

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3233/2021. (VI. 4.) AB HATÁROZATA

bírói döntés megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Szegedi Törvényszék 101.K.700.642/2020/5. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság az Újszentiván Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 17/2015. (XI. 30.) önkormányzati rendelete 6. § (2) bekezdése „a II. körzetben: 240,- Ft/m²” szövegrészeinek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésén és XXX. cikk (1) bekezdésén alapuló alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.
3. Az Alkotmánybíróság az Újszentiván Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 17/2015. (XI. 30.) önkormányzati rendelete 6. § (2) bekezdésének „a II. körzetben: 240,- Ft/m²” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást a fentieket meghaladó részében megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Két gazdasági társaság (a továbbiakban: indítványozók) jogi képviselőjük (dr. Sepsi Tibor Lajos ügyvéd) útján alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozók kérelme arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján állapítsa meg, hogy Újszentiván Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 17/2015. (XI. 30.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 6. § (2) bekezdésének „a II. körzetben: 240,- Ft/m²” szövegrésze sérti az Alaptörvény B) cikk (2) bekezdését [helyesen: B) cikk (1) bekezdését], P) cikkét, XIII. cikkét, XV. cikk (2) bekezdését, XXI. cikk (1) bekezdését és XXX. cikk (1) bekezdését, ezért azt semmisítse meg. Indítványozták továbbá a Szegedi Törvényszék 101.K.700.642/2020/5. számú ítéletének a megsemmisítését is arra hivatkozva, hogy az ellentétes az Alaptörvény előbb megjelölt szabályaival.
- [3] Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze az Alkotmánybíróság számára rendelkezésre bocsátott iratanyag alapján.
- [4] 1.1. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) keretei közé illeszkedő Ör. 2019. január 1-jével módosított rendelkezései szerint a község belterületén (I. körzet) 30 Ft/m²-ről 120 Ft/m²-re emelkedett a telekadó mértéke. A község külterületén (II. körzet) – a kivett major kivételével – a változás aránya ugyanekkora volt: 60 Ft/m²-ről 240 Ft/m²-re nőtt az adómérték.
- [5] Az elsőfokú adóhatóságként eljáró jegyző a fentieknek megfelelően I/257-1/2019. számú és I/707-2/2019. számú határozataival kivetette az adóalanyoknak minősülő indítványozók egy-egy külterületi ingatlanára a terület-

alapú telekadót a 2019. adóévre. Újszentiván Község Önkormányzat Képviselő-testületének a község helyi építési szabályzatáról szóló 4/2004. (V. 13.) rendelete szerint az érintett ingatlanok „Gip2” jelű, ipari, gazdasági övezetbe soroltak. Ingatlan-nyilvántartási megnevezésük „kivett építési terület”, amelyeken napelemparkokat működtetnek az indítványozók.

- [6] 1.2. Az indítványozók fellebbezéseket nyújtottak be, amelyeket a Csongrád Megyei Kormányhivatal mint másodfokú adóhatóság elutasított CS/B01/4846-2/2019. számú és CS/B01/3808-2/2019. számú határozatával. Ezek indokolása szerint ténykérdés annak vizsgálata, hogy az adómérték differenciálása kellő mélységűnek tekinthető-e, amely bizonyítási eljárás lefolytatását teszi szükségessé. A másodfokú adóhatóságnak az önkormányzatok törvényességi felügyelete során azonban nincs erre jogszabályi lehetősége. Az Ör. az adómértéket differenciáltan, belterületre és külterületre bontva határozta meg, mindezek mellett a differenciálás mélységével és az adómértékének az arányosságával kapcsolatos felülvizsgálat kezdeményezésére egy esetleges közigazgatási perben van csak lehetőség. Kétségtelen, hogy az érintett ingatlanok a telekadó tárgyát képezik és mentesség nem vonatkozik rájuk.
- [7] A másodfokú adóhatóság azt is megjegyezte, hogy a telekadó inflációval növelt (valorizált) adómaximuma 2019. január 1. napjától 345,1 Ft/m². Az Ör. a telekadó mértékét a II. körzetben ennél sokkal alacsonyabban határozza meg. Hivatkozott továbbá a Kúria Önkormányzati Tanácsa (a továbbiakban: Önkormányzati Tanács) Köf.5021/2017/4. számú határozatára, miszerint a tanácsi gyakorlat egyértelmű a tekintetben, hogy a vagyoni értékének 60–70%-át kitevő adómérték már konfiskálónak tekinthető. Ugyanakkor azt is rögzítette másodfokú határozataiban, hogy ha a jegyző által előadott feltételezést elfogadjuk, amely egy belterületi lakópark 5 900 Ft + ÁFA/ m²-es telekárából jutott el az 1 000 Ft/ m² alapulvételéhez az adóalanyok telkeinek az esetében, akkor az elvonás mértéke meg sem közelítené az elkobzó adó szintjét, hiszen az adóterhelés csak 24% lenne.
- [8] 1.3. Az indítványozók felperesként keresettel támadták a másodfokú adóhatóság határozatait, amelyben azok megváltoztatását kérték a telekadó fizetési kötelezettség mértékének a leszállítása céljából. Állították, hogy az Ör. más jogszabályba és az Alaptörvénybe is ütközik. Ezért indítványozták a Kúria Önkormányzati Tanácsának és az Alkotmánybíróságnak a megkeresését.
- [9] 1.4. A Szegedi Törvényszék végzésével kezdeményezte a sérelmezett norma törvényességi felülvizsgálatát. A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5041/2019/4. számú határozatával elutasította az indítványt. Ezt követően az eljáró közigazgatási bíróság 101.K.700.642/2020/5. számú ítéletével a keresetet is elutasította. Döntése indokolásában rögzítette, hogy a bírósági eljárásban igazságügyi szakértőt rendelt ki a két telek forgalmi értékének a megállapítására 2019. január 1-jétől. A bíróság a szakvéleményt aggálytalannak fogadta el az indítványozók kifogásai ellenére. Ennek eredményeképpen az egyik telek értéke 10 339 000 Ft, a másik telek értéke pedig 10 754 000 Ft volt. A 2019. évi telekadó összege előbbi esetében 4 376 000 Ft, utóbbi esetében 4 552 080 Ft volt, ami mindkét telek tekintetében a telek forgalmi értékének kerekítve a 42,3%-át tette ki. Ezt a megállapítást azzal egészítette ki a sérelmezett ítélet, hogy „[a] forgalmi érték kizárólag a perbeli ingatlanok földterületének forgalmi értékét tükrözi, a felperesek állítása szerint a napelempark forgalmi értéke ingatlanonként legalább száz millió forint. Az érintett ingatlanok forgalmi értéke a földterület és a napelempark forgalmi értékéből tevődik össze, ekként mindkét perbeli ingatlan forgalmi értéke több mint százötven millió forint.” (101.K.700.642/2020/5. számú ítélet, 3. oldal) A bíróság értelmezése szerint a napelemparkok műtárgyaknak minősülnek az úthoz, a garázshoz és a parkolóhoz hasonlóan, és ezért a telkek értékének a meghatározásakor nem lehet figyelmen kívül hagyni a telkeken elhelyezett napelempanelokat sem. A napelemparkok más részei a talajhoz történt rögzítésük alapján építménynek minősülnek.
- [10] Ezek alapján – az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) tulajdonvédelmi szabályaira, valamint az Önkormányzati Tanács gyakorlatára és az Alkotmánybíróság 2012 előtt hozott döntéseire hivatkozva – arra a következtetésre jutott a Szegedi Törvényszék, hogy „nem állapítható meg a telekadó konfiskáló jellege, ugyanis az adómérték az ingatlanok forgalmi értékének közel 4%-át (ha csak a földterületek forgalmi értékét vesszük figyelembe, akkor a 42%-át; ha pedig csak az építmények forgalmi értékét vesszük figyelembe, akkor a 10%-át) teszi ki, amely – a fentiek szerint a Kúria gyakorlata alapján – konfiskáló jellegűnek [Htv. 7. § g) pontja] nem minősül, nem ütközik az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésébe, az Alaptörvény XV. cikkébe, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe és az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján alkalmazandó az EJE Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkébe. [...] A bíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az Ör. vitatott rendel-

kezése a keresetben foglalt okokból nem ütközik sem az Alaptörvénybe, sem más jogszabályba, ezért a bíróság a felpereseknek az Alkotmánybíróság [...] eljárásának kezdeményezésére irányuló kérelmét elutasította.” (101.K.700.642/2020/5. számú ítélet, 10–12. oldal)

- [11] 2. A Szegedi Törvényszék fenti ítéletével szemben az indítványozók alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő, amit a főtitkár hiánypótlási felhívására kiegészítésekkel ellátva, egységes szerkezetben nyújtottak be ismételtlen. Az alkotmányjogi panasz lényege a következő.
- [12] A hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés] azáltal sérült, hogy a támadott norma és az azt tévesen alkalmazó bírói ítélet a belterületre megállapított adómértékhez képest kétszeres adómértéket írt elő a külterületen. Tehát azoknak a telkeknek magasabb az adóterhelése, amelyek piaci értéke jellemzően alacsonyabb. Ez az ellentmondás még az általános diszkrimináció-teszt észszerűségi követelményével is nehezen lenne összhangba hozható, ami az indítványozó szerint az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének a sérelmét is eredményezi egyúttal, mert a teherbíró képesség és a gazdaságban való részvétel mértéke tekintetében is fordított, a tényleges vagyonnal, illetve gazdasági értékkel ellentétes irányú különbségtételt okozott.
- [13] Az indítványozók érvelése szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogot a telekadó kivetése okszerűen korlátozza. Mindaddig azonban, amíg ez az Alaptörvény által adott keretek között történik, alkotmányos korlátozásról van szó. Az Alkotmánybíróság évtizedes gyakorlatának megfelelően a testület az adó mértékét, összecszerúságát nem vizsgálja, az azonban felvet alkotmányossági kérdést, ha a közteher olyan túlzott mértékű, hogy már nem is a közteherviseléssel összefüggő célt valósítja meg, hanem az adóalany ellehetetlenülését idézi elő. Az indítványozók megítélése szerint jelen esetben annak ellenére fennáll az adóztatás eredményeképpen az adóalany ellehetetlenítését okozó hatás, hogy a törvényi adómaximumot meghaladó mértékű adó kiszabására a támadott ítélet indokolásával összhangban valóban nem került sor. A sérelmezett ítélet ezzel ellentétes megállapítása összeegyeztethetetlen az Alaptörvénnyel.
- [14] Az Alaptörvény B) cikk (2) bekezdését, amit az Alkotmánybíróság tartalmilag helyesen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéseként értékelt, azáltal sértette az Ör. az indítványozók előadása szerint, hogy nem biztosított kellő felkészülési időt az adómérték jelentős emelésére. A rendelkezésre állt 33 nap kevés egy ilyen mérvű és arányú változtatásra. Az ellehetetlenítést okozó hatás és a kellő felkészülési idő biztosításának a megsértése azért is egyértelmű ebben az esetben, mert a napenergia termelésére szakosodott gazdasági szektor magas szintű kiszámíthatóságot feltételez. Kormányrendeleti szinten vannak rögzítve a kötelező átvételi árak, amelyek miatt a túladóztatás kizárja az indítványozók által folytatott, magas bekerülési költségű beruházás megtérülésének a lehetőségét.
- [15] A napelemparkot üzemeltető indítványozók álláspontja szerint maguk is a mindenkit megillető egészséges környezethez való jog [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés] által védett tevékenység gyakorlói, amikor kifejezetten megújuló energiaforrást hasznosító gazdasági tevékenységet valósítanak meg a maguk és a társadalom, valamint a jövő nemzedékek érdekében. Minden döntés során, így az adókiivetésnél is, figyelembe kell venni a fenntarthatósági szempontot legalább annyira, hogy a döntések ne vezessenek kifejezetten a P) cikk szerint védett értékekkel ellentétes eredményre.

II.

- [16] 1. Az Alaptörvény érdemi döntéssel érintett rendelkezései:

„XIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

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

- [17] 2. Az Ör. sérelmezett rendelkezése:

„6. § Az adó évi mértéke [...] (2) A II. körzetben: 240, -Ft/m²”.

III.

- [18] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [19] 1. A kérelmező gazdasági társaságok alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkeztek, és érintettségük fennállt, mivel a támadott ítélettel befejezett bírósági eljárásban felperesek voltak. Jogorvoslati jogukat kimerítették, amikor keresetet nyújtottak be a Szegedi Törvényszékhez a másodfokú adóhatóság határozatait vitatva [vesd össze: Abtv. 27. § (1) bekezdés]. A sérelmezett ítélettel szemben további rendes jogorvoslati lehetőség nem állt a rendelkezésükre. Az indítvány felhívta az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó rendelkezéseket [Abtv. 26. § (1) bekezdés és 27. §], kifejezett kérelmet tartalmazott a jogkövetkezmények megállapítására, valamint megjelölte a támadott normát és bírói döntést, amelyhez képest az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőn belül nyújtották be az indítványt [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés a), c)–d) és f) pont].
- [20] 2. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított panaszelemek érdemi vizsgálatára lehetőség van-e. Az Alkotmánybíróság a 20/2021. (V. 27.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már megállapította, hogy az Ör. jelen ügyben is sérelmezett adómértéke ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, valamint XXX. cikk (1) bekezdésével, és ezért azt megsemmisítette. Az előbbi döntés óta a körülmények alapvetően nem változtak meg, és a két ügyben azonos alkotmányjogi összefüggésekre hivatkoztak az indítványozók a tulajdonhoz való jog és az arányos köztelherviselési kötelezettség tekintetében. Következésképpen ezeknek az alaptörvényi szabályoknak a vonatkozásában nem volt helye az érdemi vizsgálatnak az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében. Az Alkotmánybíróság ezért e körben a rendelkező rész 2. pontjában visszautasította az Abtv. 26. § (1) bekezdésén alapuló panaszt az Abtv. 64. § f) pontja alapján.
- [21] Az Ügyrend 65. § (3) bekezdése úgy szól, hogy „[o]kafoyottság címén kell az alkotmánybírósági eljárást megszüntetni, ha az Alkotmánybíróság által korábban alkotmányértőnek minősített és megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányossági felülvizsgálatát más alaptörvényi tételre (alkotmányos összefüggésre) tekintettel kéri felülvizsgálni, mint amilyen alkotmányos összefüggés alapján az Alkotmánybíróság az adott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést megsemmisítette”. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdésén alapuló panaszeljárást az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, P) cikkének, XIII. cikk (2) bekezdésének, XV. cikk (2) bekezdésének és XXI. cikk (1) bekezdésének sérelmén alapuló részében megszüntette a rendelkező rész 3. pontja szerint az Abtv. 59. §-ával összhangban.
- [22] 3. A határozott kérelem követelménye azt is magában foglalja, hogy az indítványnak egyértelműen elő kell adnia az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, továbbá indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pont]. „Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint pedig az indokolás hiánya {lásd pl. 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3245/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10], [13]} az ügy érdemi elbírálásának akadályá.” {Lásd legutóbb: 3353/2019. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [21]}
- [23] Az Abtv. 27. §-án alapuló alkotmányjogi panasz alkotmányjogilag értékelhető indokolást tartalmaz arra, hogy az indítványban felhívott Alaptörvényben biztosított jogok mennyiben sérültek az indítványozók álláspontja szerint. Következésképpen a kérelem e tekintetben is megfelel a határozottság előbbi követelményeinek.
- [24] 4. Alkotmányjogi panasz csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapítható [vesd össze: Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont]. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése „az állam és mindenki köteleességét” rögzíti, mely azonban az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, ezért annak állított sérelme nem vetheti fel az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét sem {lásd például: 3200/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [15]; 3435/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [15]}. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az indítvány az Alaptörvény P) cikke vonatkozásában nem teljesíti az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja szerinti követelményt. Az Alaptörvény XIII. cikke, XV. cikk (2) bekezdése, XXI. cikk (1) bekezdése és XXX. cikk (1) bekezdése azonban megfelel ennek a feltételnek is. Tekintettel arra, hogy az Abtv. 27. §-án alapuló eljárás tárgya

nem törvényi szabály, hanem bírói döntés volt, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése nem képezte az érdemi vizsgálat akadályát ezeknek az Alaptörvényben biztosított jogoknak a körében.

- [25] Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a kellő felkészülési idő hiányát [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése] az indítványozó értelemszerűen csak a sérelmezett normára vonatkoztatta, amely tekintetében az eljárás megszüntetésre került a jelen határozat indokolásának [21] bekezdésében írtak szerint, ezért azt nem kellett vizsgálni, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére mennyiben alapítható alkotmányjogi panasz.
- [26] 5. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság további feltételeként határozza meg, hogy az egyéb törvényi követelményeknek megfelelő alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre utaljon. Az alternatív feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik. Az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatához az szükséges tehát, hogy az előbbi két feltétel közül legalább az egyik teljesüljön.
- [27] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kéteyle merült fel a jelen ügyben támadott bírói döntéssel összefüggésben. Nevezetesen az, hogy sérti-e a tulajdonhoz való jogot [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és a közteherviselési kötelezettséget [Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés] az a bírói jogértelmezés, amely egyfelől alkotmánybírósági eljárás kezdeményezése nélkül, saját bírósági hatáskörében eljárva *expressis verbis* kimondta, hogy az Ör. 6. § (2) bekezdése nem ütközik az Alaptörvény előbbi, illetve más szabályaiba, és amely másfelől kifejezetten azt állapította meg, hogy a sérelmezett adómérték nem konfiskáló jellegű.
- [28] 6. Az Alkotmánybíróság az előző pontokban foglaltak alapján megállapította, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz az Alaptörvényben biztosított jogok tekintetében megfelel a vele szemben támasztott feltételeknek, így az érdemi vizsgálatot – a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alkalmazásával az alábbiak szerint végezte el.

IV.

- [29] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [30] 1. Az Alkotmánybíróság először röviden felidézte az Abh.-ben tett megállapításokat, és levonta az azokból adódó következtetéseket.
- [31] 1.1. 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. [...] Az Alaptörvény absztrakt szabálya tehát az arányosságot mint a közteherviselési kötelezettség egyik elemét magában foglalja. Ebből azonban konkrét, számszerűsített határ általában véve nem következik. Ennek megfelelően a helyi jogalkotó számára széles alkotmányos mozgástér áll rendelkezésre az adóterhelés rendeleti szintjének törvényi keretek közt való kijelölésére, de szélsőséges esetekben az is megállapíthatóvá válik, hogy egy helyi adó mértéke közvetlenül az Alaptörvénybe ütközik. Ennek megállapítására az Alkotmánybíróság rendelkezik feladat- és hatáskörrel az Alaptörvény 24. cikk (1)–(2) bekezdése alapján, figyelemmel az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésére is.” (Abh., Indokolás [32]–[33])
- [32] 1.2. Az „alkotmányjogi értelemben vett tulajdon mindenkorijogi korlátai közé tartozik a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség, amely alkotmányos alapot teremt az adók bevezetésére és működtetésére. [...] 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 közteherviselési 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 valószínűsíti 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.” (Abh., Indokolás [38]–[39])

- [33] 1.3. A fentiekből az következik, hogy alkotmányjogi értelemben a tulajdon vagyoni típusú adófizetési kötelezettséggel való korlátozása addig terjedhet, amíg az arányban áll a teherbíró képességgel, illetve a gazdasági életben való részvétellel. A súlyosan aránytalan adóztatás egyszerre sérti az alapjogi jogvédelemre jogosult adóalany tulajdonhoz való jogát [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és közteherviselési kötelezettségét [Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozik, hogy közvetlenül az Alaptörvény szabályait alkalmazva meghatározza a szakjogi értelmezés alkotmányos kereteit, tehát azt, hogy hol húzódik a határ a konfiskáló adóterhelés és az ezt el nem érő helyi adóztatás között.
- [34] 2. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban felülvizsgálta az Ör. 6. § (2) bekezdésének alkotmányosságát. Döntésében azonosította a telekadóval összefüggő jogi környezetet és feltárta a telekadó fizetési kötelezettséggel létrejövő adójogi jogviszony alkotmányjogi szempontból lényeges jellemzőit. Ezeket az Alkotmánybíróság a jelen határozatában nem ismétli meg, jóllehet támaszkodik rájuk (lásd: Abh., Indokolás [41]–[51]). Mindezek alapján határozott úgy a testület az Abh.-ban, hogy az Ör. sérelmezett adómértéke egyértelműen konfiskáló volt, és ezért azt megsemmisítette.
- [35] A jelen ügyben a bíróság azért utasította el a konfiskáló adómértékre vonatkozó kérelmet, mert értelmezése szerint a telekadó arányosságának a vizsgálatkor a telekadó összegét az ingatlan forgalmi értékéhez kell viszonyítani, amely két részből tevődik össze. Az egyik magának a teleknek az igazságügyi szakértő által megállapított forgalmi értéke, a másik a telken elhelyezett napelempark értéke, amit az indítványozók előadására hivatkozva legalább százmillió forintban határozott meg a bíróság. Ezzel az értelmezéssel az adóterhelés szintje kb. 4%. Azt is rögzítette a támadott ítélet, hogy ha csak a telek forgalmi értékéhez történik viszonyítás, az adóterhelés kb. 42%. Mindkettőre vonatkoztatva azonban azt az összegző megállapítást tette, hogy az Ör. támadott adómértéke nem ütközik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe és XXX. cikk (1) bekezdésébe (lásd a jelen határozat indokolásának [10] bekezdésében idézeteket a 101.K.700.642/2020/5. számú ítélet 10–12. oldaláról).
- [36] 3. Ennek az ügynek a mikénti eldöntését minden további kérdés előtt az határozza meg, hogy mit mihez kell mérni az arányossági vizsgálatban. A kb. 4%-os arány áll szemben a kb. 42%-ossal.
- [37] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a telekadó fizetési kötelezettséggel létrejövő adójogi jogviszony nem általában a vagyon adóztatására szolgál. A Htv. alapján két különböző adótárgyra irányulhat helyi vagyonadó. Mindkettő ingatlan. A telekadó tárgya a teleknek minősülő földterület, ahogyan az az Abh.-ban is megállapításra került (Abh., Indokolás [47]–[49]). Azt a megszorítást is figyelembe kell azonban venni, hogy a Htv. bizonyos területeket eleve kivesz a telek fogalma alól (lásd: Htv. 52. § 16. pont). A másik helyi vagyonadó az építményadó, amelynek funkciója a lakás és a nem lakás céljára szolgáló épület, illetve épületrész adóztatása. A két helyi ingatlanadót akár egyidejűleg is működtetheti az önkormányzat. Ebben az esetben a köztük lévő viszonyt alapvetően az határozza meg, hogy a telekadó alól mentes az épület, illetve az épületrész hasznos alapterületével egyező nagyságú telekrész [Htv. 19. § a) pont]. Ebből az következik, hogy a teleknek ezt a részét kizárólag építményadó terhelheti. A telek ezen felüli része sújtható telekadóval.
- [38] A fenti összefüggés azt is meghatározza, hogy végső fokon mihez kell mérni a telekadó összegét az adómérték arányosságának a vizsgálata során. A telekadó éves összege a telek értékéhez viszonyítandó az értékalapú és a területalapú adóztatás esetében is. A telekadó mértéke az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése szerinti arányosságának alkotmányos megítélésén tehát nem változtat, hogy a másik lehetséges helyi vagyonadó tárgyai (épület, épületrész), amelyeket a telken emeltek, mennyit érnek, és szintén nem hat ki erre a vizsgálatra a telken elhelyezett műtárgyak értéke sem. A telekadó ugyanis – a sérelmezett ítélet érvelésével ellentétben – nem az utat, a gurulóutat, a parkolót vagy más műtárgyat – mint például a napelemparkot – adóztatja, hanem az épülettel, épületrésszel be nem épített földterületet, függetlenül attól, hogy a szóban forgó földterületet részben vagy egészben funkcionálisan úttá, gurulóúttá, parkolóvá, avagy napelemparkká alakították át. A telekadó tehát nem a napelemparkok adója. Ebből az következik, hogy az arányossági vizsgálatban azt kell alapul venni, hogy a napelemparkkal beépített telket legfeljebb éppen akkora mértékben terhelheti a telekadó, mintha nem állna rajta ez a műtárgy. Ezek ahhoz a megállapításhoz vezetnek, hogy nem a kb. 4%-os, hanem a kb. 42%-os arányt kell alapul venni az alkotmányossági vizsgálatban.
- [39] 4. Az eldöntendő kérdés a jelen ügyben úgy konkretizálódott, hogy a konkrét telkek forgalmi értékéhez viszonyítva az éves telekadó konkrét összege súlyosan aránytalanak minősül-e. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a] telkek (és az építmények) adómértéke érzékenyebb a túladóztatásra, tehát ezek eseté-

ben egy 20–30–40%-os adóterhelés már alkotmányossági vizsgálatot vonhat mag után” (Abh., Indokolás [50]–[51]).

- [40] Az indítványozókat terhelő telekadó fizetési kötelezettség mértéke (kb. 42%) olyan szintet ért el az alkotmányjogi panasz alapját képező esetekben, hogy a telkek forgalmi értékének a kétszeresét is meghaladja a fizetendő adó összege az általános adóügyi elévülési ciklus alatt. Másként fogalmazva ez azt jelenti, hogy megközelítőleg két és fél évente a telek forgalmi értékével azonos összeget kell telekadó formájában befizetni a helyi költségvetésbe. Ez a telekadó-terhelési szint összeegyeztethetetlen az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével és XXX. cikk (1) bekezdésével. Konfiskáló jellegűnek minősül, hiszen a teherbíró képességgel és a gazdaságban való részvétel elvével ellentétes az a telekadó, amelyik arra kötelezi az adóalanyt, hogy ilyen rövid időn belül újra és újra az adótárgy értékével egyező összeget fizessen meg. Az indítványban előadott súlyos aránytalanság tehát igazolást nyert.
- [41] 5. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az adófizetési kötelezettség összecsúszása az indítványozók ügyében ellentétes volt a tulajdonhoz való joggal [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és a közteherviselési kötelezettséggel [Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés]. A sérelmezett ítélet azonban ennek az ellenkezőjéről döntött bírósági, és lényegében alkotmánybírósági hatáskörben eljárva. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is rámutat arra, hogy a (közigazgatási) bíróságok arra kötelesek és jogosultak az Alaptörvény 28. cikke értelmében, hogy az Alaptörvénnyel összhangban törvénykezzenek, amelynek során tiszteletben kell tartaniuk az Alaptörvényt, amelynek értelmezési keretét nem a bíróságok, hanem az Alkotmánybíróság jelöli ki döntéseiben. A támadott ítéletről megállapítható volt az Abtv. 27. §-a szerinti panasz eljárásban, hogy érdemét alaptörvény-ellenesség befolyásolta, hiszen a bírói jogértelmezés túlterjeszkedett a tulajdonhoz való jog és a közteherviselési kötelezettség alkotmányos értelmezési tartományán. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság – az Abtv. 56. § (1) bekezdésének megfelelően tanácsban eljárva – a rendelkező rész 1. pontja szerint megsemmisítette az ítéletet. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem vizsgálta az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének, XV. cikk (2) bekezdésének és XXI. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemeket {az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszokkal összefüggésben legutóbb hasonlóan lásd például: 3002/2021. (I. 14.) AB határozat, Indokolás [57]}.
- [42] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az Abh. második rendelkező részi pontjában az Ö. 6. § (2) bekezdés támadott részének általános alkalmazási tilalmát is elrendelte. Ezért a jelen határozatot követően – a Kúria döntésének megfelelően – lefolytatandó eljárásban a konfiskáló adómérték nem alkalmazható (vesd össze: a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 123. § és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 427–428. §).

Budapest, 2021. május 18.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1426/2020.

