

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3285/2020. (VII. 17.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz eljárás tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó és dr. Schanda Balázs* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros III. kerület, Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselőtestületének az egyes helyi adókról szóló 49/2008. (IX. 30.) számú rendelete 6. § (4a) bekezdése „magánszemélyek tulajdonában álló” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (1) bekezdésére alapozott alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 31.K.33.703/2016/13. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §-ára alapozott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi személy a képviseletre jogosult vezető tisztségviselője útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál.
- [2] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában, illetve annak kiegészítésében kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. § alapján állapítsa meg Budapest Főváros III. kerület, Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselőtestületének az egyes helyi adókról szóló 49/2008. (IX. 30.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 6. § (4a) bekezdése „magánszemélyek tulajdonában álló” szövegrésze, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 31.K.33.703/2016/13. számú ítélete alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azokat; az Abtv. 43. § (4) bekezdésre hivatkozással a támadott bírósági döntéssel összefüggésben kérte továbbá a bíróságtól felülvizsgálni kért (adó)hatósági határozatok megsemmisítését is. Kérelmét az indítványozó az Alaptörvény XV., valamint XXX. cikkeinek sérelmére alapította.
- [3] A támadott ítéletben rögzített tényállás alapján az ingatlan-nyilvántartás adatai szerint az indítványozó 120/73800 hányadban tulajdonát képezi a Budapest III. kerületben található társasházban teremgarázként nyilvántartott ingatlan. Az indítványozót ezen ingatlana tekintetében Budapest Főváros III. kerületi Polgármesteri Hivatal Adóügyi Főosztálya Adómegállapítási és Ellenőrzési osztálya elsőfokú adóhatósággként a 2013–2016. adóévekre mindösszesen 162 841 Ft építményadó megfizetésére kötelezte. Az indítványozó által megfellebbezett határozatot Budapest Főváros Kormányhivatala másodfokú hatósággként eljárva helybenhagyta. Az indítványozó a másodfokú hatósági határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte; keresetében egyfelől a számára sérelmes hatósági határozatok tekintetében (a tényállás tisztázására vonatkozó, illetve az adómegállapítás jogalapjával összefüggő) jogszabálysértésre hivatkozott, másfelől pedig kérte a bíróságtól az Alkotmánybíróság előtti eljárás lefolytatását [az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés benyújtását] az építményadó megállapítása során alkalmazott Ör. 6. § (4a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása érdekében. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a támadott ítéletével az indítványozó keresetét a jogszabálysértés tekintetében elutasította, az alkalmazott önkormányzati rendeleti szabállyal összefüggésben az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését pedig, mivel azt nem tartotta indokoltnak, mellőzte.
- [4] Az indítványozó ezt követően fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Ebben, valamint indítványa kiegészítésében előadott érvelése szerint az Alaptörvény XV. cikkében foglalt diszkrimináció tilalmát, valamint a XXX. cikkben rögzített arányos közteherviselés elvét sérti, hogy vele szemben az adóhatóság az adófizetési kötelezettséget a tulajdonában lévő gépjárműtároló után az Ör. 6. § (2) bekezdésében az ugyanezen

paragrafus (3)–(5a) bekezdéseiben foglalt kivételek alá nem tartozó adótárgyak (építmények) tekintetében egysegesen meghatározott 1600 Ft/m<sup>2</sup>/év mérték alapján állapította meg. Véleménye szerint alapjogai sérelmét ezzel összefüggésben valójában az Ör. 6. § (4a) bekezdésében foglalt kivétel-szabály „magánszemélyek tulajdonában lévő” szövegfordulata okozta, amely alaptörvény-ellenes megkülönböztetést tesz a magánszemély és a jogi személy adóalanyok között, elzárva őt az ezen rendelkezésben meghatározott, kedvezményes (400 Ft/m<sup>2</sup>/év) adómértéken való adómegállapítás lehetőségétől.

- [5] Ezzel kapcsolatban az indítványozó előadta, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) – és az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata – alapján az önkormányzatok viszonylag széleskörű mérlegelési szabadsággal rendelkeznek az egyes helyi adókkal kapcsolatos kedvezmények, mentességek megállapítása tekintetében; ezekkel összefüggésben a gazdasági tevékenység folytatása okán az egyes adóalanyok eltérő kezelése nem eleve kizárt [lásd pl.: Hatv. 7. § e) pont]. Ugyanakkor, álláspontja szerint az önkormányzati jogalkotó az érintett adónem (építményadó), és különösen annak konkrét tárgya (garázs, gépjárműtároló) tekintetében a magán-, és a jogi személyek között nem tehetett volna a támadott rendeletben foglalt módon különbséget [lásd: Hatv. 7. § g) pont]. Kifejtette, hogy nézete szerint a Hatv. 15. §-ának rendelkezéseiből és az Alkotmánybíróság azt is figyelembe vevő irányadó (korábbi) gyakorlatából is az következik, hogy a vagyoni típusú adók körébe tartozó építményadó esetén a megállapítható adómérték a Hatv. 7. § g) pontjában foglaltakra tekintettel sem „oldódhat el” teljesen az adóztatott vagyontárgy értékétől. Márpedig az Ör. alapján a jogi személyek tekintetében garázs céljára szolgáló ingatlantulajdon esetén éppen ez történik. A jogi személyek ugyanis – egyébként a magánszemélyekkel e tekintetben megegyezően – a lakás céljára szolgáló, négyzetméteráron számítva többszörösen magasabb értékű ingatlan után ugyanúgy 1600Ft/m<sup>2</sup>/év mértékű adót kötelesek megfizetni, mint az ennek töredékét érő garázsok után. Érvelése szerint éppen ezért a magánszemélyek számára a garázsok után fizetendő építményadóra az általa kifogásolt rendelkezésben megállapított 400 Ft/m<sup>2</sup>/év adómérték valójában az adott rendeltetésű (és ezért a lakásoknál jóval alacsonyabb értékű) ingatlanok tekintetében a reális – vagyis Alaptörvénnyel nem ellentétes, nem elvonó jellegű – mérték-megállapításnak tekinthető. Erre tekintettel pedig az általa támadott rendelkezés valódi tartalma szerint nem a magánszemélyeknek adott kedvezmény, hanem a jogi személyeket sújtó hátrányos megkülönböztetés. Az alacsonyabb értékű adótárgy tekintetében szerinte arányosnak tekinthető alacsonyabb adómértékhez képest a jogi személyekre irányadó négyszeres – a lakásokéval megegyező – adómérték álláspontja szerint egyértelműen eltúlzó, ezért „nem tekinthető kedvezménynek, ha [...] a jogalkotó a magánszemélyek tekintetében »visszaszállítja« [azt] a reális adómérték közelébe”. Álláspontja szerint tehát a garázstulajdonosok „homogén csoportján belül” az önkormányzati jogalkotó által tett megkülönböztetés sérti az Alaptörvény XV. cikkét, továbbá, mivel jogi személyként elzárja őt a gépjárműtárolóra irányadó, egyébként arányosnak tekinthető adómértéktől, sérti az Alaptörvény XXX. cikkében foglalt arányos közteherviselés elvét is. Az indítványozó ezért kérte a támadott szövegrész megsemmisítését, mivel „[h]a a támadott »magánszemélyek tulajdonában álló« fordulat nem szerepelne a támadott jogszabályban, úgy az nem volna Alaptörvénnyel ellenes, mivel mindegyik gépjárműtároló-tulajdonosra egységes, megkülönböztetéstől mentes, és arányos 400 forint/m<sup>2</sup>/év adómérték vonatkozna 50 m<sup>2</sup> meg nem haladó alapterület után”.
- [6] Ezen túlmenően az indítványozó szerint az önkormányzati jogalkotó a vagyoni típusú adók körébe tartozó építményadó, illetve annak konkrét tárgya, a gépjárműtárolók tekintetében egyébként sem tehetett volna az általa kifogásolt módon az adóalanyok között különbséget. Az érintett önkormányzat (alperesi beavatkozóként) a bírósági eljárás során a magán- és jogi személyek közötti különbségtétel (törvényes és alkotmányos) indokaként a különböző adóalanyok eltérő teherbíró képességét jelölte meg. Az indítványozó szerint ugyanakkor vagyoni típusú adó tekintetében sem a Hatv., sem a bírósági gyakorlat, sem pedig az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata alapján ezen szempont szerint nem tehetne – még a jogi személyek által folytatott vállalkozási tevékenységre tekintettel sem – különbséget a helyi adó alanyai között. Amennyiben ugyanis mégis így tenne, azzal lényegében nem, vagy nem kizárólag az adott vagyontárgyat, hanem az egyes (nem magánszemély) adóalanyok jövedelmét adóztatná meg közvetett módon. Erre viszont az önkormányzatoknak az indítványozó szerint az építményadó szabályainak megállapítása során nincsen lehetősége, mivel azok a Hatv. rendelkezéseinek helyes értelmezése szerint nem „oldódhatnak el” az adó alapját képező vagyontárgytól, illetve annak értékétől; ezt az értelmezést álláspontja szerint az Alkotmánybíróság több általa hivatkozott döntése, de különösen is a 22/2002. (VI. 10.) AB határozat is megerősíti. Mindezekből álláspontja szerint az következik, hogy a támadott rendelkezés „nem csupán az Alaptörvény elveit, hanem a Hatv. [az adó mértékének, valamint

a mentességek és kedvezmények megállapítása során figyelembe veendő szempontokat tartalmazó] 7. § g) pontját is megsértette”.

## II.

[7] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett, releváns rendelkezései:

„I. cikk (4) 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.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”

„XXX. cikk (1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.”

[8] 2. Az Ör. érintett rendelkezései:

„Építményadó

6. § (1) Az adó alapja az építmény négyzetméterben számított hasznos alapterülete.

(2) Az adó mértéke – a (3)–(5a) bekezdésben foglalt kivétellel – 1600 Ft/m<sup>2</sup>/év.

[...]

(4a) Az egész évben kizárólag csónaktárolás céljára használt csónaktároló teljes, és a magánszemélyek tulajdonában lévő garázs, gépjárműtároló 50 m<sup>2</sup>-t meg nem haladó része után fizetendő adó mértéke 400/Ft/m<sup>2</sup>/év.”

## III.

- [9] Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek.
- [10] Az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek [Abtv. 30. § (1) bekezdés, valamint 52. § (1b) bekezdés) a)–f) pont] eleget tesz. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidőn belül adta postára, megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 26. § (1) bekezdése, 27. §-a], és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [XV. cikk, valamint XXX. cikk], az indítvány továbbá tartalmaz a támadott jogszabály és a bírói ítélet alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést, valamint kifejezett kérelmet az Ör. 6. § (4a) bekezdése „magánszemélyek tulajdonában álló” szövegrésze és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság támadott döntése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjai].
- [11] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26. § (1) bekezdés és a 27. § (1) bekezdés szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29. § szerinti feltételeket.
- [12] Az Abtv. 26. § (1) bekezdésében és 27. § (1) bekezdésében meghatározott egyedi ügyben való érintettség megállapítható: az indítványozó, mint az alkotmányjogi panasz benyújtásának alapjául szolgáló közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló per felperese, nyilvánvalóan érintettnek tekinthető.
- [13] Az indítványozónak nem áll rendelkezésre további jogorvoslati lehetőség, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság támadott döntésével szemben további (rendes) jogorvoslati eljárás nem vehető igénybe, ezért a panasz az Abtv. 26. § (1) bekezdés b) pontjában, a 27. § (1) bekezdés b) pontjában és az Ügyrend 32. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt követelményeknek eleget tesz.
- [14] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdésével kapcsolatos panaszelem tekintetében az Abtv. 29. §-ára figyelemmel a jelen ügy kapcsán alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vizsgálandó, hogy nem jelenti-e az Alaptörvény XV., illetve XXX. cikkének sérelmét az önkormányzati jogalkotó azon megoldása, amely a helyi adók körében megállapított építményadó tekintetében olyan tartalmú szabályokat alkot, amelyek alapján a jogi személyek a tulajdonukban lévő – bizonyos mérethatárt el nem érő – gépjármű-

tárolók után magasabb összegű adót kötelesek megfizetni, mint amekkorát ugyanezen adótárgy után a magán-személyek fizetnek. Erre tekintettel az alkotmányjogi panaszt befogadta. Az Alkotmánybíróság az eljárást az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján, az indítvány befogadásáról szóló külön döntés mellőzésével folytatta le.

## IV.

- [15] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [16] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszról döntött.
- [17] 1.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által előadott érvelés mindkét megjelölt alaptörvényi rendelkezés (XV. cikk és XXX. cikk) tekintetében egyaránt tartalmaz az alkotmányossági érveken túlmenően a Hatv. valamely rendelkezésnek, illetve az abból az indítványozó szerint levezethető tartalomnak a sérelmével kapcsolatos érveket is.
- [18] Az indítványozó kifejtette egyfelől, hogy a Hatv. 15. §-ából álláspontja szerint az vezethető le, hogy a jogalkotó az adómérték meghatározása során „az adott vagyontárgy értékétől nem távolodhat el”, másfelől pedig, hogy az általa kifogásolt szabályozás a Hatv. 7. §-ának g) pontját is sérti.
- [19] Az indítvány alapján megállapítható volt, hogy az indítványozó mind a közteherviselés arányosságával, mind a jogalkotó által az adóalanyok között tett megkülönböztetéssel és az annak alapjául szolgáló csoportképzéssel (magánszemélyek vs. mindenki más) kapcsolatos érveit részben a Hatv.-vel álláspontja szerint fennálló valamely ellentétre vezette vissza; nézete szerint ezek az érvek is a támadott rendelkezés (szövegrész) alaptörvényellenességét támasztják alá. Az indítványozó az általa előadott érvelésben hivatkozott továbbá korábbi, még eltérő alkotmányjogi környezetben – az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) hatálya alatt – született alkotmánybírósági döntésekben foglaltakra is.
- [20] 1.2. Az indítványozónak a Hatv. megsértésével kapcsolatos okfejtése tekintetében az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára csak meghatározott indítványozói kör kezdeményezésére kerülhet sor, mely körbe az indítványozó nem tartozik. A Hatv. megsértésével kapcsolatos okfejtését az indítványozó – nyilvánvalóan ezért – nem kötötte össze határozott kérelemmel (így a megsértett alaptörvényi rendelkezés [Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés] megjelölésével, az önkormányzati rendelet törvénybe ütközésének az Alaptörvény XV. és XXX. cikkbeli sérelme megállapítása melletti külön kimondásának kérelmével). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletnek a Hatv.-vel való viszonyát nem vizsgálta. Az Alkotmánybíróság rámutat továbbá arra is, hogy ilyen vizsgálatot abban az esetben sem folytathatna le, ha ilyen indítvány előterjesztésére jogosultsággal rendelkező indítványozó erre irányuló megfelelő indítvánnyal élne, ennek elbírálása ugyanis az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése alapján a bíróság (Kúria) hatáskörébe tartozna. Az Alkotmánybíróság az indítványozó által hivatkozott alkotmánybírósági döntésekkel kapcsolatban megjegyzi, hogy ezeket a döntéseit még eltérő alkotmányos és jogszabályi környezetben hozta meg. Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmánybíróság nem volt elzárva attól, hogy alkotmányossági megállapításai megtétele során a vizsgált önkormányzati rendelet esetleges más jogszabályba ütközését figyelembe vegye.
- [21] Tekintettel azonban az alkotmányos és jogszabályi környezetben bekövetkezett változásokra, a jelen ügy kapcsán erre már nincsen lehetőség; így az Alkotmánybíróság az Ör. érintett rendelkezéseit, illetve a 6. § (4a) bekezdésnek az indítványozó által támadott szövegrészletét kizárólag az Alaptörvény indítványban hivatkozott két rendelkezésével, azaz a diszkrimináció tilalmával kapcsolatos XV. cikkel, valamint a közterhekhez való, a teherbíró képességnek és a gazdaságban való részvételnek megfelelő hozzájárulás alkotmányos kötelezettségét előíró XXX. cikkel való összeegyeztethetőségük tekintetében vizsgálhatta.
- [22] 2. Az indítványozó az Ör. 6. § (4a) bekezdésében foglalt, a meghatározott mérethatárt el nem érő gépkocsitárolókra és a csónaktárolókra megállapított kedvezmény szabálynak a „magánszemélyek tulajdonában álló” szövegrész alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság olyan jogszabályi rendelkezés alaptörvényellenességét vizsgálhatja, amelynek bírósági eljárásban történő alkalmazása folytán kerül sor az indítványozó Alaptörvényben biztosított joga sérelmére.



A jelen ügyben megállapítható volt, hogy az indítványozó tekintetében az adófizetési kötelezettség megállapítására az Ör. 6. § (2) bekezdésének alkalmazásával került sor. A 6. § (2) bekezdése azonban utal azokra a kivételekre is, melyek közül az egyiknek [Ör. 6. § (4a) bekezdés] a rendelkezéseire tekintettel az indítványozó az alaptörvény-ellenességet állítja.

- [23] Az indítványozó érvelése szerint az adó tárgyához és értékéhez igazodó adómeghatározás esetén valamennyi gépjárműtároló tekintetében – azaz rá mint jogi személyre vonatkozóan is – a kedvezmény szabályban rögzített, az általános adómértékhez képest számottevően alacsonyabb adómérték lenne alkotmányosan elfogadható. Ez tartalmi értelemben egyben azt is jelenti, hogy az indítványa szerint alkotmányosnak tekinthető, az alanyi kör tekintetben a magánszemélyekre vonatkozó (álláspontja szerint alaptörvény-ellenes) szűkítést nem tartalmazó jogalkotás esetén az építményadó mértékének meghatározása során – a garázs, mint adótárgy vonatkozásában – vele szemben is a (4a) bekezdés tényleges alkalmazására kellett volna sor kerüljön.
- [24] Mindezekre tekintettel a jelen ügyben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Ör. indítványozó által támadott rendelkezésének érdemi vizsgálatára az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt eljárás során – az indokolás 1.2. pontjában (Indokolás [20] és köv.) rögzített keretek között – lehetőség van.
- [25] 3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 6. § (4a) bekezdésében a jogalkotó a vagyoni típusú adók közé tartozó építményadó vonatkozásában, annak bizonyos tárgyai tekintetében kedvezményt biztosított az általános adómérték-meghatározáshoz képest. A kedvezmény az egész évben kizárólag csónaktárolás céljára használt csónaktárolók tekintetében mindenkit, az 50 m<sup>2</sup>-t meg nem haladó méretű garázsok tekintetében az adóalanyok jól körülhatárolható csoportját (a magánszemélyeket) érinti.
- [26] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy általában az adókedvezmények biztosításának kötelezettsége, különösen pedig a jelen ügyben érintett kedvezmény biztosítása nem tekinthető az Alaptörvény valamely rendelkezéséből kényszerítően következőnek, az a jogalkotó saját elhatározásán, az e tekintetben fennálló mérlegelési jogán alapul; vagyis a vizsgálattal érintett kedvezmény *ex gratia* juttatásnak minősül.
- [27] Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben részletesen kidolgozott gyakorlat áll rendelkezésre az *ex gratia* juttatásokkal összefüggésben a jogalkotó(k) által tehető, alkotmányosan elfogadható megkülönböztetések tekintetében. „Az Alkotmánybíróság az *ex gratia* jellegű juttatásokkal kapcsolatosan korábban már leszögezte, hogy azok jellemzője, hogy a jogalkotó méltányosságból juttat javakat, és senkinek sincs joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ebből következően a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében, ugyanakkor a jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatóak meg önkényes módon {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [32], illetőleg 3047/2017. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [39]}. [...] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő, a (2) bekezdés értelmében pedig 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 megkülönböztetés alkotmányosságának vizsgálatakor alapvetően abból kell kiindulni, hogy »a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden különbségtétel tilos, hanem azt az elvárást fogalmazza meg, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie« {3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [47]}. Az Alkotmánybíróság az indítvány ezen elemét [...] az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének keretei között bírálta el. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme miatti alaptörvény-ellenesség akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos – homogén – csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyok között tesz különbséget, és a különbségtétel nem igazolható: az eltérő szabályozásnak nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes {23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [99]}.” {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [73]–[74]}
- [28] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott szabályozás ellentétes a hátrányos megkülönböztetés Alaptörvény XV. cikkében foglalt (általános) tilalmával. A rendelkezésre álló iratokból megállapítható, hogy a per során beavatkozóként a perbe az alperes oldalán belépő települési önkormányzat, mint jogalkotó, a szabályozás indokaként a magánszemélyek és a (tipikusan) jövedelmező gazdasági tevékenységet folytató jogi személyek, gazdasági társaságok eltérő teherbíró képességével indokolta a gépjárműtárolók tekintetében az előbbiek számára biztosított kedvezményes adómérték meghatározását. Az Alkotmánybíróság elfogadja, hogy az indítványozó ezzel kapcsolatban előadott azon érvelése, amely szerint gazdasági tevékenység nem kizárólag jogi személyiséggel szükségszerűen együtt járó (gazdasági társasági) formában végezhető, illetve az sem szükség-

szerű, hogy egy (kis)vállalkozás teherbíró képessége számottevően kedvezőbb, mint a magánszemélyké, az egyes konkrét esetekben és személyek vonatkozásában akár megállapítható is lehet. Ennek ellenére azokból olyan következtetés, amely a jogalkotó által megjelölt indok helytállóságát általánosságban, kényszerítő erővel cáfolhatná, nem vonható le. A koncepció alapjául szolgáló jogalkotói feltételezés azonban ennek ellenére – még ha az alól kivételek adott esetben fel is lelhetőek – nem tekinthető önkényesnek. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Ör. 6. § (4a) bekezdésében megjelenő, vizsgált különbségtétel nem ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével.

- [29] 4. Az Alkotmánybíróság az indítványozónak az Alaptörvény XXX. cikkével kapcsolatban előadott érvelésével összefüggésben visszautal a saját eljárásának tartalmával összefüggésben az indokolás 1.2. pontjában (Indokolás [20] és köv.) rögzített keretekre. Az ott írtaknak megfelelően az indítvány elbírálása során kizárólag a XXX. cikkben [a jelen ügy jellegéből adódóan annak is csak az (1) bekezdésében] rögzített, tehát az Alaptörvény szintjén is megjelenő előírások tartalmi vizsgálatára volt lehetőség.
- [30] Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése alkotmányos kötelezettségként írja elő mindenki (magánszemélyek és nem magánszemélyek) számára egyaránt a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulást. E hozzájárulás teljesítéséhez az Alaptörvény alkotmányossági kritériumként a teherbíró képességnek, illetve a gazdaságban való részvételnek megfelelő mértékét határozza meg. Mindezek alapján az Ör. támadott szabályával összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy önmagában az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséből nem olvasható ki olyan tartalom, amely a jogalkotó által a magánszemélyek számára biztosítani kívánt adókedvezményeket tilalmazná, illetőleg amelyet ilyen alanyi kör számára biztosított, meghatározott mértékű kedvezmény sértene.
- [31] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított, az Alaptörvény XV. cikkének és XXX. cikkének sérelmével kapcsolatos alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [32] 5. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványnak a bírósági döntés alaptörvény-ellenességére és megsemmisítésére vonatkozó, az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett elemét vizsgálta.
- [33] Az indítvány, illetve annak kiegészítése az alaptörvény-ellenesnek (illetve törvényellenesnek is) tartott jogszabályon alapuló adóhatósági határozatokkal szembeni kereset elutasításán kívül a támadott bírói döntés kapcsán kizárólag azt problematizálta, hogy a bíróság az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére irányuló, részletes indokolással ellátott, már a keresetlevélben benyújtott kérelmet (részletes vagy valódi) indokolás nélkül elutasította. Ezen túlmenően azonban a támadott ítélet alaptörvény-ellenességének alátámasztására egyéb, alkotmányjogilag is értelmezhető érvelést az indítványozó nem terjesztett elő. Az Alkotmánybíróság Abtv. 25. §-a szerinti eljárásának kezdeményezése tekintetében azonban az eljáró bíró számára saját meggyőződésén alapuló szabad mérlegelési lehetősége van, vagyis nincs kötve a peres felek ezzel kapcsolatos indítványához, vagy álláspontjához {vö.: 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [17]}. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja és az Abtv. 25. §-a tehát egyfelől általánosságban a bírói kar számára megteremti a lehetőségét – és alkotmányos, illetve törvényi alapját – egy speciális alkotmánybírósági (normakontrol) eljárás kezdeményezésének; másfelől viszont kötelezettségként ez csak abban az esetben jelenik meg az egyes ügyekben eljáró bírók számára, ha az általuk alkalmazandó jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét ők maguk (is) – szubjektív módon – észlelik. Ilyen bírói meggyőződés hiánya – aminek megállapítását a támadott bírói döntés egyértelműen tartalmazza – önmagában nem eredményezi az adott döntés alaptörvény-ellenességét, mint ahogyan nem teremt az Alkotmánybírósághoz fordulást az eljáró bíróság előtt kérelmező peres fél számára sem indítványozói jogosultságot utólagos normakontrol eljárás ilyen módon történő kezdeményezésére; mivel azt az egyes bírói döntések által érintett személy(ek) az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján, az ott meghatározott feltételek fennállása esetén jogosultak kezdeményezni.
- [34] Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy az indítványozó a támadott bírói döntéssel kapcsolatosan nem állított olyan pontosan körülírt, releváns alkotmányjogi érvekkel alátámasztott alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vetne fel.
- [35] 6. Mindezekből kifolyólag az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában, illetve részben az 52. § (1b) bekezdés e) pontjában írott feltételeknek, ezért az Alkotmány-

bíróság az Abtv. 47. § (1) bekezdése, 50. §-a, valamint az Ügyrend 2–4. §-ai alapján eljárva ezt a panaszemet, az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2020. június 30.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Horváth Attila*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Miklós*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
előadó alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Schanda Balázs*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szabó Marcel*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Varga Zs. András*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* párhuzamos indokolása

- [36] A határozat rendelkező részével egyetértek. Indokolását azonban az alábbiak szerint tartom levezethetőnek.
- [37] 1. Az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszeljáráásban felülvizsgálja, hogy a helyi adórendelet összhangban áll-e az Alaptörvényben biztosított jogokkal. Következésképpen a jelen ügyben a közteherviseléssel és a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos vizsgálat – az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti korlátozó alkotmányos rendelkezés ellenére is – lefolytatható.
- [38] 2. A közteherviselési kötelezettséget az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése rögzíti, az anyagi jogi adókötelezettség pontos terjedelmét az építményadó esetében a Hatv. és az Ör. együttesen tartalmazza. Az alkotmányossági felülvizsgálat tárgya kizárólag az utóbbi jogszabály egyik rendelkezése volt.
- [39] Álláspontom szerint a helyi közteherviselés esetében is érvényesülnie kell az Alaptörvény diszkriminációt tilalmozó rendelkezésének. Eszerint az adótevényt egyik eleme sem, így az adókönyvtési szabály sem lehet hátrányosan megkülönböztető a potenciális adóalanyok viszonylatában. Azaz annak ellenére, hogy senkinek sincs anyagi joga avagy alapjoga adókönyvtésre, az ilyen irányú jogalkotói szándék csak az Alaptörvény XV. cikkében foglaltakra tekintettel jelenhet meg az adórendeletben normaként. Értelemszerű, hogy ez a megállapítás nem vonatkozik a gyermeket nevelők csoportjára, ahol az adókönyvtés mint pozitív megkülönböztetés lehető-

ségét maga az Alaptörvény teremti meg a XXX. cikk (2) bekezdésében. Ezért azt gondolom, hogy a támadott szabály felülvizsgálatára nem az *ex gratia* juttatásokra vonatkozó, hanem – a jelen ügy körülményeire tekintettel – az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti teszt vonatkozik. Ennek lényege pedig abban áll, hogy az összehasonlítható csoportba tartozó személyek (adóalanyok) között tett megkülönböztetésnek van-e a tárgyilagossági mérlegelés szerinti észszerű indoka.

- [40] 3. Véleményem szerint a diszkriminációs vizsgálat lefolytatása során azt kell alapul venni, hogy az építményadó a vagyonaadók közé tartozik. Ez az adójogi tény azzal az adótani jellemzővel jár együtt, hogy tárgyi adó, azaz nem az adóalany sajátosságait, vagy körülményeit helyezi előtérbe. Ezzel szemben a jövedelem- és nyereségadó alanyi adók, amelyek az adóalanyok személyes jellemzőit fejezik ki. Eszerint tehát a jövedelemadó legfontosabb kérdése, hogy kit adóztatunk; a vagyonaadók legfontosabb kérdése, hogy mit adóztatunk. A teherbíró képességet is másként lehet értékelni a két adótípusnál. Vagyonadónál az adóztatás arányossága úgy biztosítható, hogy az adótárgy értékéhez viszonyítjuk az adó összegét.
- [41] Az előbbi adótani jellemzők azért fontosak a diszkriminációs vizsgálat során, mert a tárgyilagossági mérlegelés szerinti észszerű indok ezek tükrében vizsgálándó. Az építményadó esetében nem az tűnik a megkülönböztetés észszerű indokának, hogy az adótárgy magánszemély vagy vállalkozó tulajdonában áll-e és melyik csoport tehetősebb. Az már sokkal inkább lényeges szempont lehet, hogy az adótárgy milyen célt szolgál: üzletit vagy mást. Álláspontom szerint ezen a logikán haladva lett volna igazolható a sérelmezett megkülönböztetés észszerűségének indoka.

Budapest, 2020. június 30.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

- [42] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Schanda Balázs*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1294/2017.

