

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3056/2024. (II. 23.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – dr. Patyi András alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.V.35.349/2021/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó önkormányzat jogi képviselője útján (dr. Sándor Tamás Zoltán ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyben a Kúria Kfv.V.35.349/2021/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) bekezdése, 28. cikke, 32. cikk (1) bekezdés e)–h) pontja, 32. cikk (6) bekezdése és 38. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozással.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege a következőképpen foglalható össze.
- [3] Az indítványozó fővárosi kerületi önkormányzat jegyzője mint elsőfokú adóhatóság „kivett hajóállomás” megnevezésű ingatlanok után telekadó adónemben lefolytatott adóellenőrzés megállapításai alapján 2012–2016. évekre kötelezte az alapügy felperesét telekadó és jogkövetkezmények megfizetésére a helyi adókról szóló önkormányzati adórendeletet alkalmazva. A felperes fellebbezésére eljáró másodfokú adóhatóság (Fővárosi Kormányhivatal) az elsőfokú egybefoglalt döntéseket részben eltérő indokolással helyben hagyta egybefoglalt határozataival. Eszerint az ingatlanok épületnek nem minősülő építmények, ezáltal az általuk lefedett terület a telekadó hatálya alá tartozik.
- [4] A felperes keresettel támadta a másodfokú egybefoglalt határozatokat. Az indítványozó, amely perbehívott alperesi beavatkozóként járt el a közigazgatási perben, a másodfokú adóhatósággal azonosan a kereset elutasítását kérte. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a pereket egyesítette, majd a keresetet elutasította. A jogerős ítélet ellen a felperes felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúriához. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság 2020. január 23. napján kelt Kfv.V.35.678/2019/3. számú végzésével az elsőfokú bíróság jogerős ítéletének felülvizsgálati kérelemmel nem támadott részét nem érintette, felülvizsgálattal támadott részét hatályon kívül helyezte, az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította.
- [5] A Fővárosi Törvényszék mint a jogelőd elsőfokú bíróság szervezeti jogutóda – a megismételt eljárásban – 2021. május 10. napján kelt 12.K.702.519/2020/16. számú ítéletével a felperes keresetét a Fővárosi Kormányhivatal mindhárom határozatával szemben elutasította. A felperes a jogerős ítélet ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. A Fővárosi Kormányhivatal alperesként felülvizsgálati ellenkérelmet nem terjesztett elő. Az alperesi beavatkozó indítványozó a felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályban tartását kérte. A Kúria Kfv.V.35.349/2021/4. számú ítéletével a Fővárosi Törvényszék 12.K.702.519/2020/16. számú ítéletét hatályon kívül helyezte, és az első- és másodfokú határozatokat akként változtatta meg, hogy a „kivett hajóállomás” ingatlan-nyilvántartási megnevezésű belterületi ingatlanok után a 2012–2016. adóévekre telekadó fizetési kötelezettség nem keletkezett. A Kúria értelmezése szerint az ingatlanok nem felelnek meg a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényben (a továbbiakban: Htv.) foglalt telek fogalmának, ezért nem kell utánuk telekadót fizetni.
- [6] 3. Az indítványozó kiegészített alkotmányjogi panaszbeadványában elsődlegesen arra hivatkozott, hogy a Kúria megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését és ehhez kapcsolódva az Alaptörvény 28. cikkét. A döntés indokolása ugyanis önkényes, *contra legem* és *contra constitutionem*, mivel a Kúria nem értelmezte a normát, hanem valójában jogot alkotott. A telek fogalma alól egy olyan kivételt generált (a földterület fizikai beépíthetősége) a bírói gyakorlatra való parttalan hivatkozással, amely a törvényben nem szerepel, és ezt a pénzügyminiszter illetékes főosztályának szakmai állásfoglalása is igazolja. A Htv. 2023. január 1-jén hatályba léptet módosítása is azt támasztja alá, hogy korábban a hajóállomás telekadó-köteles volt.
- [7] Másodlagosan az indítványozó a tulajdonhoz való joga és az adóztatási hatásköre sérelmét állította, amelyekkel összefüggésben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését, 32. cikk (1) bekezdés e)–h) pontját, 32. cikk (6) beke-

dését és 38. cikk (1) bekezdését hívta fel. Az indítványozó álláspontja szerint a releváns jogszabályból ki nem olvasható logika mentén haladva a Kúria a sérelmezett döntésével tulajdonképpen abszolút ellehetetlenítette az Alaptörvényben rögzített önkormányzati jogkör (adókiivetés) tényleges gyakorlását. Azt is előadta továbbá, hogy az indítványozó „a jogerős bírósági döntések alapján vitathatatlanul a befizetett adóforintok vonatkozásában tulajdont szerzett, mitöbb az összeg már egy konkrét közfeladat ellátása, biztosítása érdekében átcsoportosításra is került. Ezen okokból kifolyólag a sérelmezett döntés – álláspontunk szerint – különös súllyal sérti az indítványozó tulajdonhoz való jogát, mely bevétel egyúttal nemzeti vagyonnak is minősül, melyet az Alaptörvény külön védelemben részesít.”

- [8] 4. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megvizsgálva a befogadhatóság feltételeit a jelen ügyben a következőket lehetett megállapítani.
- [9] 4.1. A jogi képviselővel eljáró indítványozó a támadott kúriai ítélet letöltéséhez képest (2021. december 7.) az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvannapos határidőn belül (2022. február 3.) nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. A jogi képviselő a meghatalmazását csatolta. A támadott kúriai ítélet alkotmányjogi panaszszal támadható, azzal szemben rendes jogorvoslati lehetőség igénybevételére nincs mód.
- [10] 4.2. Az Abtv. 27. § (2) bekezdésének 2023. június 1-jén hatályba lépett módosítása szerint közhatalmat gyakorló indítványozónak nincs jogosultsága az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz benyújtására. Mindazonáltal az Alkotmánybíróságnak „a módosított szabályozást csak a hatálybalépését követően az Alkotmánybírósághoz érkezett indítványok esetén kell alkalmaznia, vagyis a 2023. június 1-jét követően érkezett indítványokra” {3442/2023. (X. 25.) AB végzés, Indokolás [15]}. Ezért az Abtv. fenti módosítását a jelen ügyben nem kellett alkalmazni. Az önkormányzat speciális közjogi státusza nem volt akadálya az indítványozásnak ebben az ügyben, hiszen az indítványt 2023. június 1. előtt nyújtották be [lásd a legutóbbi döntéseket a közhatalommal rendelkező indítványozók indítványozói jogosultságával és az Abtv. vonatkozó módosításával összefüggésben: 3493/2023. (XII. 1.) AB végzés, Indokolás [36]–[37]; 3517/2023. (XII. 14.) AB végzés, Indokolás [8]–[10]; 3537/2023. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [7]–[12]; 3538/2023. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [14]–[16]].
- [11] Az Abtv. 27. § (1) bekezdése értelmében alkotmányjogi panaszt Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapítani. Az „Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a bíróságoknak címzett jogértelmezési segéd szabály nem tekinthető olyan Alaptörvényben biztosított jognak, amelynek sérelmére hivatkozva alkotmányjogi panaszt lehetne benyújtani {3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]}” {3212/2022. (V. 11.) AB végzés, Indokolás [12]}. Ugyancsak nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése és 38. cikk (1) bekezdése {3013/2019. (I. 7.) AB végzés, Indokolás [18]; 3287/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [14]}.
- [12] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e)–h) pontjai sérelmére vonatkozóan önálló indokolást nem tartalmaz. Ezeket mindössze a tulajdonhoz való jog sérelmével összefüggésben adta elő az indítványozó. Azt azonban alkotmányjogilag értékelhető indokolással nem támasztotta alá, hogy az indítványozó alkotmányosan védett hatáskörei miatt szenvedtek volna sérelmet a Kúria döntése nyomán. Az indítványban a 32. cikk (1) bekezdésének sérelmét és a XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indokolás érdemben nem különül el egymástól, valójában csak utóbbira tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető érveket az alkotmányjogi panasz. Mivel az alkotmányjogilag értékelhető indokolás a határozott kérelem egyik feltétele az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint [lásd például: 3053/2019. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [12]; 3231/2018. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [13]; 3327/2019. (XI. 26.) AB végzés, Indokolás [14]; 3353/2019. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [21]; 3077/2020. (III. 18.) AB végzés, Indokolás [17]; 3120/2023. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [18]], az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e)–h) pontjaival kapcsolatos panaszelem érdemi vizsgálatára nem volt lehetőség, hiszen az nem felelt meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti követelménynek.
- [13] Egyebekben a kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményeinek megfelel.
- [14] 4.3. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E két feltétel alternatív jellegű, bármelyik fennállása megalapozza a panasz befogadhatóságát. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésére és XXVIII. cikk (1) bekezdésére alapított panaszelem megfelel-e az előbbi két feltétel közül legalább az egyiknek.
- [15] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt emlékeztet arra, hogy részletesen kimunkált és következetesen alkalmazott gyakorlata van az Alaptörvény indítványozó által felhívott XXVIII. cikk (1) bekezdése tartalmát érintően [lásd például: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [28]–[32]; 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás

- [46]-[51]]. Ugyanez mondható el a tulajdonhoz való jogról [lásd például: 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [161]; 3091/2015. (V. 19.) AB határozat, Indokolás [17]; 3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [79]; 20/2021. (V. 27.) AB határozat, Indokolás [35]–[37]]. Jelen ügy ehhez képest nem vet fel olyan új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokolná a tulajdonhoz való jog vagy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog körében.
- [16] Ami a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kérdését illeti, az Alkotmánybíróság az alábbiakra jutott.
- [17] „A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]} „A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [15]} Ezért az esetlegesen *contra legem* jogértelmezés és jogalkalmazás önmagában nem alapozza meg az alkotmányellenességet, tehát a pusztán a bírói jogértelmezés állított hibájára alapított alkotmányjogi panaszt – a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben – az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálja {vesd össze például: 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [21]–[29]; 3295/2019. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [37]–[40]}.
- [18] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján arra jutott, hogy az indítványozó nem alkotmányossági szempontból kifogásolta a támadott bírói döntést, hanem azt az adójogi értelmezést vitatta, miszerint a szabadkikötő a peresített időszakban a telekadó tárgya alá tartozott-e vagy sem a Htv. értelmében.
- [19] Összefoglalva: a fentiek alapján az Alkotmánybíróság nem talált olyan körülményt, amelyet az Alaptörvény felhívott rendelkezésével [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés] összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességként lehetne értékelni, és amely ezért az indítvány érdemi vizsgálatát indokolná.
- [20] 5. A fentiek szerint az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának, illetve az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjának, valamint a 29. §-ában írt befogadási kritériumoknak, ezért azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2024. február 6.

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró*

*Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Patyi András alkotmánybíró különvéleménye

- [21] Az indítvány visszautasításával az alábbiak miatt nem értettem egyet, ezért a döntéshez az Abtv. 66. § (2) bekezdésében foglalt jogommal élve különvéleményt csatolok.
- [22] Az Mötv. 5. §-a alapján a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói (és bírósági) védelemben részesül. Az Alkotmánybíróságot tehát külön, nevesített jogvédelmi kötelezettség terheli a helyi önkormányzatok Alaptörvényben rögzített feladat- és hatáskörei jogszerű gyakorlása tekintetében.
- [23] Az indítványozó helyi önkormányzat jogai védelme érdekében fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [24] Az indítvány felismerhetően megjelölte ezen alkotmánybírói védelem alapjául szolgáló körülményeket.

- [25] A helyi önkormányzat az alkotmányjogi panaszt megelőző közigazgatási peres eljárásban alperesi beavatkozóként vett részt, azaz az eljáró bíróságok is jogaiban közvetlenül érintettek tekintették. Mindez egyértelműen következik abból, hogy a kivetett és befizetett (beszedett) helyi adó az önkormányzat önálló, saját bevételét képezi. Ennek a bevételnek az alkotmányos alapját az Alaptörvény 32. § (1) bekezdés *h*) pontja, a törvényi háttérét az Möt. 106. § (1) bekezdés *a*) pontja adja, mely szerint helyi önkormányzati saját bevétel a helyi adó is, míg a (2) bekezdés szerint a helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják. Azaz az, hogy olyan telkek utáni telekadó, melyek korábban adókötelesek voltak, mégsem áll fenn adókötelezettség és nem kell az önkormányzat felé az adót megfizetni, saját bevételből, azaz a vagyona leendő részét képező pénzeszköztől fosztja meg az önkormányzatot. Az Országgyűlés csak a Hatv. 52. § 16. pont *j*) alpontjának – az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvény 2. §-ával történt – módosításával, jóval az ügybeli adóéveket követően, 2023. január 1-től mentesítette e telkeket az adókötelezettség alól az adóköteles telekre vonatkozó, új fogalom meghatározó szabállyal.
- [26] Az indítványozó önkormányzat egyrészt felvetette, hogy sérti a helyi önkormányzatnak az Alaptörvényben biztosított jogait az, ha a helyi adó tárgyának minősülő be nem épített telekre nézve – a kérdéses adóévekre vonatkozó további törvényi szabályozás nélkül – azt mondja ki a bíróság, hogy az mégsem adóköteles.
- [27] Az indítvány ugyancsak alappal érzékeltette másrészt azt a döntő jelentőségű alkotmányossági kérdést, hogy végső soron ki állapítja meg az adókötelezettséget rögzítő törvény tartalmát, ezen belül hol húzódik meg a jogalkotásba „átcsúszó” bírói jogértelmezés határa a konkrét ügyben.
- [28] Ezek a felvetések álláspontom szerint megalapozták (volna) az indítvány befogadását és érdemi eljárás keretében történő elbírálását.
- [29] Nem vitatható, hogy a jogot elsősorban és főként a rendes bíróságok értelmezik (amint ennek alkotmánybírói megítélését, „tesztjét”, az elfogadott döntés pontosan ismerteti is) és egyáltalán nem ritka rugalmas vagy kiterjesztő bírói értelmezés, melynek korlátja az Alaptörvény 28. cikkében rögzített értelmezési követelményrendszer. Ennek konkrét bírói döntésekben megnyilvánuló érvényesülését viszont már esetről-esetre az Alkotmánybírói vizsgálhatja.
- [30] Az indítványozó szerint és meglátásom szerint is a Kúria döntésében olyan adóztatási korlátot állított föl, mely a törvény akkor hatályos szövegéből az Alaptörvény 28. cikke szerinti jogértelmezés alapján semmiféleképpen nem következhetett. Ezt egyrészt maguk a törvényi szabályok (pontosabban a telekadó alóli kivételek és mentességek) mutatják, de leginkább az, hogy az Országgyűlés utólag kifejezetten úgy módosította a telekre vonatkozó előírásokat, hogy a perbeli kikötői, vízzel elárasztott ingatlanok kivételt képezzenek a telekadó tárgyát képező „telek” fogalma alól. Megítélésem szerint logikailag kizárt, hogy az adóköteles fogalma alóli korábban is meglévő kivételt (be nem építhető telek) erősített meg a törvény. A módosítás ugyanis egy teljesen új tételes szabály, azaz nem módosító, pontosító rendelkezés, hanem új norma. Azaz éppen ez az új szabály teremtette meg a korábban nem létező, fogalom alóli kivételt. Ezért az indítvány alappal vetette fel, hogy a vizsgált ügy kapcsán olyan helyzettel állunk szemben, melyben a jogalkalmazó bíróság a norma szövegétől eloldotta a jogszabály jelentését és döntését erre alapozva hozta meg. Egy szabályozás ily módon történő felülírása, kitérítése pedig a bíróságok részéről már nem jogértelmezési, hanem *contra legem* jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelent [3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [25]; 3006/2021. (I. 14.) AB végzés, Indokolás [21]].”
- [31] Amennyiben pedig a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályok figyelmen kívül hagyásával jár el, a *contra legem* jogalkalmazás már *contra constitutionem* önkényessé válik [33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [30]]
- [32] Jelen ügyben álláspontom szerint a Kúria döntése már túlmegy a hatáskörébe tartozó, az Alaptörvény 28. cikkének megfelelő jogértelmezési kereteken, és olyan új normatív tartalmat hordozó elemet „épített be” a jogszabályba, amely oly mértékben elszakadt a norma szövegétől, hogy az már az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét eredményező önkényes bírói jogértelmezésnek minősíthető. Ezáltal pedig sérült az Alaptörvény 32. § (1) bekezdés *h*) pontja is.
- [33] Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az Alkotmánybírósnak az indítványt be kellett volna fogadnia és – a fentiekben kifejtettek alapján – érdemi eljárás keretében kellett volna elbírálnia.

Budapest, 2024. február 6.

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró