

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3032/2018. (II. 6.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Mohácsi Önkormányzat 21/2013. (XII. 2.) számú helyi adókról szóló rendeletének 9. § 3.3. pontja, valamint a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5049/2016/7. számú határozata, továbbá a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K27.082/2017/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselőjén (Orbán Miklós Ügyvédi Iroda képviseletében dr. Orbán Miklós – 1036 Budapest, Perc utca 6.) keresztül az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése, valamint 27. §-a alapján (hivatkozással az Abtv. 28. §-ára) előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Mohácsi Önkormányzat 21/2013. (XII. 2.) számú helyi adókról szóló rendeletének (a továbbiakban: Ör.) 9. § 3.3. pontjának, valamint a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5049/2016/7. számú határozatának, továbbá a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K27.082/2017/8. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat, mivel a hivatkozott önkormányzati rendelet, kúriai határozat és bírósági ítélet az indítvány szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, M) cikk (1) bekezdését, XIII. cikk (1)–(2) bekezdését, XXIV. cikk (1) bekezdését, XXX. cikk (1) bekezdését, valamint a 32. cikk (3) bekezdését.
- [2] 2. A panasz alapjául szolgáló ügy tényállása szerint az indítványozó és Mohács Város Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat) között 2012. május 24-én nyilvános pályázat eredményeként adásvételi szerződés jött létre egy 249 981 m² területű (iparterület besorolású) ingatlanra, 335 429 000 Ft+ÁFA értékben. Az ingatlanon az indítványozó bioetanol gyár építését tervezte, ez azonban az Európai Unió szabályozás kedvezőtlen fordulata miatt meghiúsult. Erről az indítványozó az önkormányzatot tájékoztatta, ugyanakkor egyúttal azt is jelezte, hogy a terület későbbi hasznosításától nem állt el – amint azt a körülmények lehetővé teszik.
- [3] Ezt követően az önkormányzat jegyzője az indítványozót a 1457-000002/15. számú határozatával az Ör. alapján a 2013-as, 2014-es és 2015-ös évekre vetítve összesen 234 732 159 Ft telekadó, a 2016. február 10-én kelt 1000-116/2016. számú határozatával pedig 79 993 920 Ft telekadó (azaz összesen 314 726 079 Ft) megfizetésére kötelezte.
- [4] Az indítványozó a határozatok kézhezvételét követően többször is megkereste az önkormányzatot, mivel álláspontja szerint az önkormányzat által megállapított és kiszabott telekadó ellentétes a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) rendelkezéseivel és a Kúria gyakorlatával – ezen álláspontot azonban az önkormányzat nem osztotta.
- [5] 2.1. Az 1000-116/2016. számú (elsőfokú) határozattal szemben az indítványozó fellebbezést nyújtott be a Baranya Megyei Kormányhivatalhoz, amely azonban a BAB/12/638-4/2016. számú határozatában az elsőfokú határozatot helybenhagyta.
- [6] A határozat indokolása szerint a telekadó kiszabásának alapját képező ingatlan 2012. május 30-ától az indítványozó tulajdonát képezi, amely tekintetében az indítványozó sem a Hatv., sem az Ör. alapján nem jelölt meg adómentességre vagy adókedvezményre okot adó körülményt. Az indítványozó fellebbezésében elsősorban arra hivatkozott, hogy az Ör. egy korábban hatályos állapotát (a továbbiakban: régi Ör.) 2013-ban vizsgálta a Kúria Önkormányzati Tanácsa, és azt több ponton törvényellenesnek ítélte, így az ügyében egy alapvetően Hatv.-be ütköző Ör.-t alkalmazott az önkormányzat.
- [7] A kormányhivatal határozatában mindenekelőtt megállapította, hogy az önkormányzat 2015-ben (2016. január 1-jei hatállyal) új (a jelenleg is hatályos) Ör.-t fogadott el, így az indítványozó ügyében az önkormányzat jegy-

zója nem a Kúria által korábban törvényellenesnek ítélt, régi Ör.-t alkalmazta. Mindezek alapján – a kormányhivatal határozata szerint – az önkormányzat telekadó kiszabása az Ör.-rel összhangban került meghatározásra. Ezzel együtt a határozat azt is kiemelte, hogy a 2016. január 1-jén hatálybalépett Ör. törvényességi vizsgálata még folyamatban van, így a fellebbezés ezen felvetéseire nem volt lehetőség a határozatban reagálni.

- [8] 2.2. Az indítványozó a kormányhivatal döntésével szemben a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz (a továbbiakban: bíróság) fordult. Keresetében előadta, hogy álláspontja szerint Ör. súlyosan jogszabálysértő, ezért erre tekintettel kéri a Kúria Önkormányzati Tanácsának megkeresését, és ezt követően a kormányhivatal határozatának hatályon kívül helyezését.
- [9] A bíróság – eleget téve az indítványozó kérésének – végzésével az eljárást felfüggesztette, és az Ör. törvényességi vizsgálatát kérve a Kúriához fordult. A Kúria 2017. február 28-án kelt Köf.5049/2016/7. számú határozatával az Ör. vizsgálatára irányuló indítványt elutasította – az indítványozó szerint anélkül, hogy őt előzetesen meghallgatta volna. A Kúria határozatában elvi érveléssel leszögezte, hogy nem áll szemben a Hatv. rendelkezéseivel, hogy a telekadó mértékét az adómaximumhoz közelebb, de azon belüli mértékben határozta meg az önkormányzat, így a telekadó nem konfiskálható. Emellett a Kúria szerint az önkormányzat kellő indokát adta a szabályozási szempontoknak, így pl. a helyi sajátosságok figyelembevételével járt el.
- [10] Tekintettel arra, hogy az indítványozó keresetében más jogszabálysértést nem jelölt meg az általa vélt törvényellenességen kívül, a bíróság a keresetet elutasította.
- [11] 2.3. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában egyfelől arra hivatkozott, hogy a Kúria és a bíróság eljárása tisztességtelen volt. Álláspontja szerint a Kúria Önkormányzati Tanácsa tisztességtelenül járt el ugyanis, amikor csak az önkormányzatot kereste meg az eljárása során, és akkor is, amikor az önkormányzat által adott véleményt nem küldte meg az indítványozónak. Szintén aggályosnak tartja, hogy a Kúria határozatáról is csak a bírósági eljárásban értesült. A fentiekben túl az indítványozó sérelmesnek tartja azt is, hogy a bíróság nem rendelt ki igazságügyi szakértőt az ingatlan forgalmi értékének megállapítása végett. Ezek miatt az indítványozó sérülni véli az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését.
- [12] A fentiekben túl az indítványozó kifogásolta, hogy az önkormányzat az Ör. újrászabályozása során annak több pontja tekintetében nem vette figyelembe a Kúria korábbi, 2013-ban hozott határozatát, amelyben a régi Ör. több pontját törvényellenesnek minősítette. Álláspontja szerint azáltal, hogy a hatályos Ör.-ben tovább él a korábban törvényellenesnek minősített régi Ör. több pontja is, sérül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése.
- [13] Emellett az indítványozó álláspontja szerint az Ör. konfiskatórius, nincs tekintettel ugyanis az adóztatott vagyontárgy értékére és az adóalany vagyoni helyzetére. A Kúria gyakorlata szerint ugyanis egy helyi adórendelet csak akkor tesz eleget az Alaptörvényben foglalt arányossági követelménynek, ha nem oldódik el számottevően az adóztatott vagyon értékétől. Ebből következően az indítványozó álláspontja szerint az önkormányzat nem vette figyelembe az indítványozó teljesítőképességét, valamint az ingatlan (véleménye szerinti) valós értékét, amikor kiszabta vele szemben a telekadót. A kiszabott telekadó így véleménye szerint olyan jelentős mértékű, hogy tulajdonképpen azt eredményezi, mintha évről-évre meg kellene vennie az ingatlant, ami ezáltal álláspontja szerint sérti az Alaptörvény XIII. cikkét, valamint az M) cikkét.
- [14] Mindezek mellett az indítványozó kiemelte azon álláspontját is, miszerint önmagában egy adómaximum megtartása nem tesz törvényessé egy helyi adórendeletet. Úgy véli, hogy – hasonlóan az Alkotmánybíróság 64/2011. (VII. 13.) AB határozatához – attól, mert egy helyi adórendelet megtartja a Hatv. adómaximumra vonatkozó szabályait, még sértheti az Alaptörvény arányos közteherviselésre vonatkozó követelményét, ha figyelmen kívül hagyja a Hatv. azon rendelkezését, amely előírja a kötelező mérlegelés követelményét.
- [15] 3. Az Abtv. 56. §-a alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának kérdésében dönt, ennek során mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételeit. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [16] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban járt el, és az indítványozó panaszának vizsgálata során azt állapította meg, hogy az alkotmányjogi panasz az alábbi okok miatt nem fogadható be.

- [17] 3.1. Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszában az Ör., valamint a bíróság ítéletének megsemmisítését kérte, mivel álláspontja szerint az Ör. sérti az Alaptörvény B) cikkét, M) cikkét, XIII. cikkét, XXX. cikkét, valamint a 32. cikk (3) bekezdését. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panasszal az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet fordulhat, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [18] Az indítványozó az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz iránti kérelmében a Kúria Önkormányzati Tanácsának határozata, valamint a bírósági ítélet alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének a sérelmére alapozta. Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [19] 3.2. A bíróság ítélete ellen nincs helye fellebbezésnek, az Abtv. 26. § (1) bekezdése, valamint 27. §-a szerinti indítvány tehát e tekintetben megfelel a törvényi feltételeknek.
- [20] Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztett elő az Abtv. 26. § (1) bekezdésére és 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszt.
- [21] A panaszos az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül terjesztette elő az indítványát.
- [22] 3.3. Az indítványozó az Ör., valamint a bíróság ítéletének alaptörvény-ellenességét részben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvére hivatkozással állította. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint azonban a testület csak kivételes esetekben, így különösen a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén ismeri el az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét olyan Alaptörvényben biztosított jogként, amelyre alkotmányjogi panasz is alapítható {elsőként lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14], többek között megerősítette: 3223/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [17]}. Az alkotmányjogi panaszban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben előadottak nem minősülnek az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának, így vélt sérelmükre alkotmányjogi panasz nem alapítható.
- [23] 3.4. Az alkotmányjogi panasznak az Abtv. 52. § (1a) és (1b) bekezdései szerint határozott kérelmet kell tartalmaznia. Ezzel összefüggésben megállapítható azonban, hogy az Ör. és a bírósági ítélet alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény M) cikkére, XIII. cikkére, XXX. cikkére való hivatkozással állító indítvány elem tekintetében, az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz tartalmaz ugyan az Alkotmánybíróság hatáskörére, az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást, továbbá megjelöli az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezése mellett a sérelmezett bírói döntést és az annak alapját képező jogszabályt is, kérve annak megsemmisítését, azonban nem tartalmaz alkotmányjogilag releváns érvelést.
- [24] A fentiek mellett azt is fontos megjegyezni, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában elsődlegesen az Ör. Hatv.-be ütközését állította – mivel álláspontja szerint az figyelmen kívül hagyja a Hatv. szerinti kötelező mérlegelés követelményét – és az indítványában megjelölt alaptörvényi rendelkezéseket csak erre vetítve hivatkozta. E tekintetben az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján egy önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről a Kúria jogosult dönteni. Tekintettel arra, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában elsősorban az Ör. Hatv.-be ütközését állította, és a hivatkozott alaptörvényi rendelkezések tekintetében nem adott elő érdemi alkotmányjogilag releváns érvelést, az Alkotmánybíróság az indítvány ezen részét érdemben nem vizsgálta.
- [25] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozónak az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított kérelme nem felel meg az Abtv. 52. § (1a) bekezdés d) pontjában, valamint az (1b) bekezdés b) és e) pontjaiban foglaltaknak. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ugyanis 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 akadálya.

- [26] 3.5. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának az Abtv. 27. §-ára való hivatkozással előterjesztett elemében arra hivatkozott, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsának határozata, valamint a bírósági ítélete sérti a tisztességes eljáráshoz való jogát, mivel a Kúria eljárása során az ő véleményét nem hallgatta meg – csak az önkormányzat álláspontját szerezte be –, továbbá a bíróság nem rendelt ki igazságügyi szakértőt az ingatlan forgalmi értékének megállapítása végett.
- [27] Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsának az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára irányuló eljárása egy absztrakt normakontroll típusú eljárás. A Kúria ezen eljárásának a kezdeményezője a bíróság volt (annak ellenére, hogy keresetében ezt az indítványozó is kérte a bíróságtól), míg a normakontrollal érintett szerv az Ör.-t megalkotó önkormányzat. Így önmagában az a tény, hogy Kúria csak a vizsgált rendelet megalkotójának az álláspontját kérte ki, nem kifogásolható.
- [28] Fontos továbbá kiemelni azt is, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem vizsgálja, hogy a bírói döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e ezeket a bizonyítékokat és érveket, illetve a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy bíróságok jogértelmezése helyesen illeszkedik-e a jogági dogmatika általánosan elfogadott szabályaihoz {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4], megerősítette: 3117/2016. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [16]}.
- [29] 4. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontjai alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésében foglaltakra, az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2018. január 30.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1788/2017.

