

**AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3142/2015. (VII. 24.) AB HATÁROZATA****alkotmányjogi panasz elutasításáról**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes*, *dr. Kiss László*, *dr. Pokol Béla* és *dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

**határozatot:**

**1. Az Alkotmánybíróság Solymár Nagyközség Önkormányzata képviselő-testületének a telekadóról szóló 19/2010. (XII. 14.) önkormányzati rendelete 2011. január 1. napja és 2012. december 31. napja között hatályban volt 4. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.**

**2. Az Alkotmánybíróság a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.26.225/2013/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.**

**Indokolás****I.**

[1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.

[2] 1.1. Az ügy előzményeként Solymár Nagyközség Önkormányzatának képviselő-testülete a telekadóról szóló 19/2010. (XII. 14.) önkormányzati rendeletében (a továbbiakban: Ör.) 2011. január 1-jei hatállyal telekadó-fizetési kötelezettséget írt elő a Solymár közigazgatási területén található, építménnyel nem rendelkező telkek tulajdonosai számára. Az Ör. 2. §-a szerint az adó alapja a telek négyzetméterben számított alapterülete, mértéke pedig az Ör. 3. §-a értelmében 150 Ft/m<sup>2</sup>/év. Az Ör. 4. §-a tartalmazta a telekadó megfizetése alóli mentességi okokat, így a 4. § (1) bekezdése kimondta, hogy mentes

a telekadó megfizetése alól az a magánszemély, aki adóév január 1-jén bejelentett lakóhellyel rendelkezik Solymár Nagyközség Önkormányzat illetékességi területén.

- [3] 1.2. Solymár Nagyközség Polgármesteri Hivatala mint elsőfokú adóhatóság a 2-7071/5/2011. számú határozatával az indítványozót a 2011-es adóév vonatkozásában 156 900 Ft telekadó megfizetésére kötelezte, mert Solymár Nagyközség illetékességi területén belül telektulajdonnal rendelkezett, ugyanakkor bejelentett lakóhelye a településen nem volt. Az indítványozó e határozat ellen fellebbezést nyújtott be, azonban a Pest Megyei Kormányhivatal mint másodfokú adóhatóság XIV-B-040/00712-1/2012. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A jogerős közigazgatási határozat ellen az indítványozó bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, azonban a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.26.225/2013/5. számú ítéletével a felperes kereseti kérelmét elutasította.
- [4] 2. Az indítványozó ezt követően nyújtott be alkotmányjogi panaszt, az Ör. 4. § (1) bekezdése, illetve a bíróság ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint azok megsemmisítését kérve. Az indítványozó indokolása szerint az Ör. kifogásolt rendelkezése és az ítélet az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt diszkriminációttilalommal ellentétes.
- [5] 2.1. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszában kifejtette, hogy az Ör. 4. § (1) bekezdése azért ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével, mert a bejelentett lakóhellyel rendelkező, és azzal nem rendelkező, Solymáron telektulajdonnal bíró személyek között a telekadó-fizetési kötelezettség alóli mentesség tekintetében úgy tesz különbséget, hogy annak tárgyilagos mérlegelése szerint nincs ésszerű indoka. A telekadó ugyanis vagyoni típusú adó, amely esetében számos, tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű szempont (így például a telek mérete, szociális és egyéb szempontok, illetve az ingatlan jellege) alapján is megállapítható eltérő mértékű adófizetési kötelezettség, vagy akár teljes mentesség is, de a tulajdonosok lakóhelye nem tartozik e szempontok körébe. Az indítványozó hivatkozott az 55/2008. (IV. 24.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh1.) is, amelyből a következő megállapításokat idézte: „az építményadó mint vagyoni típusú adó esetében az adókötelezettségnek minden adóalany vonatkozásában ugyanaz az alapja, mégpedig az ingatlan-tulajdon. Az adókötelezettség tehát az érintett tulajdonosok mint adóalanyok esetében azonos – a lakóhelytől teljesen független – törvényi okból keletkezik.

Az állandó lakosok és a nem állandó lakosok tulajdonosi minősége között jogi szempontból nincs különbség, ezért önmagában az a tény, hogy az építményadó alanya az adó tárgyát képező ingatlant állandó lakóhelyeként használja-e, nem releváns, a tulajdonosok csoportján belül az építményadó szempontjából nem önálló csoportképző tényező.”

- [6] Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmánybíróság a helyi és nem helyi lakosok közötti különbségtételre vagyoni típusú adók esetében ésszerűnek tekinthető indokot nem talált. Az indítványozó – utalva a az Ör.-t elfogadó képviselőtestületi ülés jegyzőkönyvében rögzítettekre – előadta, hogy a telekadó bevezetése mellett a solymári lakosok esetében a teljes mentesség megállapításának (gyakorlatilag az adó nem helyi lakosokkal történő megfizettetésének) az volt az indoka, hogy a nem solymáriak is járuljanak hozzá a község működését és fejlesztését szolgáló települési bevételekhez, mivel a helyi lakosok azon keresztül, hogy az általuk fizetett személyi jövedelemadó meghatározott része azon önkormányzatot illeti, ahol az adózó lakóhelye van, ezt megteszik, a nem helyi lakosok viszont nem.
- [7] Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. kifogásolt rendelkezése minden tárgyalagos megítélés szerinti ésszerű és alkotmányosan elfogadható indok nélkül tesz különbséget a helyi és a nem helyi illetőségű telektulajdonosok között, így a rendelkezés diszkriminatívnek minősül.

- [8] 2.2. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti panaszában is az Ör. támadott rendelkezése alaptörvény-ellenessége kapcsán a panaszában kifejtettekre hivatkozott, kérve a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.26.225/2013/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is.

## II.

- [9] Az alkotmányjogi panasszal érintett jogszabályi rendelkezések:

- [10] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

[11] 2. Az Ör. indítványozó által támadott rendelkezése:

„4. § (1) A Törvényben foglalt mentességeken túl mentes a telekadó megfizetése alól az a magánszemély, aki adóév január 1-jén bejelentett lakóhellyel rendelkezik Solymár Nagyközség Önkormányzat illetékességi területén.”

### III.

[12] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról az Alkotmánybíróság nem köteles külön döntenie, a panasz befogadását az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján az érdemi határozatban is elbírálhatja.

[13] 1.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó Abtv. 27. §-a szerinti panaszában a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.26.225/2013/5. számú ítéletének alaptörvény-ellenessége tekintetében is kizárólag az Ör. támadott rendelkezésének alaptörvény-ellenességére hivatkozik, így az külön indokolást nem tartalmaz. Ebből következően az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglaltaknak, mert a bírói döntés alaptörvény-ellenessége tekintetében különálló, azaz az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz indokolásában felhozott érveken túlmutató indokolást nem fejt ki {3145/2013. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [24]; 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [35]}. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panasznak – az Abtv. 27. §-a szerinti – a bírói döntés megsemmisítésére irányuló részét az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

[14] 1.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz ugyanakkor a befogadhatóság minden formai és tartalmi természetű feltételének megfelel és érdemben elbírálható.

[15] Az Alkotmánybíróság e körben az alábbiak kifejtését tartja szükségesnek. Az indítványozó panaszában az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmére hivatkozott, ami az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát tartalmazza. E rendelkezés az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt szabálynak feleltethető meg [lásd 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 279, 286]. A jelen ügy tárgyát érintő megkülönböztetés azonban nem minősül alapjogokat (alapvető jogokat) érintő megkülönböztetésnek, ezért a vizsgálandó alkotmányossági probléma az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében

biztosított törvény előtti egyenlőség rendelkezését érinti. Az Alkotmány nem tartalmazta a törvény előtti egyenlőség szabályát, azt a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat alakította ki, éppen az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének és az emberi méltósághoz való jognak [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] együttes értelmezéséből, amit az egyenlően kezelés követelményeként nevesített [lásd 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 75.]. Az Alkotmánybíróság korábban megállapította azt is, hogy „[a]z Alaptörvény alapján [...] az összefüggés az emberi méltóság (Alaptörvény II. cikk) és az egyenlőség (Alaptörvény XV. cikk) között továbbra is fennmaradt, annak ellenére, hogy az Alkotmányból hiányzó és az Alkotmánybíróság [...] gyakorlatában kialakított általános egyenlőségi szabály most kifejezetten szerepel az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében.” [42/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 279, 286.]

- [16] A fentiekben ismertetett megállapításokból – különösen abból, hogy az egyenlően kezelés követelményének [általános (jog)egyenlőség] alapja is az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés volt [ami az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének feleltethető meg] – az is következik, hogy az általános jogegyenlőség szabálya továbbra is levezethető az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből is. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság befogadhatónak minősítette az említett alaptörvényi rendelkezésre alapított panaszt annak ellenére, hogy a jelen ügyben irányadó általános jogegyenlőség szabálya az Alaptörvényben – annak XV. cikk (1) bekezdésében – már önálló, kodifikált formát nyert.
- [17] 2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy időközben az Ör. kifogásolt rendelkezését Solymár Nagyközség Önkormányzata képviselőtestületének 25/2012. (XI. 27.) számú önkormányzati rendelete 2013. január 1-jei hatállyal módosította. Az Ör. 4. § (1) bekezdésének módosított szövege értelmében a 2013-as adóévtől kezdve a Solymáron bejelentett lakóhellyel rendelkező magánszemély is csak 1500 m<sup>2</sup> területnagyságig mentesül a telekadó megfizetése alól.
- [18] Az Alkotmánybíróság főszabályként a hatályos jogszabályok alaptörvényellenességét vizsgálja. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése értelmében módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés [335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.; 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [15]]. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint adóügyi jogszabályt érintő alkotmányjogi panasz esetén – mivel az adó-megállapítás-hoz való jog elévülési idején belül a már hatályon kívül helyezett vagy módosított jogszabályt is alkalmazni kell – vizsgálhatja a módosított adójogszabály

Alaptörvénnyel való összhangját [54/1994. (XI. 4.) AB határozat, ABH 1994, 286, 290.]. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen ügyben az Ör. sérelmezett rendelkezésének az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben alkalmazott, illetőleg az akkor hatályban volt szövegét vizsgálta.

#### IV.

[19] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[20] 1. Az indítványozó azért találta alaptörvény-ellenesnek az Ör. 4. § (1) bekezdését, valamint a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.26.225/2013/5. számú ítéletét, mert az említett jogszabályi rendelkezés, illetve az azt alkalmazó bíróság döntése a helyi és nem helyi lakosok között olyan, egyéb helyzet szerinti megkülönböztetést tartalmaz, amelynek a vagyoni típusú helyi adók esetében tárgyilagos mérlegelés szerint nincs ésszerű indoka. Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálata során tehát arról kellett döntenie, hogy a bejelentett lakóhelyre tekintettel nyújtott adómentesség a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik-e.

[21] 1.1. Az Alkotmánybíróság áttekintette az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó, helyi adókról (kifejezetten az építmény- és telekadóról) szóló önkormányzati rendeleteket vizsgáló alkotmánybírósági határozatokat. Ezt követően döntött a határozatokban foglalt elvi élű megállapítások – állandó gyakorlatának megfelelő [lásd 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]] – alkalmazhatóságáról, mert – ahogy utalt rá jelen határozata indokolásának III/1. pontjában (Indokolás [12]–[16]) – már korábban megállapította az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése és az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése rendelkezéseinek tartalmi és kontextuális egyezőségét, valamint az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően hozott határozatokban foglalt elvi élű megállapítások figyelembe vételét lehetségesnek és szükségesnek tartotta a jelen ügyben felmerült alkotmányossági probléma megoldásához.

[22] 1.2. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének és az 54. § (1) bekezdésének együttes értelmezésén alapuló korábbi gyakorlatának jelen ügyben relevanciával bíró, jelenleg az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében külön is kodifikált törvény előtti egyenlőséggel kapcsolatos érveit irányadónak tekintette a támadott jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatakor. Az Alkotmánybíróság különös jelentőséget

tulajdonított – az indítványozó által is hivatkozott – Abh1.-ben, valamint a 758/B/2010. AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) kimunkált, illetve a korábbi gyakorlatot összefoglaló módon rögzítő alkotmányos összefüggéseknek.

- [23] 2. Az Alkotmánybíróság törvény előtti egyenlőséggel (általános jogegyenlőséggel) kapcsolatos gyakorlata szerint akkor alkotmányellenes a jogszabályban foglalt megkülönböztetés, ha az egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos (homogén) csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Ennek megfelelően nem ütközik a diszkrimináció tilalmába, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő szabályozást; vagy a homogén csoportra nézve eltérő szabályozásnak ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes {legutóbb: 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23]}.
- [24] 2.1. Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben elvi jelleggel rögzítette, hogy a vagyoni típusú helyi adók megállapítása szempontjából az adóköteles ingatlanok tulajdonosai azonos (homogén) csoportba tartoznak, függetlenül lakóhelyüktől, mivel a „[...] vagyoni típusú adó esetében az adókötelezettségnek minden adóalany vonatkozásában ugyanaz az alapja, mégpedig az ingatlantulajdon. Az adókötelezettség tehát az érintett tulajdonosok mint adóalanyok esetében azonos – a lakóhelytől teljes mértékben független – törvényi okból keletkezik” [Abh1., ABH 2008, 525, 535.].
- [25] 2.2. Az Ör. vizsgált rendelkezése – az ott meghatározott személyi kör vonatkozásában – teljes adómentességet biztosít. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság Abh1.-ben korábban leszögezte, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) keretrendelkezései által biztosított mozgásteren belül az önkormányzatok nagyfokú autonómiával rendelkeznek mind az adó mértéke, mind pedig az esetleges kedvezmények nyújtása tekintetében. A Hatv. 6. § d) pontja szerint az önkormányzat adó-megállapítási joga arra is kiterjed, hogy a Hatv.-ben meghatározott mentességeket további mentességekkel, illetőleg kedvezményeket további kedvezményekkel is kibővítsé [Abh1., ABH 2008, 525, 536.].
- [26] 2.3. A konkrét ügyben vizsgált jogszabályi rendelkezés a településen bejelentett lakóhellyel rendelkező magánszemélyek számára nyújt adómentességet. Az Alkotmánybíróság korábban megállapította, hogy e körben az „egyéb helyzet szerinti különbségtétel” fogalmába a bejelentett lakóhely szerinti

különbségtétel is beletartozik [2002/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 702, 703.; Abh1., ABH 2008, 525, 534.].

- [27] Az Alkotmánybíróságnak tehát jelen ügyben azt kell vizsgálnia, hogy az önkormányzat által a telekadó vonatkozásában bejelentett lakóhelyre tekintettel nyújtott adókedvezmény – figyelemmel arra, hogy az adózók homogén csoportján belül tesz különbséget – összeegyeztethető-e az Alaptörvénnyel.
- [28] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben korábban megállapította, hogy a „forráshiányos önkormányzatok számára az állandó lakóhely létesítésének ösztönzése – az állandó lakosokra tekintettel nyújtott normatív állami támogatás miatt – alapvető fontosságú lehet” [Abh1., ABH 2008, 525, 537.]. Az Abh2.-ben pedig úgy foglalt állást, hogy „az állandó lakóhely ösztönzése mint jogalkotói cél még abban az esetben is elfogadható, hogy a telekadó-köteles ingatlanba való bejelentkezés fogalmilag kizárt,” mert az Ör. tárgyi hatálya alá tartozó belterületi telkek is beépítésre szánt ingatlanok, „így az állandó lakóhely létesítésének ösztönzése ebben az esetben is – bár távolibb, de – reális és megalapozott, a településfejlesztéshez kapcsolódó cél” [Abh2., ABH 2011, 2550, 2565.].
- [29] Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte ugyanakkor, hogy a vagyoni típusú adók esetén a bejelentett lakóhely alapján történő (és ennek okán a központi forrásokra hivatkozó) különbségtétel vonatkozásában az önkormányzat alkotmányos mozgástere szűkebb, mint a kommunális adók esetén. [Abh1., ABH 2008, 525, 537.] A vagyoni típusú adók esetén a konkrét ügy további körülményeit is be kell vonni a vizsgálódásba, így különösen a helyi adóból befolyó bevétel felhasználási céljának van jelentősége.
- [30] Az Alkotmánybíróság korábban kimunkált gyakorlata alapján a településen bejelentett lakóhellyel nem rendelkező magánszemélyek, valamint a bejelentett lakóhellyel rendelkező magánszemélyek közötti, a telekadó megfizetését érintő és a jelen ügyben is vizsgált különbségtétel abban az esetben nem minősül önkényesnek, ha a helyi adónemből befolyó bevételek olyan fejlesztési, illetve működési kiadások finanszírozását szolgálják, amelyek a bejelentett lakóhellyel nem rendelkező – de az adott vagyontárgy folytán az adott településhez kötődő – magánszemélyek javát is szolgálják. Így a település infrastruktúráját (például az utakat, közvilágítást) minden tulajdonos egyformán veszi igénybe, abból kizárni senkit nem lehet. Szintén minden tulajdonos javát szolgálja a közbiztonság és köztisztaság biztosítását célzó önkormányzati feladatok ellátása. Az önkormányzatok pedig a fentiekben megjelölt feladatainak ellátását biztosító forrásokat vagy állami hozzájárulásból, vagy helyi adókból tudják biztosítani [Abh2., ABH 2011, 2550, 2564.].

- [31] Ezzel szemben önkényesnek találta az Alkotmánybíróság azt az adózási koncepciót, amellyel „a képviselő-testület az óvodai, iskolai férőhelyek bővítése miatt keletkezett költségeket kívánta a nem állandó lakosokra terhelni. Tehát egy olyan fejlesztési költséget kívánt a nem állandó lakosokra hárítani, melynek hasznaiból ők nyilvánvalóan nem részesedhettek” [Abh2., ABH 2011, 2550, 2564–2565.].
- [32] 2.4. Az Alkotmánybíróság követendőnek tartja azt a korábbi gyakorlatát is, hogy – az előző pontban ismertetett mércét alkalmazva – esetről esetre vizsgálja, hogy a támadott megkülönböztetésnek van-e tárgyilagossági mérlegelés szerinti ésszerű és alkotmányosan elfogadható indoka, amelynek során – az önkormányzat által alkalmazott különbségtétel indokainak megismerése érdekében – megkeresi a támadott rendeletet megalkotó önkormányzatot [lásd például 175/B/2003. AB határozat, Abh1., Abh2.] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is megkereste az érintett önkormányzatot, valamint figyelembe vette a támadott jogszabály megalkotásának indokait is tartalmazó képviselőtestületi ülés jegyzőkönyvét, illetve áttekintette a felhozott indokokkal kapcsolatos jogszabályi környezetet is.
- [33] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a telekadó bevezetésének célja a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok forrásigényének kielégítésére szolgáló, a korábbi évekhez képest csökkent összegű központi költségvetési támogatások pótlása volt. Az adómentesség tekintetében alkalmazott megkülönböztetést pedig elsősorban az indokolta, hogy a vizsgált időszakban a települési önkormányzatot az állandó lakóhellyel rendelkező lakosaira tekintettel megillette a személyi jövedelemadóból származó bevétel egy része, valamint a lakosság száma alapján meghatározott összegű normatív támogatásra is jogosult volt. Ezzel szemben a településen bejelentett lakóhellyel nem rendelkező magánszemélyek a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok és biztosított közszolgáltatások finanszírozásához közvetve sem járultak hozzá.
- [34] Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló egyedi ügy tárgyát képező telekadó-fizetési kötelezettség a 2011-es adóévet érintette. A Hatv. és Ör. említett évben hatályos rendelkezései alapján pedig a telekadó tárgya kizárólag belterületi és beépíthető földrészlet lehetett [lásd Hatv. 17. §, 19. § a) pont és Ör. 4. § (2) bekezdés].
- [35] 3. A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság jelen ügyben nem talált olyan körülményt, mely arra utalna, hogy a települési önkormányzat

a telektulajdonosok önkényes módon meghatározott körére kívánná terhelni a település működtetését szolgáló feladatainak ellátása miatt szükségessé váló kiadásokat. Az önkormányzat az állandó lakosokra, illetve a lakosságszámba tekintettel nyújtott állami, központi forrásokra, valamint ezzel összefüggésben a bejelentett lakóhely létesítésének ösztönzésére, tehát az Alkotmánybíróság által már korábban is elfogadhatónak minősített indokra hivatkozik a bejelentett lakosoknak nyújtott kedvezmény kapcsán. Az sem állapítható meg továbbá, hogy a helyi adóból származó bevétel célja olyan önkormányzati feladatok forrásigényének kielégítése lenne, amely kizárólag a bejelentett lakóhellyel rendelkező személyek javát szolgálja.

- [36] A bejelentett lakóhellyel rendelkező magánszemélyek adókedvezménye mindezek alapján jelen esetben – mint az önkormányzati gazdaságpolitika része – nem minősíthető ésszerűtlen, önkényes különbségtételnek [Abh2., ABH 2011, 2550, 2565.]. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Solymár Nagyközség Önkormányzatának képviselő-testülete 19/2010. (XII. 14.) önkormányzati rendelete 4. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti – alkotmányjogi panaszt az Abtv. 63. § (1) bekezdése alapján elutasította.

Budapest, 2015. július 7.

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

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

*Dr. Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [37] 1. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati rendeletek lakhely szerinti adómentességet biztosító szabályozásával kapcsolatos gyakorlatának formálódását a többször is idézett 758/B/2010. AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) így foglalta össze: „[a]z Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését érintően kialakított álláspontja hosszú ideig az volt, hogy nem alkotmány-sértő, ha az önkormányzat mentesíti az építményadó alól azokat, akik az ingatlan állandó bejelentéssel ténylegesen használják (vagy adókedvezményt ad nekik). Az állandó bejelentett lakosokat és a nem állandó lakosokat érintő szabályozási különbségeket az Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalmának szempontjából tulajdonképpen érdemben nem is vizsgálta, mivel a lakosság e két körét nem tekintette homogén csoportba tartozónak [722/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 840.; 296/B/1999. AB határozat, ABH 2000, 976.; 968/B/2004. AB határozat, ABK 2007. február, 163.; 441/B/2005. AB határozat, ABH 2005, 1549.; 854/B/2006. AB határozat, ABH 2006, 2201.; 7/2007. (II. 28.) AB határozat, ABK 2007, 916.]” (ABH 2011, 2550, 2563). Elsőként az 55/2008. (IV. 24.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) tért el e gyakorlattól azzal, hogy azonos csoportba tartozónak tekintette az adóköteles ingatlanok tulajdonosait, attól függetlenül, hogy az érintett ingatlan egyben állandó lakóhelyüknek minősül-e. Az Abh1. e homogén csoporton belül – szintén elsőként – vizsgálta azt is, hogy alkotmányosan igazolható-e az adókedvezmény alkalmazásával okozott megkülönböztetés. Az Abh1.-ben a megkülönböztetés ésszerű indokának igazolásaként az Alkotmánybíróság az érintett települési önkormányzattól kapott tájékoztatást, véleményt vette alapul. Ezután több határozatával úgy ítélte diszkriminatívnak a meghatározott nagyságot meg nem haladó lakóingatlan mentesítését az építményadó alól, hogy a vizsgálat során mellőzte az érintett települési önkormányzatok megkeresését [3086/2013. (III. 27.) AB határozat; 3087/2013. (III. 27.) AB határozat].
- [38] 2. A jelen ügyben vizsgált Ör. 4. § (1) bekezdése telekadó megfizetése alól mentesítette a helyi lakosokat, ami a határozat értelmében nem minősül diszkriminatívnak. A határozat az Abh1. és Abh2. nyomán abból indul ki, hogy a „vagyon típusú helyi adók megállapítása szempontjából az adóköteles ingatlanok tulajdonosai azonos (homogén) csoportba tartoznak, függetlenül lakóhelyüktől”, és a különbségtétel ésszerűségének igazolására az Alkotmánybíróság megkereste az érintett települési önkormányzatot. A határozat a megkülönböztetés esetleges önkényességének megítélése során figyelembe vette

a 1. helyi adóból befolyó bevételek felhasználási céljait, 2. a központi költségvetési támogatások pótlását és 3. a bejelentett lakóhely ösztönzését.

- [39] 3. Nem értek egyet azzal, hogy a határozat a telekadó vagy az építményadó alóli mentesítés indokoltságát aszerint ítéli meg, hogy – a képviselő-testületi jegyzőkönyvből, polgármesteri válaszból, stb. kiolvashatóan – feltételezhetően mit (miket) finanszíroz(ott) a telekadóból, építményadóból a helyi önkormányzat. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak nem ezt kell vizsgálnia, vizsgálatának nem lenne szabad kiterjednie a képviselőtestületi ülés jegyzőkönyvében foglaltakra sem.
- [40] A helyi adó a települési önkormányzat saját bevételét más forrásokkal együtt képezi [Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény (a továbbiakban: Mötv.) 106. § (1) bekezdés]. E bevételek más bevételekkel (központi költségvetési támogatásokkal) együtt a települési önkormányzat éves költségvetésének részévé válnak. A települési önkormányzat éves költségvetése alapján látja el a kötelező, valamint önként vállalt feladatait [Mötv. 111. § (2) bekezdés], tehát az összes feladatát az éves költségvetéséből, nem pedig csak a saját bevételeinek egy részéből finanszírozza. Az éves költségvetésben nincs elkülönítve olyan kiadási tétel, amit a települési önkormányzat csak a telekadóból, vagy csak az építményadóból befolyó bevételéből finanszíroz. Lehetetlen beazonosítani, hogy a telekadóból vagy az építményadóból befolyó forintokat pontosan melyik feladatára költi el a települési önkormányzat.
- [41] 4. Az Alaptörvény 28. cikke szerint „[a]z Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak”. Jelen ügyben a támadott jogszabály értelmezését is ennek megfelelően, az adókedvezmény megállapításának alapjául szolgáló valós és ésszerű indokok tárgyilagos vizsgálatával kellett volna elvégezni.
- [42] A települési önkormányzat bevételének (állami finanszírozás és saját bevételek) vizsgálata révén felderíthető lett volna a kifogásolt szabályozás objektív, ésszerű indoka. Az önkormányzati rendeletbe foglalt helyi adó megállapítása és ahhoz kapcsolódó adómentesség alkotmányosságának vizsgálatánál a helyi költségvetés bevételi oldala számít. A bevételi főösszeghez tartozik a központi költségvetésből kapott támogatási keret is, ám a „rugalmas” része kétségtelenül a saját bevétel, amelynek alakításával tudja a települési önkormányzat biztosítani a kiadások pótlását. Ilyenformán fontos lett volna figyelembe venni egyrészt azt, hogy a települési önkormányzat a helyi adóztatással alapvetően

olyan állami finanszírozást egészít ki, ami maga is a lakosságszám alapján biztosított (és mégsem minősül önkényesnek). Másrésztől figyelembe kellett volna venni, hogy a települési önkormányzatok alapvetően szabadon rendelkezhetnek a forrásaik felett, autonómiájuk csak szűk körben korlátozott (függetlenül attól, hogy saját bevételből származott, pl.: ebrendészeti hozzájárulást kötelező állatvédelmi célokra fordítani).

- [43] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság a települési önkormányzat bevételeinek (állami finanszírozás és saját bevételek) vizsgálata révén állapíthatta volna meg a szabályozás valós és ésszerű indokát, s ezt vehette volna alapul az alkotmányossági vizsgálatához.

Budapest, 2015. július 7.

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

- [44] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2015. július 7.

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye*

- [45] 1. Nem értek egyet a többségi állásponttal az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [46] A határozatnak ki kellett volna mondani az önkormányzat támadott rendeletének az alaptörvény-ellenességét. Annak ellenére, hogy időközben a rendeletet megváltoztatták.
- [47] A többségi álláspont indokai szerint „különösen abból, hogy az egyenlően kezelés követelményének [általános (jog)egyenlőség] alapja [...] az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés volt [...] az is következik, hogy az általános jogegyenlőség szabálya továbbra is levezethető az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből is”. (Indokolás [16])
- [48] Álláspontom szerint azonban az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével összefüggésben ilyen megállapítás nem tehető. Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése ugyanis tartalmában az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatához

igazodik. Ennek keretében az Alkotmánybíróság jellemzően arra mutatott rá: „[a] jogegyenlőség lényege, hogy az állam mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára. Ebben az összefüggésben nem tehet különbséget közöttük faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerint.” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.]

- [49] Hangsúlyozta ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy „[a]z Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.]
- [50] Az Alkotmánybíróság tehát elhatárolta az általános jogegyenlőségi szabályt a megkülönböztetésnek attól az esetétől, amelynek során a megkülönböztetés alapvető jogot érint.
- [51] Álláspontom szerint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése [az általános (jogegyenlőségi szabály] és (2) bekezdése [(alapvető jogot érintő) hátrányos megkülönböztetés tilalma] e megkülönböztetéshez igazodik. Abban az esetben tehát, ha az állított hátrányos megkülönböztetésnek van alapjogi vonatkozása, annak alkotmányosságát a XV. cikk (2) bekezdésében foglaltak szerint kell értékelni, míg ha ilyen alapjogi vonatkozás nem merül fel, akkor a XV. cikk (1) bekezdésében foglalt általános jogegyenlőségi szabály szerint kell vizsgálni a megkülönböztetést.
- [52] Az elhatárolás valódi jelentősége abban áll, hogy álláspontom szerint más a védelmi szint a XV. cikk (1) bekezdése és a (2) bekezdése esetén. Erre utal az Alkotmánybíróságnak az a gyakorlata, amely különbséget tesz a megkülönböztetés alkotmányosságának megítélése során aszerint, hogy a megkülönböztetés emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt-e. Ha a megkülönböztetés nem ilyen jog tekintetében történt, az Alkotmánybíróság azt akkor tekintette alkotmányellenesnek, „ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között”. [30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130.] Ehhez képest, ha a megkülönböztetés az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésén alapul, az „az általános egyenlőségi szabályhoz képest szigorúbb vizsgálatot követel” {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [38]–[41]}. Ennek a szigorúbb vizsgálatnak

a szempontrendszere a megkülönböztetés közérdekűségéhez (szükségességéhez) és arányosságához igazodik.

- [53] Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése közötti elhatárolás további jelentősége, hogy a XV. cikk (2) bekezdéséhez hasonló diszkriminációtilalmi szabályt tartalmaz az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE) 14. cikke is. Figyelemmel ezért az Alkotmánybíróságnak arra a gyakorlatára, hogy a hazai alkotmányossági követelmények értelmezése során az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el az elismert nemzetközi jogvédelmi mechanizmusokban biztosított jogvédelmi szintet {lásd: 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [37]}, az alapjogi tekintetben tett megkülönböztetés alaptörvény-ellenességének megítélése során figyelemmel kell lenni az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatára is.
- [54] 2. Az adott ügyben ezért elsősorban azt kellett vizsgálni, hogy a támadott szabályozás eredményeként megvalósult megkülönböztetésnek van-e alapjogi vonatkozása. Ennek elismerése során álláspontom szerint arra kellett volna figyelemmel lenni, hogy a tulajdonjog tartalmához hozzátartoznak mindazon jogok, amelyek a tulajdonost megilletik, és mindazon kötelezettségek, amelyeket jogszabály számára előír [lásd: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 379].
- [55] A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 18. §-a értelmében a telekadó alanya – főszabály szerint – az, aki az év első napján a telek tulajdonosa. Következésképpen a telekadó az érintett tulajdonos tulajdonjogán alapuló kötelezettség, vagyis a tulajdonjog tartalmára kiható többletkötelezettség.
- [56] A támadott önkormányzati rendelet ezért alapvető jog tekintetében tett megkülönböztetést valósít meg. Álláspontom szerint a megkülönböztetés állított alaptörvény-ellenességét erre tekintettel kell az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglaltakhoz mérten vizsgálni, és nem azért, mert az általános egyenlőségi szabály levezethető volna a XV. cikk (1) és (2) bekezdéséből is. Ebből pedig az is következik, hogy a megkülönböztetés állított alaptörvény-ellenes voltát nem a többségi döntéssel értékelt szempontrendszerhez, hanem a megkülönböztetés közérdekűségéhez és arányosságához mérten kellett volna megítélni. Ennek során figyelemmel kellett volna lenni az EJEB által kialakított védelmi szintre is.
- [57] 3. Az EJEE 14. cikke szerint az egyezménybeli jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés nélkül, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti

- kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül szükséges biztosítani. Az EJB következetes gyakorlata szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának szabálya önmagában nem hívható fel, mert az kizárólag az EJE és annak kiegészítő jegyzőkönyveiben biztosított jogok és szabadságok érvényesülését garantálja.
- [58] Az EJB felfogásában tehát az EJE 14. cikke nem önmagában, hanem valamely más egyezménybeli joggal együtt nyújt védelmet {lásd: *Sommerfeld kontra Németország* [GC], (31872/96), 2003. július 8., 84. bekezdés}.
- [59] Az EJB jellemzően azt hangsúlyozza az EJE 14. cikke és a tulajdon védelmével összefüggésben, hogy a megkülönböztetésnek mindig megfelelő indok kell alapulnia {lásd: *Pine Valley Developments Ltd. és mások kontra Írország* (12742/87), 1991. november 29.; *Chassagnou és mások kontra Franciaország* (25088/94, 28331/95, 28443/95.), 1999. április 29.}. Ehhez mérten a megkülönböztetésnek sokféle esetét elfogadja, ha az kellően indokolt {lásd például *Lithgow és mások kontra Egyesült Királyság* (9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81, 9405/81.), 1986. július 8.; *Spadea és Scalabrino kontra Olaszország* (12868/87.), 1995. szeptember 28.}.
- [60] 4. Álláspontom szerint a fentiekben hivatkozott követelmények az Alkotmánybíróság gyakorlatából is levezethetők. Az Alkotmánybíróság ugyanis több határozatában is hangsúlyozta, hogy a jogalkotónak mindig körültekintően indokolnia kell valamely alapvető jognak a közérdekből történő korlátozását [lásd például: 42/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 520, 527–528.].
- [61] Az adott esetben az érintett önkormányzat még az Alkotmánybíróság kifejezett megkeresésére sem adta egyértelmű indokát annak, hogy a szabályozás keretében megvalósított megkülönböztetés miért volt elengedhetetlenül szükséges. Részben arra hivatkozott, hogy az egykulcsos személyi jövedelemadó bevezetése és az iparűzési adó csökkentése miatt jelentős adó kiesés keletkezett. Utalt arra is, hogy „[a] telekadó bevezetésével [...] az Önkormányzat alapvető célja volt a helyi közösséget szolgáló szociális- és gyermekjóléti, valamint az oktatási- és nevelési intézmények működésének fenntartása, amelyet az Önkormányzat túlnyomórészt (60%-ban) saját erőből finanszírozott, ezért a romló gazdasági környezetben és a jelentősen változó finanszírozási rendszerben új adónem bevezetése vált szükségessé, tehát nem a »településfejlődése, fejlesztése okán bevezetett« adóról beszélünk.”
- [62] Megjegyzem, hogy az Alkotmánybíróság az 55/2008. (IV. 24.) AB határozattal megsemmisítette az építményadó tekintetében az állandó lakosoknak adókedvezményt nyújtó örömi rendeletet, mert a képviselő-testület az óvodai,

iskolai férőhelyek bővítése miatt keletkezett költségeket kívánta a nem állandó lakosokra terhelni. Tehát, ebben az ügyben az Alkotmánybíróság nem fogadta el, hogy az önkormányzat egy olyan fejlesztési költséget kívánt a nem állandó lakosokra hárítani, amelynek hasznából ők nyilvánvalóan nem részesedhettek [55/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 525.].

[63] Álláspontom szerint az adott ügyben az Alkotmánybíróságnak szintén ki kellett volna mondania a támadott rendelet alaptörvény-ellenességét.

[64] 5. A fentiek mellett – álláspontom szerint – a többségi döntés még az általános jogegyenlőségi szabályhoz mérten sem indokolható.

[65] A többségi álláspont indokai szerint ugyanis „az Alkotmánybíróság jelen ügyben nem talált olyan körülményt, mely arra utalna, hogy a települési önkormányzat a telektulajdonosok önkényes módon meghatározott körére kívánná terhelni a település működtetését szolgáló feladatainak ellátása miatt szükségessé váló kiadásokat. [...] Az sem állapítható meg továbbá, hogy a helyi adóból származó bevétel célja olyan önkormányzati feladatok forrásigényének kielégítése lenne, amely kizárólag a bejelentett lakóhellyel rendelkező személyek javát szolgálja”.

[66] Az Alkotmánybíróság többsége tehát azért nem találta alaptörvény-ellenesnek a támadott rendeletet, mert az érintett önkormányzat nyilatkozata alapján nem lehetett pontosan megállapítani, hogy mi volt „a helyi adóból származó bevétel célja”, és ezért a szabályozásról nem lehet megállapítani, hogy ésszerűtlen, illetve önkényes. Álláspontom szerint ezzel az Alkotmánybíróság az adott ügyben valójában eltekintett annak a követelménynek az érvényesítésétől, amely szerint az önkormányzatnak igazolnia kell, hogy az alkalmazott különbségtétel ésszerű indokon alapul és nem önkényes. Az érintett önkormányzat ugyanis ennek nem tudott eleget tenni, de az igazolás sikertelenségét a többségi álláspont mégis a javára értékelte.

Budapest, 2015. július 7.

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye*

[67] 1. Egyetértek a többségi határozat 2. pontjában írt rendelkezéssel.

[68] 2. Egyetértek *dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleményében foglaltakkal.

- [69] 3. A fenti különvéleményben foglalt indokokon túl az alábbiakban kifejtett további indokok alapján nem értek egyet a többségi határozat rendelkező része 1. pontjában foglaltakkal, amely Solymár Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testülete telekadóról szóló 19/2010. (XII. 14.) önkormányzati rendelethez (a továbbiakban: Ör.) 2011. január 1. napja és 2012. december 31. napja között hatályban volt 4. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
- [70] A határozat többségi indokolásából idézve: „Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a telekadó bevezetésének célja a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok forrásigényének kielégítésére szolgáló, a korábbi évekhez képest csökkent összegű központi költségvetési támogatások pótlása volt. Az adómentesség tekintetében alkalmazott megkülönböztetést pedig elsősorban az indokolta, hogy a vizsgált időszakban a települési önkormányzatot az állandó lakóhellyel rendelkező lakosaira tekintettel megillette a személyi jövedelemadóból származó bevétel egy része, valamint a lakosságszáma alapján meghatározott összegű normatív támogatásra is jogosult volt. Ezzel szemben a településen bejelentett lakóhellyel nem rendelkező magánszemélyek a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok és biztosított közszolgáltatások finanszírozásához közvetve sem járultak hozzá.”
- [71] Álláspontom szerint nem alapozható erre a településen állandó lakóhellyel nem rendelkező lakosok telekadóval történő terhelése, azaz az állandó lakosoktól való megkülönböztetésüknek nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű és elfogadható indoka. Ennek az állításnak részben elvi, részben gyakorlati szempontból is megalapozott magyarázata adható.
- [72] Az elvi megfontolások a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok finanszírozásával hozhatók összefüggésbe.
- [73] Nézzük, mi olvasható erről az Alaptörvényben és a Mötv.-ben.
- [74] Alaptörvény: „A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátáshoz azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.” [34. cikk (1) bekezdés]
- [75] Mötv.: „Jogsabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatáskörellátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.” [11. § (3) bekezdés]
- [76] Nézetem szerint azzal, hogy a határozat többségi indokolása a telekadó céljaként a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok forrásigényének kielégítésére szolgáló, a korábbi évekhez képest csökkent összegű központi

költségvetési támogatások pótlását jelölte meg, gyakorlatilag menlevelet adott a törvényhozónak ahhoz, hogy teljesen a tetszése szerint állapítson meg költségvetési forrásokat az általa kötelezően elrendelt önkormányzati feladatok ellátáshoz. A „feladat- és hatáskörellátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételek” ezáltal valóban akár a legalacsonyabb szinten is biztosíthatók alkotmányosan, hiszen – legalábbis a határozat többségi indokolása szerint – a hiányzó anyagiak pótlására azok terhére is megállapítható helyi adó, akik annak „hasznából” nem is részesülhetnek.

- [77] Ez a helyzet a nem állandó lakosok terhére megállapított telekadóval kapcsolatban is (s ez a gyakorlati oldalról megfogalmazható negáció alapja). Önmagában nem alkotmányellenes, hogy a jogalkotó az ingatlanokra vagyonaodóvet ki és a helyi önkormányzat széleskörű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adók szabályozása során. Az adókivetésnek azonban összhangban kell állnia a kivetésre kerülő vagyonaodó céljával és rendeltetésével. A telekadó célja és rendeltetése a beépítetlen belterületi telkek/földrészletek beépítésének előmozdítása, rendeltetésszerű használatának ösztönözése és a beruházások élénkítése.
- [78] Az Ör.-ben megállapított adófizetési kötelezettség nem töltheti be a helyi adókról szóló törvény szerinti funkcióját, ha a telekadó bevezetésének alapvető célja – az Alkotmánybíróság megkeresésére adott polgármesteri tájékoztatás szerint is – a helyi közösséget szolgáló szociális- és gyermekjóléti, valamint az oktatási- és nevelési intézmények működésének fenntartása oly módon, hogy a telekadó fizetési kötelezettség az Ör.-ben biztosított mentességek alapján ténylegesen azon beépítetlen belterületi telek/földrészlet után keletkezik, amelynek tulajdonosa Solymár Nagyközség Önkormányzat illetékességi területén nem állandó lakos.
- [79] Látható tehát, hogy a nem állandó lakosokra terhelt telekadónak nem volt tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű és elfogadható indoka a telekadó rendeltetéséből kiindulva sem.
- [80] Mindezekre figyelemmel – nézetem szerint – azt kellett volna megállapítania az Alkotmánybíróságnak, hogy az Ör. támadott rendelkezése 2011. január 1. és 2012. december 31. között alaptörvény-ellenes volt.

Budapest, 2015. július 7.

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

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye*

[81] 1. Nem támogatom a többségi határozat rendelkező részének visszautasításra vonatkozó 2. pontját, mert csak érdemi vizsgálat melletti elutasítást tudtam volna elfogadni. Ez ugyanis arra alapozva utasította vissza a bírói döntés alaptörvény-ellenességével való érdemi foglalkozást, hogy az indítványozó „kizárólag az Ör. támadott rendelkezésének alaptörvény-ellenességére hivatkozik, és így külön indokolást nem tartalmaz [...] azaz az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz indokolásában felhozott érveken túlmutató indokolást nem fejt ki.” (Indokolás [13]). Ez az indokolási érvelés megengedhetetlenül leszűkíti az alkotmányjogi panasz lehetőségét, mert az állampolgárok és a tágabb jogkereső közösség tagjai számára elégtelennek minősíti, ha az őket ért alapjogi sérelmük kiváltó oka a rájuk vonatkozó bírói döntést megalapozó jogi rendelkezésben rejlik. Implicite ennek az értelmezésnek a háttérében az áll, hogy a bíró az alapjogot sértő döntését olyan jogi rendelkezés alapján hozta, melyből csak ezt a döntést tudta kimondani, és e döntése megsemmisítésével őt is büntetnénk. Így azonban e bíró-barát érveléssel az alkotmányjogi panasz indítványozóját büntetjük, mert ezzel az érveléssel az őt közvetlenül érintő sérelmet nem tudjuk orvosolni, és ez az alkotmányjogi panasz alapvető funkciójával áll szemben. Csak az az alkotmánybírói álláspont felel meg ennek a funkciónak, mely elismeri, hogy a több lehetséges indokolás mellett az is elégséges a támadott bírói döntés megsemmisítéséhez, ha az annak alapját képező jogi rendelkezés alaptörvény-ellenességét állítja az indítványozó. De praktikus okokból is problémás az ezzel szembenálló többségi álláspont, mert ezzel megszüntetjük a jogkereső közösségnek az alkotmányjogi panaszba vetett bizalmát. Eltekintve ugyanis a hivatásos jogvédőktől, a legtöbb indítványozó számára nem önmagában a jogszabályok esetleges alaptörvény-ellenessége adja a motivációt az Alkotmánybírósághoz fordulásra, hanem az őt ért konkrét jogi sérelem, mely bírói döntésekben és hatósági határozatokban éri el. Ha pedig mi épp ezt nem orvosoljuk – míg esetleg megállapítjuk az alapul fekvő jogi rendelkezés alaptörvény-ellenességét –, akkor később már nem fognak hozzánk fordulni, és jórészt a hivatásos jogvédők kezébe kerül ez az alkotmánybírói eljárási út. Ez pedig eleve egy torzulást jelent, és a jogrendszer megtisztulását az alaptörvény-ellenességtől eszközként is védi az alkotmányjogi panasz, még ha a saját sérelmét szem előtt tartó állampolgár nem is ezért fordul hozzánk.

[82] 2. A rendelkező rész 1. pontjában található elutasítással egyetértek, de az annak indokolására felhozott – és az Alaptörvényben nem található – „általános

egyenlőségi jogot” nem tudom elfogadni. Az Alaptörvény XV. cikkének (1) bekezdése a törvény előtti egyenlőség követelményét tartalmazza, és ez a történeti értelmezés szerint egyértelműen a származás és más emberi alaptulajdonságok szerinti megkülönböztetés tilalmaként jelent meg. Ennek megfelelően a diszkriminációtilalmat jelentő alaptörvényi rendelkezés úgy folytatódik a cikk (2) bekezdésében, hogy a törvény előtti egyenlőséget az ember alaptulajdonságait – faj, szín, nem, társadalmi származás, stb. – felsorolva konkretizálja. Ezzel szemben a korábbi alkotmánybíróági többség még az 1990-es években úgy értelmezte a diszkriminációtilalmat, hogy minden jogalkotói megkülönböztetést bevont az alkotmánybíróági ellenőrzés alá, és ezt vette át a mostani többség olyan formában, hogy a törvény előtti egyenlőség tiszta történeti értelmétől eltekintve ezt mint „általános egyenlőségi jogot” fogja fel.

- [83] Ezzel azonban két komoly probléma is keletkezett. Egyrészt ez a kiterjesztett felfogás a törvényhozói (jelen esetben: önkormányzati) szabadságot túlzottan elvonja, és a demokratikus törvényhozó többséget nagymértékben az alkotmánybírák ellenőrzése alá helyezi, ami a demokrácia és a demokratikus jogállam alapjait kezdheti ki. Másrészt azonban ebben a kiterjesztett terjedelemben az alkotmánybíráknak nincs is zsinórmértékszerű mércéjük ahhoz, hogy az előttük támadott megkülönböztetések alaptörvény-ellenességére normatív válaszokat adjanak, és ezzel kénytelenek *ad hoc*-jellegű tényfeltárásokat végezni ahhoz, hogy dönteni tudjanak az egyes esetekben. A támadott önkormányzat vezetőinek érvelései és tényprezentációi alapján a határozatot hozó alkotmánybírói többség most arra a megállapításra jutott, hogy ezek a tények elegendőek ahhoz, hogy alátámasszák az alkalmazott megkülönböztetést az állandó lakosok és a nem állandó lakosok között. Egy kevésbé jól érvelő polgármester válasza azonban adott esetben az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét okozhatja – és ugyanez a helyzet országos szintű jogszabály esetében a megkeresett minisztériumi válasz esetén is –, és ez az ingatag döntési praxis az egész alkotmánybíróági működést károsan érinti. A korábbi alkotmánybíróági gyakorlat kiterjesztő értelmezését elvetve tehát vissza kell állni a törvény előtti egyenlőség történeti értelméhez – amit az Alaptörvény szövege is tartalmaz –, és a diszkrimináció tilalmát csak az emberi alaptulajdonságokra vonatkozó megkülönböztetésekre lehet alkalmazni.

Budapest, 2015. július 7.

Dr. Pokol Béla s. k.,  
alkotmánybíró

- [84] A határozat rendelkező részének elutasítást tartalmazó 1. pontjával nem értek egyet.
- [85] 1. A határozat helyesen – a hasonló ügyekben kialakított gyakorlat alapján – abból indul ki, hogy valamely szabályozás kapcsán adott esetben mentesség, kedvezmény biztosítása is megalapozhat diszkriminációt, ezért annak vizsgálatát állítja a középpontba, hogy a megkülönböztetés tárgyilagossá mérlegelés szerinti ésszerű, alkotmányosan igazolható indokkal alátámasztható-e. Álláspontom szerint a határozat éppen eme elfogadható, ésszerű indok(ok) megléte, illetve azok alkotmányossága tekintetében nem kellően megalapozott.
- [86] Mielőtt a jelen eljárás tárgyát képező konkrét ügy elemzésére rátérek, elvi érveléssel, általánosságban az alábbiakra mutatok rá.
- [87] A helyi adókkal kapcsolatos kedvezmény biztosításánál nem egyszerűen egy kedvezmény biztosításáról van szó, hanem az adóterheknek az adóalanyok közötti megosztásáról, olyan viszonyok között, amikor a köztudottan forráshiányos önkormányzatok kényszerűen rá vannak utalva egy adott adóbevételekre. A kedvezmény nyújtásával ugyanis nyilvánvalóan nem az történik, hogy az önkormányzat nagyvonalúan lemond adóbevételeiről (annak egy részéről), hanem a kedvezmény biztosításával bekövetkező adóbevételek-kiesést az adótételének erre tekintettel nyilvánvalóan magasabb mértéken történő meghatározásával azokkal fizetteti meg, akik a kedvezményben nem részesülnek. Okkal feltételezve, hogy egy adott összegű adóbevételeiről az önkormányzat nem mondhat le, nyilvánvaló az is, hogy minél nagyobb a kedvezmények száma és mértéke, annál magasabb összegben kerül sor az általános adótételek meghatározására, ennél fogva több adó fogja terhelni azokat, akik a kedvezményben nem részesülnek. Ez pedig – különösen olyan helyzetben, ha az adóalanyok kedvezményekből kizárt köre a választójogi szabályozás következtében el van zárva a helyi közügyekben való részvételtől – súlyosan méltánytalan és igazságtalan eredményre vezethet. Az adókedvezmények esetlegesen diszkriminatív kialakítása tehát nemcsak egy fundamentális alkotmányos alapérték sérelmét eredményezi, hanem ezen túlmenően a kedvezményben nem részesülők alkotmányosan alá nem támasztható, igazságtalan vagyoni hátránnyal történő sújtását is.
- [88] Ez fokozottan jelentkezik olyan esetleges helyzetekben, amikor a tervezett adóbevételek terhe kizárólag a potenciális adófizetők kisebbségét fogja terhelni (amikor a kedvezmény, illetve a mentesség válik „főszabállyá”).

- [89] Az sem mellékes körülmény, hogy a megkülönböztetés mögött álló esetleges, a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű, alkotmányosan is elfogadható indok meglétének igazolhatóságát nehezíti, hogy a tervezett bevétel konkrét felhasználási célja (tudniillik a bevétel kizárólag a helyi lakosok, vagy mindenki érdekét szolgálja-e) adott esetben nagyon nehezen, vagy egyáltalán nem állapítható meg.
- [90] 2. A konkrét ügyre áttérve; a határozat az Abh1.-re hivatkozva – egyébként helyesen – megállapítja, hogy „a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) keretrendelkezései által biztosított mozgástéren belül az önkormányzatok nagyfokú autonómiával rendelkeznek mind az adó mértéke, mind pedig az esetleges kedvezmények nyújtása tekintetében.” (Indokolás [25]). Álláspontom szerint ugyanakkor ez az önkormányzati autonómia mégsem korlátlan; a mentesség alá esők és az alá nem tartozók körét a fentiekből következően csak úgy lehet meghatározni, hogy annak tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű, igazolható és alkotmányosan is megalapozható indoka legyen.
- [91] A határozat – az érintett önkormányzat megkeresésre adott tájékoztatásával összhangban – megállapítja, hogy „a telekadó bevezetésének célja a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok forrásigényének kielégítésére szolgáló, a korábbi évekhez képest csökkent összegű központi költségvetési támogatások pótlása volt.” (Indokolás [33]). Megállapítható tehát, hogy az intézkedés bevezetésének célja a jelen esetben is a költségvetési bevétel egy adott összegű hiányának új adónem megállapításával történő pótlása. A támogatott mentességi szabály ugyanakkor ezen hiány teljes összegének megfizetését azokra a telektulajdonosokra hárította, akik nem rendelkeznek az önkormányzat illetékességi területén bejelentett lakóhellyel; a közteher viselése, illetve annak megosztása egyoldalúan ezen telektulajdonosokat terhelte.
- [92] A határozatnak a telekadó bevezetésével elérni kívánt célok szerint lefolytatott vizsgálat alapján tett megállapításaival nem értek egyet. A határozat ugyanis eltekint attól a tényről, hogy az önkormányzatnak a konkrét üggyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság részére küldött tájékoztatásában a polgármester maga jelölte meg a rendelkezések alapvető céljaként a helyi közösséget szolgáló szociális- és gyermekjóléti, valamint az oktatási- és nevelési intézmények működésének fenntartását, illetve jelentette ki, hogy az új adónem bevezetésére nem a település fejlődése, fejlesztése okán került sor. Véleményem szerint a polgármestertől kapott tájékoztatásban foglaltaknak az Alkotmánybíróság a leírtaktól eltérő tartalmat tulajdonított. A fenti adóztatási célok álláspontom

szerint nem indokolták az adóterheknek egyedül a településen lakóhellyel nem rendelkezőkre háritását.

- [93] Az, hogy a helyi lakosok után az önkormányzat a megfizetett személyi jövedelemadó meghatározott része után központi támogatásban részesül, álláspontom szerint azok vonatkozásában – a polgármester által megküldött tájékoztatásban foglaltakkal ellentétben – nem eredményez kettős adóztatást {ezzel összefüggésben lásd még az Indokolás 2.4. pontjában (Indokolás [32]–[44]) foglaltakat}. A központi költségvetés az érintett önkormányzat szempontjából nem helyi lakosnak számító személyek által megfizetett jövedelemadó után esedékes támogatást is kiutalja valamely önkormányzat részére (ahol akár az érintettnek olyan telekadó-fizetési kötelezettsége is keletkezhet, amely alól, mint helyi lakos az eltérő helyi szabályozás okán nem mentesül), ezért – ha a polgármester tájékoztatásában foglalt logikát követnénk – ezen személyek vonatkozásában a többes adóztatás lehetősége még inkább felmerülhetne.
- [94] Álláspontom szerint a jelen üggyel összefüggésben szintén nem helytállóak a határozatnak az Abh1.-ből és az Abh2.-ből idézett, az állandó lakóhely létesítésének ösztönzésére, mint alkotmányos célra irányuló utalásai sem (Indokolás [26]–[31] és [35]–[36]). A polgármester tájékoztatásából ugyanis éppen ennek ellenkezője derül ki, vagyis, hogy a rendelet célja nem az érintettek állandó lakóhely létesítésére „kényszerítése”, vagy ahogy az Abh1. és az Abh2. azt megfogalmazta, ösztönzése volt, így a konkrét ügyben ez az érv sem alpozhatja meg az elutasítást.
- [95] A kifejtettekre tekintettel álláspontom szerint a beépítetlen belterületi (tehát nem lakás céljára szolgáló) ingatlanok után keletkező telekadó-fizetési kötelezettség alól önmagában a helyben lakás alapján mentesítő szabályozással kapcsolatban (az önkormányzat tájékoztatásában és a határozatban) felhozott indokok a jelen ügyben nem tekinthetők alkotmányosan igazolható, tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indokoknak.
- [96] 3. Annak megállapítását, hogy a szabályozás nem volt diszkriminatív, az önkormányzat egyéb jogalkotási tevékenysége sem segíti: egyrészt 2013. óta az állandó lakosok is fizetnek telekadót, ha a tulajdonukban lévő beépítetlen belterületi ingatlan mérete meghaladja az 1500 négyzetmétert, másrészt pedig a kommunális adó 2011-ben megszűnt a településen. Ez utóbbi adónem ráadásul véleményem szerint valóban éppen azt szolgálná, hogy az ingatlan-tulajdonnal összefüggésben mindenki járuljon hozzá a település üzemeltetéséhez, fejlesztéséhez, mivel azt tipikusan minden ingatlantulajdonos (használó) köteles megfizetni. Adott mértékű tervezett bevétel esetén pedig egy főre

számolva a kommunális adó nyilvánvalóan jóval alacsonyabb összegben megállapítható, mint a kizárólag nem helyi lakosok által fizetendő telekadó.

- [97] 4. Tekintettel arra, hogy a támadott rendelkezés időközben módosult, a kifejtettek okán álláspontom szerint a korábban hatályos szabályozás tekintetében az alaptörvény-ellenesség megállapításának lett volna helye.
- [98] Azt követően, hogy az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a támadott szabályozás alaptörvény-ellenes volt, lehetett volna döntenı abban a kérdésben, hogy – szoros tartalmi összefüggés okán – a hatályos szöveg vizsgálata is szükségessé vált-e. A vizsgálatnak a hatályos szabályozásra történő kiterjesztését indokolhatta volna, hogy a nézetem szerint megállapítható különbségtétel a település lakói és más tulajdonosok között változatlanul fennáll, az az érv pedig, hogy mentesíteni kívánták a településen lakókat a telekadó fizetése alól, mert ők személyi jövedelemadójuk révén más telektulajdonosokkal ellentétben hozzájárulnak a település fejlesztéséhez, azon helyi lakosok vonatkozásában, akiknek a beépítetlen belterületi telektulajdona meghaladja az 1500 négyzetmétert, elesett. Az is kérdéses, hogy az új szabályok szerinti kedvezmény hány, a településen élő magánszemélyt mentesít, netán mindenki mentesség alá esik-e. (Ezzel kapcsolatban az önkormányzat – ismételt – megkeresése lett volna indokolt.)
- [99] Amennyiben alkotmányosan igazolható, ésszerő indokok a hatályos szabályozással kapcsolatban sem lettek volna megállapíthatók, akár annak (*pro futuro*) megsemmisítése is felmerülhetett volna.
- [100] A teljesség kedvéért megjegyzem, hogy az indítványozó fizetési kötelezettségét – mivel nem rá vonatkozó, hanem másokat mentesítő szabályt támadott – a támadott szabály alaptörvény-ellenességének megállapítása sem érinthette volna.

Budapest, 2015. július 7.

Dr. Salamon László s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1450/2013.

