

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3430/2020. (XI. 26.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének települési adóról szóló 29/2015. (XI. 27.) önkormányzati rendelete, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 34.K.30.121/2019/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselővel (dr. Kondorosi Mátyás ügyvéd) eljáró magánszemély indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésének, XII. cikk (1) bekezdésének, XV. cikk (1)–(2) bekezdésének, valamint 32. cikk (1)–(2) bekezdésének sérelmére való hivatkozással.
- [2] Az indítványozó kérelme arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének települési adóról szóló 29/2015. (XI. 27.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) „egésze, de különösen 3. § (1) bekezdése és 5. § (2) bekezdése” alaptörvény-ellenes, és ezért azt semmisítse meg. A kérelem arra is kiterjedt, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: KMB) 34.K.30.121/2019/4. számú ítélete alaptörvény-ellenes, és ezért azt semmisítse meg. Az indítványozó az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése, XII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése és 32. cikk (1)–(2) bekezdése sérelmét adta elő.
- [3] Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze az Alkotmánybíróság számára rendelkezésre bocsátott iratanyag alapján.
- [4] 1.1. A Budapest Főváros IV. Kerület Újpest Önkormányzat Jegyzője (a továbbiakban: önkormányzati adóhatóság) végzésével felszólította az indítványozó tulajdonostársát (házastársát), hogy települési adóbevallási kötelezettségének tegyen eleget. A tulajdonostárs 2016 májusában az indítványozóval kötött megállapodás alapján a teljes ingatlanra vonatkozóan településiadó-bevallást nyújtott be, amelyben mentességet tüntetett fel azon a jogcímen, hogy az ingatlan teljes területe az egész adóévben tényleges mezőgazdasági művelés alatt áll erdő művelési ágban. 2016 decemberében újabb bevallást nyújtott be, amelyben változásként azt tüntette fel, hogy vállalkozónak minősül ő is és az indítványozó is. Igazolásként becsatolta 2016. december 16-án kiállított ideiglenes mezőgazdasági őstermelői igazolványokat.
- [5] Az önkormányzati adóhatóság megismételt eljárásban megállapította, hogy az ingatlan az ingatlan-nyilvántartásban nem erdő, hanem szántó művelési ágban nyilvántartott, ezért a települési adó tárgya. Megállapította továbbá, hogy az indítványozó a településiadó-kötelezettsége keletkezésének időpontjában, 2016. január 1-jén nem minősült vállalkozónak, ezért 2016. évben a települési adó alanya. Ennek megfelelően az önkormányzati adóhatóság kivetette a települési adót az Ör. alapján. Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: másodfokú adóhatóság) az indítványozó fellebbezését elutasította és hatályában fenntartotta az önkormányzati adóhatóság döntését. Megállapította azt is, hogy az ingatlan hasznosítása nem felelt meg az Ör. 4. §-ában, illetve 11. § (2)–(3) bekezdésében foglalt mentességi tényállásnak.
- [6] 1.2. Az indítványozó felperesként keresettel támadta a másodfokú határozatot, amelyben az alperesi határozat elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését és az önkormányzati adóhatóság új eljárásra kötelezését, valamint a másodfokú adóhatóság perköltségben marasztalását kérte. A KMB 34.K.30.121/2019/4. számú ítéletével elutasította a keresetet.
- [7] A KMB indokolásában rámutatott arra, hogy az indítványozó 2016. december 16. napjától rendelkezett mezőgazdasági őstermelői igazolvánnyal, ezért vállalkozói minősége a települési adóbevallási- és fizetési kötelezett-

ség szempontjából a következő évtől, 2017. január 1. napjától vehető figyelembe az Ör. 5. § (2) bekezdése alapján. Addig a települési adó alanyának minősül az Ör. 3. § (1) bekezdése szerint. Az indítványozó alaptalanul hivatkozott arra is, hogy az őstermelői tevékenységből a 2016. adóévben adóköteles jövedelme keletkezett, ami után adófizetési kötelezettségének eleget tett, ezért emellett a településiadó-fizetési kötelezettség előírása ugyanazon adótárgy kétszeres adóztatását eredményezné. A KMB az indítványozó által becsatolt személyijövedelemadó-bevallás alapján ugyanis megállapította, hogy az indítványozónak őstermelői tevékenységből személyi jövedelemadó fizetési kötelezettsége nem keletkezett. A KMB – a másodfokú adóhatósággal egyezően – arra a jogi álláspontra helyezkedett, hogy az Ör. rendelkezései szerint annak meghatározásakor, hogy egy ingatlan a települési adó tárgyi hatálya alá tartozik-e, az adott ingatlan ingatlan-nyilvántartás szerinti művelési ágának van jelentősége, nem pedig az ingatlan tényleges hasznosításának. Ennek megfelelően a másodfokú adóhatóság jogszerűen állapította meg, hogy az ingatlan a települési adó tárgyát képezi, valamint azt is, hogy az indítványozó a szántó művelési ágban nyilvántartott ingatlant az adóév első napján és az adóév egészében nem az ingatlannyilvántartásban feltüntetett művelési ágának megfelelően hasznosította, ezért az adómentesség feltétele nem teljesült. A KMB nem vizsgálta az indítványozó azon előadásait, amelyek a tiltott keresetkiterjesztés tilalmába ütköztek.

- [8] A KMB az előtte folyamatban volt perben indítványozta a Kúria Önkormányzati Tanácsánál az Ör. törvényességi felülvizsgálatát. A Kúria Köf.5041/2018/3. számú végzésével az indítványt visszautasította, mert az indítványozó nem jelölte meg az önkormányzati rendeletalkotás által okozott törvénysértést. Az indítványozó kérte a KMB-től a Kúria Önkormányzati Tanácsának ismételt megkeresését. A kérelmet a KMB elutasította, mert azal nem értett egyet.
- [9] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján, amit a főtítkár hiánypótlási felhívását követően kiegészített az Abtv. 27. §-ára alapított panasszal is. Az egységes szerkezetbe foglalt, hiánypótlott indítvány értelmében az Alaptörvény sérelme az alábbiak miatt következett be.
- [10] 2.1. A támadott normával szemben azt adta elő az indítványozó, hogy az Ör. bevezetésének célja a művelési ágtól eltérő hasznosítás szankcionálása. Az önkormányzat nem élhet vissza rendeletalkotási hatáskörével, azaz nem tulajdoníthat a települési adónak olyan célt, amely a közteherviselés általános funkciójától eltér. Ezért az indítványozó álláspontja szerint az Ör. alaptörvény-ellenes. Sérült „a közteherviselésre vonatkozó, az Alaptörvény 32. cikkébe foglalt rendelkezés”. Ugyanezért a megkülönböztetés tilalma is csorbát szenvedett. Utóbbi körében az indítványozó hivatkozott a Kúria Köf.5.037/2017/4. számú határozatára és a 3142/2015. (VII. 24.) AB határozatra.
- [11] „Az Ör. azért is ellentétes az alaptörvénnyel, mert az említett jogszabályi rendelkezés, illetve az azt alkalmazó bíróság döntése a vállalkozási tevékenységet végzők között olyan, egyéb helyzet szerinti megkülönböztetést tartalmaz, amelynek tárgyilagos mérlegelés szerint nincs ésszerű indoka. Az alaptörvény biztosítja a vállalkozás szabadságát, nem tartalmaz időbeli korlátozást a vállalkozás kezdeményezése (a vállalkozók piacra lépése) szempontjából. Tárgyilagos megítélés szerint az adókivetésnek, a kedvezmények elbírálásának nem önkényesen meghatározott időbeli szabályozáshoz, hanem a határozat meghozatalakor körülmények figyelembe vételén kell alapulnia.”
- [12] 2.2. Az indítványozó a KMB 34.K.30.121/2019/4. számú ítéletével szemben lényegében megismételte a normával kapcsolatban előadottakat. Ismét hivatkozott az előbbi kúriai és alkotmánybírósági határozatra, majd előadta, hogy „[a]z adókötelezettség tehát az érintett tulajdonosok, mint adóalanyok esetében azonos törvényi okból keletkezik, azonban meghatározott személyi kör esetében egyéb helyzet szerinti különbségtételt (vállalkozás év közbeni megkezdése) nem alkalmaz: miközben annak alkalmazása indokolt (lenne).”
- [13] 2.3. Az indítvány ezeken felül megjelölte az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdését is, de ehhez indokolást nem társított. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a megjelölése nélkül azt is előadta az indítványozó, hogy az Ör. a jogbiztonság követelményét is sérti, mert a szabályozás elnagyolt, hiányos a vállalkozók év közbeni piacra lépése estén.
- [14] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenképp azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.

- [15] 3.1. A kérelmező magánszemély alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, és érintettsége fennáll, mivel a támadott ítélettel befejezett bírósági eljárásban felperesként vett részt. Rendes jogorvoslathoz való jogát kimerítette, amikor keresetet nyújtott be a KMB-hez. Az indítvány felhívja az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó szabályokat [Abtv. 26. § (1) bekezdés és 27. §], értékelhető kérelmet tartalmaz a jogkövetkezmények megállapítására, valamint megjelöli a támadott normát és bírósági határozatot, amelyhez képest az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos benyújtási határidő betartottnak minősül [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés a), c), d), f) pont].
- [16] 3.2. Az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja értelmében alkotmányjogi panasz Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapítható. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésére és 32. cikk (1)–(2) bekezdésére nem alapítható alkotmányjogi panasz, mivel ezek az alaptörvényi rendelkezések nem tartalmaznak az indítványozó számára alaptörvényben biztosított jogot. „Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányjogi szabály Magyarország gazdaságának alapvető szervező elveit rögzíti.” {3249/2018. (VII. 11.) AB végzés, Indokolás [9]} Az Alaptörvény 32. cikk (1)–(2) bekezdése a helyi önkormányzatok hatásköreit szabályozza; az önkormányzati autonómiát óvja alaptörvényi szinten a központi államhatalommal szemben {vesd össze: 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [29]–[36]}. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a közteherviselést mint alapvető kötelezettséget – az indítványozó téves hivatkozásával szemben – az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése fekteti le {lásd: 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [80]–[83]}. Ezeknek a panaszelemeknek az érdemi elbírálására tehát nem volt törvényi lehetőség.
- [17] Az Alkotmánybíróságnak töretlen a gyakorlata azzal kapcsolatban, hogy „a jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani” {3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]; 35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [14]; 3053/2019. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [8]; 3206/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [19]}. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának a B) cikk (1) bekezdésére alapított eleme azonban nem ezeket az eseteket tartalmazza, így az még akkor sem felelne meg a befogadhatóság törvényi feltételeinek, ha az Alkotmánybíróság úgy értékelné az indítvány releváns részét, hogy az annak ellenére határozott kérelmet tartalmaz, hogy nem jelöli meg kifejezetten az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.
- [18] 3.3. 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 jogszabály, jogszabályi rendelkezés, 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 akadályát.” {Lásd legutóbb: 3353/2019. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [21]}
- [19] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésére és XV. cikk (1)–(2) bekezdésére alapított, egymásba fonódó panaszelem az alábbi okok miatt nem felel meg a határozott kérelem előbbi követelményeinek.
- [20] Egyrészt az indítványozó egyáltalán nem adta okát annak, hogy az Ör. egésze miért állna ellentétben az előbbi alaptörvényi szabályokkal.
- [21] Másrészt a kiegészített alkotmányjogi panasz a KMB támadott ítéletével szemben nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást, hanem csupán megismétli a normával szemben alkalmazott érvelést. Az indítvány alapján az volt tartalmilag megállapítható, hogy az indítványozó szerint azért aggályos a bírói döntés, mert az Ör. alkalmazására épül. Az indítvány tehát csak formálisan került kiegészítésre az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal.
- [22] Harmadrészt az indítványozó panaszeleme részben arra irányult, hogy szabályozási hiányra mutasson rá, azaz azt támassza alá, hogy milyen szabálynak a megalkotása lenne indokolt az indítványozó álláspontja szerint. E körben az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére az Abtv. hatálybalépése óta nincs jogszabályi lehetőség {lásd: 3212/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [13]–[15]}.
- [23] Végül az indítványozó panaszeleme azért sem felel meg a határozott kérelem követelményének, mert a vállalkozás szabadságának időbeli korlátozásával, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatban ön-

magával ellentétes érvelést adott, amely értelmezhetetlenné tette az indítványt. Az Ör. „különösen támadott” szabályai ugyanis – a vagyoni típusú adóztatás jellegéhez igazodva – kifejezetten azt biztosítják, hogy a vállalkozó év közbeni piacra lépését mint adókötelezettséget érintő változást csak a következő év első napjától kelljen figyelembe venni, hiszen a települési adó alanya az a magánszemély, aki az adóév első napján az ingatlan tulajdonosa. Ellentmondásos, hogy az indítványozó úgy akart mentesülni a települési adó fizetésének kötelezettsége alól 2016-ban, hogy az év végén szabadon megkezdett vállalkozási tevékenysége egyfelől nem eredményezett a tárgyévben fizetendő személyi jövedelemadót, másfelől a települési adó törvényi tényállását a tárgyév első napján kétségtelenül megvalósította. Ezen okokra tekintettel az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésére és XV. cikk (1)–(2) bekezdésére alapított panaszelem érdemi vizsgálatára sem volt lehetőség.

- [24] 4. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg a befogadhatóság feltételeinek, ezért azt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján tanácsban eljárva, az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja és 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontja, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2020. november 10.

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/992/2019.

• • •