

Az elsődleges kérelem eljárásjogi alapja az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja, valamint az Abtv. 26. § (1) bekezdése, amely alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet.

A másodlagos kérelem eljárásjogi alapja az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a és 43. § (1) és (4) bekezdése, amely alapján az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a bírói döntés(ek) Alaptörvénnyel való összhangját, és megsemmisítheti az(oka)t, amennyiben az Alaptörvénnyel ellentétes, ideértve a döntéssel felülvizsgált hatósági határozatokat is.

A jelen panasz alapjául szolgáló eljárást a Fővárosi Törvényszék jogerős ítélete zárta, mellyel szemben nincs helye fellebbezésnek, jogorvoslati lehetőség nincs számomra biztosítva. Itt jegyzem meg, hogy a rendkívüli jogorvoslat a kúriai felülvizsgálatra ugyan nyitva áll, de annak kimerítése a t. Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében sem kötelező, és mivel az alapjogsérelmemet álláspontom szerint elsődlegesen az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása eredményezte, ennek orvoslása a t. Alkotmánybíróságtól inkább várható el, mint a jogszabályok által kötött jogalkalmazást végző rendesbíróságoktól.

A személyes érintettséget igazolja, hogy felperes voltam a jogerős ítélet által lezárt ügyben.

Az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidő jelen alkotmányjogi panasz mai nappal történő beadásával megtartott, az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős ítéletet jogi képviselőm útján 2022. április 21. napján vettem kézhez elektronikus úton.

A jelen ügy tárgyát képező alkotmányossági kérdés „alapvető alkotmányjogi jelentőségű” (Abtv. 29. §) a következők miatt. Az elsődleges kérelmemmel támadott alaptörvény-ellenes helyi önkormányzati rendeletek alkalmazása esetemben tulajdonhoz való jogom elvonására vezet, amely a t. Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az arányos közteherviselés alkotmányos korlátja. Az önkormányzati rendeletek rendelkezéseinek megsemmisítése, valamint alkalmazásának kizárása alapvető alkotmányjogi jelentőséggel bír, mivel potenciálisan személyek nagyobb körét érintő, a tulajdonhoz való jog elvonását eredményező alaptörvény-ellenesség, a magán autonómiába történő súlyos beavatkozás.

Amennyiben a t. Alkotmánybíróság elsődleges kérelmemet nem osztja, úgy hivatkozom arra, hogy másodlagos kérelmem esetében is fennáll az előzőekben előadott érvelésem, mivel a Fővárosi Törvényszék alaptörvény-ellenes gyakorlata, az arányos közteherviselés és a tulajdonhoz való jog

alkotmányos tartalmának teljes figyelmen kívül hagyása, az ítélkezési gyakorlat alaptörvényi kötöttsége
kiemelt jelentőséggel bír egy jogállamban.

Az Abtv. 52. § (5) bekezdése értelmében kérem az adataim zártan kezelését.

Az alkotmányjogi panaszom indokául előadom az alábbiakat.

Az Alaptörvény megsértett rendelkezései

XIII. cikk (1) bekezdése

Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

XXX. cikk

Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a
közös szükségletek fedezéséhez.

I. Tények

1. A vonatkozó tényállás elsődleges és másodlagos kérelmem tárgyában is megegyezik.
2. Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzata az 50/2011. (XII.15.) számú, egyes helyi adókról szóló rendeletével 2012. január 1-jei hatállyal telekadót vezetett be. Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 34/2012. (XI.29.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: **Ör. I.**) majd a 2016. január 1-től 2017. december 31-ig hatályos helyi adókról szóló 30/2015. (XI.30.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: **Ör. II.**), jelenleg a 2018. január 01. napjától hatályos helyi adókról szóló 28/2017. (XII.01.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: **Ör. III.**) szabályozza.
3. A jelen ügyben telekadó befizetési kötelezettséggel érintett ingatlantulajdonom természetben [REDACTED] címen található, [REDACTED] belterület [REDACTED] helyrajzi szám alatt felvett kivett beépítetlen terület megnevezésű telek.
4. Az ingatlan 1999. február 10. napja óta képezi tulajdonomat. Az ingatlan a Fővárosi Közgyűlés döntése nyomán az ún. „Csepeli Gerincút” nyomvonalába esett már azt követően, hogy én tulajdont szereztem. A nyomvonalat mutató térképet I/5. szám alatt mellékelem, valamint I/6. szám alatt csatolom annak általam kézzel megjelölt változatát, amin látható, hogy megközelítőleg hol helyezkedik el a határozattal érintett ingatlan.
5. A nyomvonal miatt – amely által meghatározott közútfejlesztést az egyes közlekedésfejlesztési projektekkel összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről szóló 345/2012. (XII. 6.) Kormányrendelet kiemelt nemzetgazdasági üggyé nyilvánította – a telkem *de facto* építési korlátozás, illetőleg valójában építési tilalom alá esik.
6. Az elsőfokú adóhatóság 2020. január 23. napjával megkezdett adóellenőrzés során a Htv. és a helyi adókról szóló rendeletek elmúlt 5 évi szabályozását figyelembe véve, a telken fennálló korlátozás és tilalmak létét, valamint a végzett tevékenységemet figyelmen kívül hagyva, adóhiányt állapított meg, ezzel egyidejűleg pedig adóbírságot és késedelmi pótlékot szabott ki (I/4. számú csatolmány).
7. Az elsőfokú határozat ellen 2020. július 30. napján fellebbezést (I/7. szám alatt mellékelve) nyújtottam be, és már ekkor hivatkoztam arra, hogy a telket nem tudom teljeskörűen használni, hiszen

bármelyik pillanatban bontásra ítélnék, amit felépíték rajta, a telkem lényegében építési tilalom alatt áll.

8. 2020. október 12. napján a másodfokon eljáró Budapest Főváros Kormányhivatala BP/1008/07947/2/2020. számú másodfokú határozatával (I/3. számú csatolmány) az elsőfokú határozatot helyben hagyta. A másodfokú közigazgatási határozat indokolásában teljességgel figyelmen kívül hagyta a tulajdonhoz való alkotmányos jogom védelmére vonatkozóan kifejtett érvelésemet.

9. A másodfokú közigazgatási döntéssel szemben keresetlevelet (I/8. számon mellékelve) terjesztettem elő a Fővárosi Törvényszékhez. Jelen alkotmányjogi panasz szempontjából nem releváns, de a tények teljességéhez tartozik, hogy a Fővárosi Törvényszék első ízben keresetleveletem visszautasította, ezen végzését azonban a Kúria hatályon kívül helyezte a törvényszéknek és az eljárás lefolytatására utasította. Az új eljárásban a Fővárosi Törvényszék érdemben vizsgálta keresetemet és 107.K.703.783/2021/32. számú ítéletével (I/2. számú csatolmány) elutasította.

10. A Fővárosi Törvényszék ítélete indokolásában kiemelte, hogy kvázi vagy de facto építési tilalom álláspontja szerint nem létezik, az általam hivatkozott beépítést korlátozó tényezők a Htv. alkalmazása során építési tilalomként nem értékelhetőek, adómentesség megállapításának alapjául nem szolgálhatnak.

11. A jogerős ítélet indokolása szerint az adóhatóság eljárása során az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jog sérelme fel sem merülhetett. A Fővárosi Törvényszék ezt azzal indokolta, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés h) pontja alapján a helyi önkormányzat törvény keretei között jogosult dönteni a helyi adók fajtájáról és mértékéről. A Fővárosi Törvényszék kiemelte ítélete indokolásában azt is, hogy az adójogszabályok meghatározása a jogalkotó szuverén joga, a jogalkotó adópolitikai okok szem előtt tartásával dönti el, hogy adóztat-e egy ingatlant, illetőleg, hogy milyen feltételek mellett biztosít mentességet.

12. A Fővárosi Törvényszék ítélete tartalmazza a bíróság azon álláspontját is, hogy *„alapjaiban tenné kérdésessé az állam adóztatási jogának kereteit, és jogbizonytalanságot eredményezne mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó számára, ha pusztán arra hivatkozással lehetne egy kedvezményre vonatkozó szabály alaptörvényellenességét állítani, hogy bizonyos adóalanyok azszal nem tudnak élni.”*

II. A bírói és hatósági döntések alaptörvény-ellenességének okai

A korábbi alkotmánybírói gyakorlat alkalmazhatóságáról

13. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelöléssel hivatkozhatja, vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követelhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Az Abtv. 27. § szerinti panasz funkciójáról és jelentőségéről

14. Előljáróban fontos hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság elvárja a rendes bíróságoktól, hogy ítélezésük során az ügy alapjogi aspektusait figyelembe vegyék. Az Alaptörvény 28. cikkének első mondata ([a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik) az állam (a bíróságok) kötelezettségévé tette, hogy az alapjogokat a magánjog alanyai közötti viszonyokban is érvényre juttassa. Emellett természetesen a jogalkotó feladata az Alaptörvényben foglalt jogok érvényesítése a normaalkotási tevékenysége során, de amint a magánjogi jogszabályoknak meg kell felelniük az Alaptörvényben foglaltaknak, úgy a magánjogi jogalanyokra is – közvetett módon – kihat az Alaptörvény normatartalma, a valódi alkotmányjogi panasz intézményén és a rendes bíróságok alkotmánybírói határozatokra alapított joggyakorlatán keresztül.

15. Ezzel a rendes bíróságok ítélező tevékenysége ténylegesen is alkotmányjogilag kötötté vált, tevőleges védelmi kötelezettségük keletkezett az alapjogvédelem terén. Az Alaptörvény említett rendelkezése azt a kötelezettséget rója a bíróságokra, hogy az elbírálendő ügyek alkotmányjogi aspektusát, alapjogi relevanciáját felismerjék, az érintett alapvető jogok tartalmát feltárják, és erre

tekintettel értelmezzék és alkalmazzák konkrét jogvitákban a jogszabályokat. Amint az Alkotmánybíróság azt az alkotmányjogi panasz jogintézményével összefüggésében kifejtette: „[a] bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes” (3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]; 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [30]).

16. Mindezek – amint ezt az Alkotmánybíróság már több esetben is hangsúlyozta – nem azt jelentik, hogy a bíróságoknak közvetlenül az Alaptörvény rendelkezéseire kellene alapítaniuk a döntéseiket, hanem azt, hogy az alkalmazandó jogszabályi rendelkezések értelmezése és a konkrét tényállásra való alkalmazása során figyelemmel kell lenniük a releváns alkotmányossági szempontokra (7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33]; 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [20]).

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben releváns gyakorlata

A tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése] és az arányos közteherviselés [Alaptörvény XXX. cikk] kapcsán

17. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével tartalmilag azonosan szabályozza a tulajdonhoz való jogot, így az Alkotmánybíróság vonatkozó korábbi határozatait az Alaptörvény hatályba lépését követően is teljes mértékben irányadóak.

18. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése deklarálja a tulajdonhoz való jogot. Az AB klasszikus megfogalmazásában: *[a]z Alkotmány a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesei védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa.* [64/1993. (XII. 22.) AB határozat]

19. A tulajdonnak az állam által történő korlátozása kapcsán az Alkotmánybíróság a korlátozás céljával és arányosságával kapcsolatos megfontolásokat vizsgálta több határozatában. A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat szerint *„Az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának*

megítélése lett.” Ugyanakkor míg az AB a szükségesség tekintetében korábban elegendőnek ítélte a közérdekre való hivatkozás indokoltságát vizsgálni, illetőleg elfogadta a közérdek absztrakt tartalmát, a bíróság gyakorlatában változás figyelhető meg.

20. Két újabb határozat szerint: „*A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre [...]. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse.*” 42/2006. (X.5.) „*A közérdek miatt fennálló szükségesség fennállásának bizonyítása a normaalkotó, ... felelősége.*” 50/2007. (VII.10.) AB határozat.

21. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a közérdek követelményének a hagyományos értelemben vett közhasznú és közcélú korlátozásokon túl olyan korlátozások is megfelelhetnek, amelyek közvetve oldanak meg társadalmi problémákat [ld. fent hivatkozott 64/1993. (XII.22.) AB határozat]. Az arányosság kérdésével több határozatában is foglalkozott az Alkotmánybíróság [pl. 7/2006. (II.22.) AB határozat, ABH 2006, 181., 13/1998. (IV.30.) AB határozat, ABH 1998, 429, 435., 3/2000. (II.25.) AB határozat, ABH 2000, 38.]. Ezekből arra a következtetésre lehet jutni, hogy a tulajdonkorlátozás arányossága olyan vizsgálat, amely alapvetően a konkrét eset körülményeitől függ, teret engedve a kazuisztikának.

22. A tulajdonvédelem körében az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében különbséget kell tenni a polgári jogi és az alkotmányos tulajdonvédelem között: az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével {7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [45]}. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyatól és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is.

23. A tulajdonhoz való jog nem korlátlan és korlátozhatatlan. Az alapjogként védett tulajdonjog tartalmát annak köz- és magánjogi korlátaival együtt kell értékelni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme függ a tulajdon alanyától, tárgyatól és funkciójától, illetve a korlátozás módjától. Erre is utal a tulajdonhoz való joghoz kapcsolódó azon alaptörvényi mondat, amely a korábbi Alkotmányhoz képest új elem a tulajdonjog alkotmányos megfogalmazásában: [a] tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

24. Alaptörvény szerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár, azt is megállapította továbbá az Alkotmánybíróság, hogy „[a] törvényben előírt kötelező befizetések csak aránytalanságuk esetén

vethetnek fel tulajdoni korlátozással kapcsolatos kérdést” {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [61]}.

25. Az adókedvezményre vonatkozó jogszabályi rendelkezések vizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak a megállapítása tartozik, hogy a jogalkotó a mérlegelési jogkörében megállapított kedvezményekkel nem sért-e alkotmányos rendelkezést (1393/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 626, 629.).

26. Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság számos döntésében [pl. 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600, 604.; 411/B/2005. AB határozat, ABK 2007. február, 170, 172-173.] rámutatott, hogy a helyi önkormányzat - a törvény keretei között - széles körű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adópolitika kialakításában, és a helyi adók körében az adómentességek, adókedvezmények meghatározása során - mely a helyi önkormányzat adómegállapítási jogának egyik részjogosítványa - a helyi sajátosságokat, gazdaságpolitikai, adópolitikai szempontokat, a lakosság szociális körülményeit mérlegelve, szabadon dönt arról, hogy az adóalanyok mely csoportját vonja az általánostól eltérő kedvezőbb megítélés alá, az adóalanyok mely csoportja számára nyújt adómentességet, adókedvezményeket. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe e rendelkezésekkel kapcsolatosan annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó e mérlegelése során nem került-e ellentétbe az Alkotmány rendelkezéseivel.

27. Az Alkotmány 70/I. §-a szerint a Magyar Köztársaság minden állampolgára köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni, az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésében pedig ez akként jelenik meg, hogy teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően született határozatai tehát változatlanul alkalmazhatók és irányadóak.

28. Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének általános tartalmával kapcsolatban az Alkotmánybíróság 20/2021. (V. 27.) AB határozatában foglalta össze korábbi gyakorlatát: „A közteherviselési kötelezettség az alapvető kötelezettségek egyike, az Alaptörvény Szabadság és felelősség című részében található. E kötelezettség érvényesülése hiányában fenntarthatatlanná válna a demokratikus jogállam működése, mert nem állnának rendelkezésre a szükséges anyagi erőforrások a közfeladatok ellátásához. Ezért rendelkezik úgy az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése, hogy »[t]eherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.« [...] A jogállami keretek között érvényesülő általános, egyenlő és

arányos köztelherviselési kötelezettség folytán senki sem köteles arra, hogy több adót fizessen annál, mint amennyi a törvényből következik, de mindenki köteles arra, hogy annyi adót megfizessen, amennyi a törvényből következik.” {17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [80], [83]}

29. A 20/2021. (V. 27.) AB határozat rögzítette azt is, hogy a köztelherviselési kötelezettség a köztelher alanya és az állam közti konkrét közjogi jogviszonyban érvényesül, amelynek lényeges sajátosságait a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek kötelesek megfelelően figyelembe venni.

30. Azt állapította meg, hogy „[a]z Alaptörvény a XXX. cikkben nem hivatkozik már a jövedelmi és vagyoni viszonyokra (mint az Alkotmány 70/I. §-a), ezeket a fogalmakat a teherbíró képesség, illetve a gazdaságban való részvétel kifejezései váltják fel. A köztelherviselési szabálynak ezzel a változásával a korábbi Alkotmányhoz képest a jövedelmi, vagyoni viszonyoknak való megfeleléstől távolodás, de az arányosság követelményének fennmaradása látszik.

31. A teherbíró képesség tekintetében az egyén teherbíró képessége és a gazdálkodó szervezeteké külön megítélés tárgyát kell képezze, utóbbiak esetében a teherviselő képesség szélesebb alapon nyugszik, hiszen a gazdasági teherbírást egy minimumszintjének fennállása – az egyéni teherviselési képesség esetleges hiányával ellentétben – a gazdálkodási tevékenység végzése folytán vélelmezhető, mértéke ugyanakkor esetenként változó lehet. A teherbíró képesség elve egyúttal az elkobzó jellegű terhek tilalmát is jelenti, melynek szélső határáig – amíg az nem nyilvánvalóan aránytalan, indokolatlan, eltúlzó mértékű – ugyanakkor a jogalkotó számára széles mozgástér áll rendelkezésre (1558/B/1991 AB határozat, ABH 1992, 506, 507), figyelemmel az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés második mondatára is.” {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [64]–[65]; megerősítette: 3047/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [37]; 8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [39]; 3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [36]; 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [82]}.

32. Ehhez azt tette hozzá az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséből következik: „a jogalkotó széles mérlegelési szabadsággal rendelkezik a tekintetben, milyen alanyi körre milyen típusú és mértékű adót vet ki. Az egyetlen alkotmányos korlát, hogy a teherbíró képességet, illetve a gazdaságban való részvétel mértékét figyelembe kell vennie, vagyis nem lehetetlenítheti el anyagilag az adózót.” {Először: 3047/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [38]; lásd még: 3157/2017. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [36]; 3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [37]; legutóbb: 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [64]}

33. A 20/2021. (V. 27.) AB határozatban az Alkotmánybíróság idézte korábbi állásfoglalását, hogy a Hatv.-ben megállapított legmagasabb adómértéket el nem érő helyi adó is lehet ugyanis összességében, a szabályozás egészét figyelembe véve konfiskáló jellegű. Ebben az esetben egyedül az Alkotmánybíróságnak van lehetősége arra, hogy az önkormányzat által kivetett, konfiskáló jellegű helyi adó alaptörvény-ellenességét közvetlenül az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének, illetve XXX. cikkének sérelme miatt megállapítsa és megsemmisítse.” {3460/2020. (XII. 14.) AB végzés, Indokolás [45]}

34. Ugyan ezen AB határozat levonja azt a következtetést, hogy az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséből közvetlenül, más jogszabály közbejötté nélkül is levezethetők alkotmányossági elvárások a helyi adók önkormányzati rendeletben szabályozott mértékére. Ezek egyike az arányosság követelménye. E tekintetben az Alaptörvényben rögzített közteherviselési kötelezettség azt követeli meg a helyi adók alanyaitól, hogy teherbíró képességüknek, illetve a gazdaságban való részvételüknek megfelelően, vagyis azokkal arányosan járuljanak hozzá a helyi szükségletek fedezéséhez. Az adóalanyokat terhelő egyéni közteherviselési kötelezettség terjedelme nem parttalan, csak és kizárólag az arányos mértékig terjedhet minden egyes adóalany esetében. (Indokolás [32])

35. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában az alkotmány idézett rendelkezésének értelmezésével kapcsolatosan kifejtette: ez a rendelkezés állampolgári kötelezettségként fogalmazza meg a közteherviselés elvét. A közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség megállapítása tekintetében egyedül azt az általános követelményt támasztja, hogy annak meg kell felelnie az állampolgárok jövedelmi és vagyoni viszonyainak. Azaz a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia, arányosnak kell lennie az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyaival, helyzetével. Ebből az általános követelményből a jogalkotónak nem származik kötelezettsége arra, hogy minden egyes adó megállapítása során az adó mértékét, az adó tárgyaként megállapított jövedelem vagy vagyon nagyságától, illetőleg értékétől függően, differenciáltan, azzal arányosan kell szabályoznia. Nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely valamely adó mértékét tételesen meghatározott összegben állapítja meg. (66/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.; 544/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 893, 898-899.; 956/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 937, 939.)

36. A tulajdonhoz való jog és a közteherviselés vonatkozásában elvi értelemben szövegezi le az Alkotmánybíróság 20/2021. (V. 27.) AB határozatában, hogy a tulajdonhoz való jog közteherviselési kötelezettségben jelentkező korlátozása akkor válik alkotmányjogi értelemben aggályossá, amikor a fizetési kötelezettség egyértelműen túlterjeszkedik az arányos mértéken. A súlyosan aránytalan adó

ugyanis elveszíti a köztelherviselési kötelezettségen nyugvó legitimitását, ami az előbbi bekezdésben írtak szerint a korlátozást általában véve megalapozza. Következésképpen igazolhatatlanná válik az adójogi teher. Ebben az esetben a tulajdont a jogalkotó közjogi eszközzel olyan súlyos mértékben terheli meg, hogy gazdasági hatását tekintve tulajdonképpen elkobozza azt. Az ilyen adó célt téveszt, egyszerre valósítja meg az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének és XIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét, amit az Alkotmánybíróság az adó típusának, az adójogi jogviszonynak és az ügy más releváns körülményeinek a vizsgálata alapján eseti döntésében megállapíthat.

37. A 20/2021. (V. 27.) AB határozat indokolása [50]-[51] bekezdéseiben rögzítette azt is, hogy annak ellenére, hogy eltérő adótípusok különböztethetők meg, jellemzően mindegyik adónak ugyanaz a forrása. Az adót az adóalany a jövedelméből teljesíti, amennyiben az adófizetési kötelezettség funkciója szerint érvényesül. Ez egyszerűbben megfogalmazva azt jelenti, hogy általában a vagyonadó is a jövedelmükből fizetik az adóalanyok. Az adó rendeltetésével ellentétes lehet az a helyzet, amelyben a vagyonadó teljesítése érdekében értékesíteni kellene a vagyonadó tárgyát vagy a hatálya alól való kikerülés érdekében más módon kellene megválni annak tulajdonjogától.

38. A vagyonadók körében az adóforrás azért vet fel érzékeny kérdéseket, mert a vagyonadó az előbbieket szerint statikus; nem kapcsolódik hozzá pénz- vagy értékmozgás az adóalany javára. Nincs keletkező jövedelem, amelyből a kifizető levonhatná vagy maga az adóalany megfizethetné az adó összegét. Nem áll rendelkezésre az értékesítésért kapott vagy fizetendő ellenérték sem, amelyből vagy amellyel együtt az adó összege teljesíthető lenne.

39. A telekadó alkotmányos megítélése kapcsán jelentőséggel bír az Alapvető Jogok Biztosának AJB-5858/2014. számú átfogó jelentése (kapcsolódó ügyek, melyek alapján az átfogó jelentés született: AJB-4949/2014; AJB-6097/2014; AJB-6187/2014; AJB-156/2015.). Az alapjogi biztos az általa észlelt visszásság alapjogi hátterét vizsgálja alkotmányos eszközökkel, ezért a t. Alkotmánybíróság vizsgálata során is hivatkozhatók és alkalmazandók az ombudsman jelentésében foglalt megállapítások.

40. Az Alapvető Jogok Biztosa fentiekben hivatkozott jelentésében átfogóan vizsgálta a helyi önkormányzatok gyakorlatát és rendszerszintű problémaként, alapjogi visszásságként azonosította, hogy a nagy alapterületű, de nagy értékűnek nem mondható vagy használhatatlan ingatlanok esetén gyakori az aránytalan adóteher megállapítása. Az alapjogi biztos rámutatott arra, hogy az adóalany számára nem megfelelően biztosított a helyi önkormányzat által kivetett aránytalan mértékű telekadóval szembeni jogorvoslat lehetősége, amely a köztelherviselés alaptörvényi garanciarendszerével összefüggő visszásságot okoz. Az alapjogi biztos hangsúlyozza, hogy a

jogalkalmazó fórumoknak lehetőségük kell legyen arra, hogy az aránytalan és ezen okból egyúttal alaptörvény-ellenes telekadó mértékét konkrét, egyedi ügyben felülvizsgálhassák és korrigálhassák, mivel az alapjogi garanciarendszer csakis így tud megfelelően működni.

41. Hivatkozandó jelen ügyben továbbá a Kúria önkormányzati tanácsának releváns gyakorlata. A Kúria Köf.5.021/2016/3. számú határozatában megállapította, hogy a helyi önkormányzatnak tekintettel kell lennie a telek közművesítettségére és közúti megközelíthetőségére. A Kúria ezt kiegészítette azzal, hogy figyelemmel kell lenni továbbá a telek földrajzi elhelyezkedésére (Köf.5.018/2016/4. számú határozat), rendeltetésére (Köf.5.028/2016/4. számú határozat), valamint egyedi sajátosságaira is (Köf.5.016/2016/4. számú határozat).

A fenti elvek alkalmazása a jelen ügyre

Az elsődleges kérelem vonatkozásában

42. A telekadóval érintett ingatlanom bár belterületen fekszik, az ingatlan egyedi sajátosságai okán valójában hasznosításra csekély mértékben alkalmas. Ahogyan azt jelen alkotmányjogi panaszomban a tények alatt előadtam, az ingatlan 1999. február 10. napja óta képezi tulajdonomat, a tulajdonszerzést követően a Fővárosi Közgyűlés döntése nyomán az ún. „Csepeli Gerincút” nyomvonalába került az ingatlanom.

43. Az egyes közlekedésfejlesztési projektekkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről szóló 345/2012. (XII. 6.) Kormányrendelet kiemelt nemzetgazdasági ügyé nyilvánította a Csepeli Gerincút közútfejlesztési beruházást. A kiemelt jelentőségű beruházásra tekintettel függő jogi helyzetben van az ingatlan, annak kisajátítására gyakorlatilag bármikor sor kerülhet.

44. A kisajátítás által okozott függő helyzetben a telkemet rendeltetésszerűen használni nem tudom, beruházást, művelést vagy építkezést nem tudok folytatni, hiszen a kisajátítás esetén áron alul esnék el tulajdonomtól vagy bontásra köteleznének engem. A telkem *de facto* építési korlátozás, illetőleg valójában építési tilalom alá esik.

45. A Budapest Főváros Kormányhivatala, mint másodfokú hatóság által helybenhagyott Budapest Főváros XXI. kerület Csepel Önkormányzata Jegyzője (a továbbiakban: adóhatóság) által hozott ADO/359-11/2020. számú határozatával 2015. évre 961.610,- Ft, 2016. évre 1.109.550,- Ft,

2017. évre 887.640,- Ft, 2018. évre 917.228,- Ft, 2019. évre 939.419,- Ft, 2020. évre 969.007,- Ft, összesen: 5.784.454,- Ft adókülönbötetet állapított meg, továbbá megállapított még 2.407.724,- Ft adóbírságot és 230.623,- Ft késedelmi pótlékot. Összesen tehát 8.422.801,- Ft összegben terhel engem ingatlanom kapcsán telekadóból származó fizetési kötelezettség.

46. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a helyi önkormányzat adóztatási joga és annak az adott ügyben történő konkrét megvalósulása a t. Alkotmánybíróság által alkotmányossági szempontok mentén felülvizsgálható.

47. A tulajdonjog és a közteherviselés alaptörvényi szabályai, valamint az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata alapján a tulajdon társadalmi felelősséggel jár, mindenki köteles hozzájárulni a közteherviseléshez. Az Alkotmánybíróság gyakorlata azonban következetes a tekintetben is, hogy a közteherviselésben való részvétel, az adóztatási jog terjedelme nem parttalan (20/2021. (V. 27.) AB határozat), meg kell felelnie az arányosság alkotmányos követelményének (64/1993. (XII. 22.) AB határozat).

48. A törvényben előírt fizetési kötelezettségek aránytalanságuk esetén tulajdoni korlátozással kapcsolatos aggályokat vehetnek fel [3149/2013. (VII. 24.) AB határozat].

49. Az arányossági vizsgálat kettős feltételt támaszt: egyrészt a jogalkotó az adó bevezetésekor köteles figyelemmel lenni ezen alkotmányos követelményre, másrészt pedig – ahogyan arra az Alapvető Jogok Biztosa AJB-5858/2014. számú átfogó jelentésében rámutatott – a jogalkalmazók, így különösen az adóügyekben felülvizsgálati jogkörben eljáró bíróságok is köteles az adott ügy egyedi sajátosságai mentén érvényt szerezni az arányosság alapjogi garanciájának (7/2006. (II. 22.) AB határozat; 3/200. (II. 25.) AB határozat).

50. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetesen kiemeli, hogy a tulajdonhoz való jog védelme függ a tulajdonjog tárgyától, alanyától, a tulajdon funkciójától (7/2015. (III. 19.) AB határozat). Amennyiben pedig a tulajdonhoz való jog korlátozása adóztatás, közteherviselés okán kerül korlátozásra, úgy fokozott figyelemmel kell lenni az egyén teherbíró képességére (17/2019. (V. 30.) AB határozat) és az adott ügy valamennyi egyedi sajátosságára (20/2021. (V. 27.) AB határozat).

51. Az arányossági mérlegelés szempontjai jelennek meg a Kúria önkormányzati tanácsának gyakorlatában is, így az egyediesítés követelménye, mely szerint mindig az adott ügy egyedi sajátosságai – telek közművesítettsége, közúti megközelíthetősége (Köf.021/2016/3.), földrajzi elhelyezkedése

(Köf.5.018/2016/4.), rendeltetése (Köf.5.028/2016/4.), további egyedi sajátosságai (Köf.5.016/2016/4.) – tükrében vizsgálendő a telekadó arányossága.

52. Az Alapvető Jogok Biztosa AJB-5858/2014. számú átfogó jelentésében maga is kiemelte, hogy az önkormányzati adóhatóságok alapjogi visszásságot eredményező elterjedt gyakorlata, hogy a nagy alapterületű, de nagy értékűnek nem mondható vagy akár használhatatlan ingatlanok esetében az egyedi sajátosságok figyelmen kívül hagyásával aránytalan mértékű adót vetnek ki.

53. Az arányossági vizsgálat iránymutatásaként rögzítette az Alkotmánybíróság 1558/B/1991., 3047/2016. (III. 22.), 17/2019. (V. 30.), 20/2021. (V. 27.) AB határozataiban következetesen, hogy az adóztatás terjedelme nem parttalan, az adó mértéke az eset összes körülményeire tekintettel nem lehet elkobzó, konfiskáló jellegű, az aránytalan mértékű adó elveszti legitimitását (20/2021. V. 27.) AB határozat).

54. A konfiskáló mértéket elérő aránytalan telekadó valójában a tulajdont, mint az egyéni cselekvési autonómia alapját vonja el, amely a tulajdonhoz való jog alaptörvény-ellene korlátozását valósítja meg (64/1993. (XII. 22.) AB határozat).

55. Jelen ügyben bár ingatlanom közigazgatásilag belterületen fekszik, hasznosítási lehetősége a külterületi ingatlanokhoz hasonló. Ezen túlmenően az ingatlan egyedi sajátosságai okán – ilyen egyedi sajátosság a telek fekvése – a kiemelt jelentőségű beruházásnak minősített Csepeli Gerincút közútfejlesztési beruházással érintett területen fekszik. A kiemelt jelentőségű beruházás következtében, a beruházás kivitelezése során az ingatlan kisajátítása válik szükségessé.

56. A telekadóval érintett időszakban (és jelenleg is) ingatlanom függő jogi helyzetben van, tulajdonjogom kisajátítással történő elvonása kizárja, hogy az ingatlant rendeltetésszerűen használjam, illetőleg a rendeltetésszerű használatot megváltoztatja a folyamatban lévő állami beruházás megvalósítása. Az ingatlanomra építményt nem tudok létesíteni, hiszen azt bármikor el kellhet bontanom vagy kisajátítás keretében áron alul veszíteném el annak tulajdonjogát. Hasonlóképpen tartós értéknövelő beruházásokat sem tudok végezni az ingatlanon, amely annak művelése szempontjából is szükséges lenne. Az ingatlanból tehát jövedelmem nem származik.

57. Az ingatlanom jelentős értékcsökkenést szenvedett el, amiért állami beruházás útvonalába esik, ez a számomra sérelmes helyzet pedig a tulajdonszerzésemet követően állt elő, az ellen nem tudtam tenni semmit.

58. Az arányossági mérlegelés keretében jelen esetben megállapítható, hogy az arányos, teherbírásonak megfelelő közteherviselést súlyosan aránytalan módon sérti a kivetett telekadó mértéke.

59. Ingatlanom egyedi sajátosságai, a *de facto* építési tilalom és használati korlátozása ellehetleníti, hogy az ingatlanból érdemi jövedelmet realizálhassak, amely az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alapvető szempont a telekadó arányosságának megítélése során. Az Alkotmánybíróság 20/2021. (V. 27.) AB határozatában elvi érveléssel rögzítette, hogy az adók forrása a jövedelem, telekadó esetén pedig amennyiben az ingatlanból jövedelem nem származik, úgy kizárólag annak eladása útján, a tulajdona elvesztése által tudná az egyén teljesíteni adókötelezettségét, ami a tulajdon elvonásához vezet, így az ilyen adó oly mértékben aránytalan, hogy konfiskáló jellege okán alaptörvény-ellenes.

60. A fentiekre tekintettel az elsődleges kérelemmel támadott önkormányzati rendeletek, valamint azok megjelölt rendelkezései alaptörvény-ellenesek, mert az adómérték az ingatlanom egyedi sajátosságaira tekintettel oly mértékben aránytalan, hogy a tulajdon elvonását eredményezi, az adófizetési kötelezettség felemésztí az adó alapját képező ingatlant.

A másodlagos kérelem vonatkozásában

61. Az Alapvető Jogok Biztosa AJB-5858/2014. számú átfogó jelentésében rámutatott arra, hogy a jogalkalmazók, így különösen az adóügyekben felülvizsgálati jogkörben eljáró bíróságok is kötelesek az adott ügy egyedi sajátosságai mentén érvényt szerezni az arányosság alapjogi garanciájának (7/2006. (II. 22.) AB határozat; 3/200. (II. 25.) AB határozat).

62. Az ingatlanom kapcsán fennálló, eleve meglehetősen sérelmes függő helyzetet súlyosbította az önkormányzati adóhatóság telekadót kirovó határozatával, amelynek során – hivatkozásaim ellenére – egyáltalán nem voltak tekintettel az ingatlanom egyedi sajátosságaira.

63. Az első- és másodfokú adóhatósági döntésekkel szemben bírósági felülvizsgálatot kezdeményeztem, ahol az eljáró Fővárosi Törvényszék elé tártam részletesen az ingatlanom egyedi sajátosságait és a vonatkozó alkotmányos gyakorlatot és mérlegelési szempontokat. Az eljáró bíróság azonban meg sem kísérelte elvégezni az arányossági mérlegelést.

64. Az eljáró Fővárosi Törvényszék teljes mértékben figyelmen kívül hagyta az adómérték arányosságának vizsgálatát, sőt, még azt is rögzítette jogerős ítéletében, hogy „alapjaiban tenné kérdésessé az állam adóztatási jogának kereteit, és jogbizonytalanságot eredményezne mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó

számára, ha pusztán arra hivatkozással lehetne egy kedvezményre vonatkozó szabály alaptörvény-ellenességét állítani, hogy bizonyos adóalanyok azáltal nem tudnak élni.”

65. Teljességgel alaptörvény-ellenes a Fővárosi Törvényszék ezen álláspontja, valamint jól tükrözi az eljáró bíróság azon attitűdjét, hogy a vonatkozó jogszabályok formális alkalmazásán túlmenő jogalkalmazói tevékenységet nem kíván végezni, az arányossági mérlegelést meg sem kísérli, holott az Alkotmánybíróság 20/2021. (V. 27.) AB határozatában elvi élel rögzítette, hogy az adó összegét kell összehasonlítani az ingatlan értékével, figyelembe véve, hogy az ingatlan tulajdonjogával felhagyni nem lehet.

66. Az eljáró bíróság ezen jogalkalmazása szemben áll az Alkotmánybíróság fentiekben részletesen idézett gyakorlatával, valamint ellentmond a Kúria önkormányzati tanácsa és az Alapvető Jogok Biztosa átfogó jelentésében foglalt jogalkalmazói kötelezettségeknek is.


67. Az eljáró bíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy a telekadóval érintett ingatlanom egyedi sajátosságai (elhelyezkedése, rendeltetése, megközelíthetősége, egyéb sajátosságai) okán a telekadó mértéke megfelel-e az arányos mértéknek. Az Alkotmánybíróság 20/2021. (V. 27.) AB határozatában felhívta a figyelmet arra, hogy a telkek adómértéke érzékenyebb a túladóztatásra. Változatlanul hivatkozom arra, hogy az ingatlanomat használni nem tudom, abból jövedelmem nem származik, az előírt több, mint 8 millió forint értékű adófizetési kötelezettség pedig az ingatlanom elvesztéséhez vezet, így konfiskáló jellegű.

68. Az eljáró bíróság az arányossági mérlegelés és az alapjog-konform jogértelmezés elmulasztása okán a tulajdonhoz való jogomat aránytalanul korlátozó ítéletet hozott, konzerválta az aránytalan mértékű telekadó kivetését. A Fővárosi Törvényszék ítélete sérti továbbá az arányos közteherviselés Alaptörvényben rögzített tartalmát is, mivel az arányossági mérlegelés elvégzése útján szükséges megállapítani a közteherviselés mértékét az adott egyén körülményeire tekintettel.

Összegezve a fentebb részletesen kifejtett indokaimat, a támadott önkormányzati rendeletek rendelkezései sértik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogomat, valamint a XXX. cikk (1) bekezdésében foglalt közteherviselést. Amennyiben azonban a tisztelt Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenességét nem tartja megállapíthatónak, úgy az ügyemben eljáró bíróság alaptörvény-ellenes jogértelmezése vezetett Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogom, valamint a XXX. cikk (1) bekezdésében foglalt közteherviselés sérelmére. Erre figyelemmel kérem a t. Alkotmánybíróságot, hogy a fenti kérelmemben foglaltaknak megfelelő döntést hozni szíveskedjen.

Kelt: Budapest, 2022. június 20.

Tisztelettel:


Indítványozó

Képv.:
