptörvény- és törvénysértő voltát és **bocsásson ki törvényességi felhívást** a Rendelet támadott szabályainak képviselő-testületi hatályon kívül helyezése iránt (Mötv. 132. § (1) a)). Amennyiben a képviselőtestület annak nem tesz eleget, **kérjük, hogy a T. Kormányhivatal a rendeletet támadja meg a Kúria előtt** (Mötv. 136. § (2)).

Budapest, 2016. október 17.

Társaság a Szabadságjogokért
dr. Kapronczay Stefánia ügyvezető igazgató