

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti utca 35-45.

a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság útján

1143 Budapest
Hungária körút 179-187.

Bírósági ügyszám: 6.K.27.292/2014.

Tárgy: alkotmányjogi panasz

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott, [REDACTED]

[REDACTED] mint indítványozó – a jelen alkotmányjogi panaszhoz I. sorszám alatt csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselői útján – Délegyháza Község Önkormányzata Képviselő-testületének 45/2011. (XII. 14.), 17/2012. (IX. 28.), 8/2013. (VI. 13.), továbbá 4/2014. (II. 26.) számú önkormányzati rendeletei ellen az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: *Abtv.*) 26. §-a (1) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjeszti elő.

Az indítványozó az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdésének c) pontja, az *Abtv.* 26. §-a (1) bekezdése, továbbá 41. §-a (1) alapján kéri a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy szíveskedjék a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által 6.K.27.292/2014. számon lefolytatott közigazgatási perben alkalmazott, Délegyháza Község Önkormányzata Képviselő-testülete 45/2011. (XII. 14.), 17/2012. (IX. 28.), 8/2013. (VI. 13.), továbbá 4/2014. (II. 26.) számú önkormányzati rendeleteinek alaptörvény-ellenességét megállapítani és szíveskedjék e jogszabályokat megsemmisíteni, figyelemmel arra, hogy ezen alaptörvény-ellenes jogszabályok egyedi ügyben lefolytatott bírósági eljárásban történt alkalmazása folytán az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogainak sérelme következett be.

I. TÖRTÉNETI HÁTTÉR

1. Délegyháza Község Önkormányzatának Képviselő-testülete 2011. december hó 13. napján elfogadta, majd 17 nappal később hatályba léptette a 45/2011. (XII. 14.) számú önkormányzati rendeletet, amely rendelet lényege, hogy módosította a telekadóról szóló 23/2003. (XII. 23.) számú önkormányzati rendeletet akként, hogy külterületi telkekre is kiterjesztette a telekadó-fizetési kötelezettséget. Szövegszerűen a rendelet e tartalmi módosulása úgy ment végbe, hogy a módosító rendelet megállapította, hogy „a telekadó-fizetési kötelezettségre, annak keletkezésére, változására és megszűnésére a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 17. és 20. §-ában foglaltakat kell alkalmazni”.

2. E rendelet-módosítással tehát a képviselő-testület – a korábbi szabályozást megváltoztatva – bővítette a telekadó-fizetési kötelezettség alá eső belterületi ingatlanok körét, és a telekadó tárgyát a belterületi telkekről – a 2012. évtől – kiterjesztette a külterületi ingatlanokra is. A módosított önkormányzati rendeletben az önkormányzat képviselő-testülete az adó mértékét vállalkozó adóalanyok tekintetében a külterületi telkekre vonatkozóan egységesen 100 Ft/m²/év-ben határozta meg. A szabályozás értelmében az adót annak a tulajdonosnak kell megfizetnie, aki a naptári év január hó 1. napján az ingatlan-nyilvántartásban tulajdonosként van bejegyezve.

3. A képviselő-testület már a kiterjesztett adóval érintett év szeptemberében 17/2012. (IX. 28.) számú önkormányzati rendeletével ismételten módosította a telekadóra vonatkozó önkormányzati rendeletet, és vállalkozó adóalany külterületi telke után egy speciális kedvezményt állapított meg a rendelet 4/A. §-ában az adóalany foglalkoztatottjainak száma és azok lakóhelye alapján.¹ Azon vállalkozók esetében, akik ennek eleget tettek, az adó mértékét 10 forint/m²/év mértékben határozta meg, egyfajta kedvezményes adómértékként, miközben az adó alapmértéke továbbra is 100Ft/m²/év maradt.

4. Időközben a jelen alkotmányjogi panaszt előterjesztő társaság által kezdeményezett törvényességi felülvizsgálati eljárásban a Kormányhivatal megállapította, hogy a hivatkozott önkormányzati rendelet nincs összhangban a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: *Htv.*) 6. §-a c) pontjával, egyrészt azért, mert nem veszi figyelembe a helyi sajátosságokat és az adóalanyok teherbíró-képességét, másrészt pedig arra tekintettel, hogy a vállalkozó adóalanyok tekintetében a Htv. 19. §-ában megállapított mentességi körön túli egyéb adókedvezményt biztosít a rendelet, annak ellenére, hogy a Htv. 19. §-ában rögzített mentességi kör önkormányzati rendelettel nem bővíthető.

5. A Kormányhivatal 2013. május hó 9. napján kelt törvényességi felhívásában megállapította, hogy vállalkozó adóalany esetén nem alkalmazható a Htv. 6. §-a d) bekezdése, azaz az önkormányzat a vállalkozó adóalany tekintetében további mentességet nem állapíthat meg, a vállalkozó adóalany mentességére csak a Htv. 19. §-ában megfogalmazott mentességek alkalmazhatóak. Tekintettel továbbá arra, hogy az önkormányzat nem kapott jogszabályi felhatalmazást arra, hogy a vállalkozó adóalanyok terhére vonatkozóan bővítse a Htv. 19. §-ában meghatározott mentességi kört, az önkormányzati rendelet 4/A. §-a sérti a Htv. 7. §-a e) pontját. Megállapítottan jogellenes tehát az önkormányzati rendelet azon rendelkezése, amely alapján az indítványozó terhére az önkormányzat adófizetési kötelezettséget állapított meg. A fenti indokok alapján a kormányhivatal konkrét jogszabályi rendelkezésbe ütközést állapított meg és javaslatot tett a törvényességi felülvizsgálati jogkörébe tartozó intézkedések megtételére.

6. A képviselő-testület 2013. június hó 12. napján tartott ülésén tárgyalta a törvényességi felhívást, és elfogadta a 8/2013. (VI. 13) számú önkormányzati rendeletet. Ezen módosító rendelet 6. §-a hatályon kívül helyezi 2013. augusztus 1-jei hatállyal és 2013. január 1-jei alkalmazással a hivatkozott önkormányzati rendelet 4/A. §-át (amely a foglalkoztatottak száma alapján a kedvezményes adómértéket határozta meg), valamint az általános adómértéket a rendelet 4. §-ában 10 Ft/m²/év összegben határozta meg a korábbi 100 Ft/m²/év helyett.

7. Az indítványozó álláspontja szerint az önkormányzat képviselő-testülete nem tett eleget teljes mértékben a törvényességi felhívásnak, hiszen a rendeletet csak 2013. évre visszamenő és nem az eredeti hatálybalépési időpontra, tehát nem 2012. január hó 1. napjára visszamenő hatállyal módosította. Ennek eredményeképpen a 2012. január hó 1. napja és 2012. december hó 31. napja közötti időszakra vonatkozóan olyan jogszabályhelyek alkalmazására kerül sor, amelyek Alaptörvénybe és jogszabályba ütköznek. A jelen alkotmányjogi panasz kizárólag az Alaptörvénybe ütközésre hivatkozik, tekintettel arra, hogy a jogszabályba ütközésre vonatkozóan korábban a Kormányhivatal törvényességi felhívásában már állást foglalt.

8. A teljes képhez hozzátartozik, hogy az önkormányzat továbbra is folyamatosan módosítja a rendeletet visszamenő hatállyal, legutóbb 2014. február hó 25. napján döntött úgy a képviselő-testület, hogy 2012. évre (csak 2012. évre!) vonatkozóan ismét módosít, és az általános adómértéket is csökkenti 100 Ft/m²/év-ről 30 Ft/m²/év-re.

9. A jelen alkotmányjogi panasz benyújtásának időpontjában a délegyházi külterületi telkek utáni 2012. évre vonatkozó adó-kötelezettséget tehát két olyan jogszabályhely határozza meg, amelyek mindegyike 2013. évben, vagy azt követően született, és amelyek mindegyike alaptörvény-ellenes. A következőkben azért tárgyaljuk együtt a jelenleg alkalmazandó rendelkezéseket megalkotó 2013. és 2014. évi önkormányzati rendeleteket az eredeti, 2011-ben elfogadott és adófizetési kötelezettséget megállapító

¹ A 4/A. § (1) bekezdése az általános adómértéktől eltérően állapította meg a telekadó mértékét. Nem vállalkozó, magánszemélyek külterületi telke után, valamint „vállalkozó adóalany külterületi telke után 10 Ft/m²/év mértékben, amennyiben a vállalkozó adóalany által az ingatlan hasznosításával összefüggésben Délegyháza közigazgatási területén foglalkoztatott állandó délegyházi lakóhellyel rendelkező személyek létszáma a tárgyévvel megelőző adóévben eléri az átlagos statisztikai állományi létszám legalább 30 %-át, de legalább 8 fő” (4/A. § (1) bekezdés b) pont).

(később azonban e releváns pontjaiban módosított) rendelettel, mert az előbbiek visszaható hatályának, és egyéb okból fennálló alaptörvény-ellenességének megítélése nem lehetséges a 2011. évi rendelet alaptörvény-ellenességének megítélése nélkül.

10. A jelenleg 2012. évre vonatkozó adó-szabályozást két jogszabályhely tartalmazza:

(i) a kedvezményes adómértéket, azaz a 10 Ft/m²/év mértékű adót a 17/2012. (IX. 28.) önkormányzati rendelettel visszamenőleges hatállyal módosított 23/2003. (XII. 23.) számú önkormányzati rendelet 4/A. §-a tartalmazza, amelyet a 8/2013. (VI. 13.) számú önkormányzati rendelet 2012. évre alkalmazandó jogszabályhelyként fenntartott;

(ii) a külterületi telkekre és kizárólag a 2012. évre alkalmazandóan megállapított általános (nem kedvezményes) adómértéket a 4/2014. (II. 26.) számú rendelettel módosított, 45/2011. (XII. 14.) számú rendelet 4/B. §-a tartalmazza.

II. AZ INDÍTVÁNYOZÓ ÁLTAL KEZDEMÉNYEZETT POLGÁRI PERES ELJÁRÁS ÉS ANNAK KIMENETELE

11. Az elsőfokú önkormányzati adóhatóság az indítványozó bevallásai és nyilatkozatai alapján a 2012. adóévre vonatkozóan, az indítványozó kizárólagos tulajdonát képező ingatlanok után telekadó-fizetési kötelezettséget állapított meg kilenc különböző határozattal. Az indítványozó az adófizetési kötelezettséget megállapító elsőfokú határozatokkal szemben fellebbezést terjesztett elő. A másodfokú adóhatóság nyolc esetben teljes egészében, egy esetben pedig az indokok megváltoztatása mellett helybenhagyta az elsőfokú határozatokat.

12. Az indítványozó az adófizetési kötelezettséget megállapító kilenc jogerős adóhatósági határozat bírósági felülvizsgálata iránt keresetet nyújtott be a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, kérve a sérelmezett határozatok hatályon kívül helyezését, továbbá a keresettel támadott határozatok végrehajtásának felfüggesztését. Az ügyek egyesítését követően a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a pert 6.K.27.292/2014. számon folytatta le.

13. A Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015. június hó 22. napján hozta meg ítéletét, amelyben az indítványozó (a közigazgatási per felperese) keresetét teljes egészében elutasította. Az indítványozó a bíróság jogerős ítéletét a jelen alkotmányjogi panaszhoz 2. sorszám alatt mellékeli.

14. A bíróság ítéletében rögzítette, hogy a közigazgatási per tárgya kizárólag annak eldöntése, hogy az adóhatóság jogerős határozatai megfelelnek-e az irányadó anyagi és eljárásjogi jogszabályoknak. A bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az első- és másodfokú adóhatóság eljárása minden tekintetben megfelelt az adófizetési kötelezettséget megállapító önkormányzati rendeletek, továbbá a Htv. rendelkezéseinek. Az indítványozó érveire reflektálva a bíróság azt is kifejtette, hogy a jelen alkotmányjogi panasszal érintett önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos alkotmányos aggályok álláspontja szerint nem megalapozottak.

III. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ELŐTERJESZTÉSÉNEK TÖRVÉNYI ELŐFELTÉTELEI

15. Az Abtv. 26. §-a (1) bekezdése rögzíti, hogy alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán (a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és (b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

16. A jelen alkotmányjogi panasz előterjesztésére az adott okot, hogy az indítványozó álláspontja szerint a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 6.K.27.292/2014. számon folyamatban volt bírósági peres eljárásban a jelen alkotmányjogi panasz keretében sérelmezett önkormányzati rendeleteket alkalmazta, amelyek az alábbiakban részletesen kifejtett okokra tekintettel alaptörvény-ellenesek, ezen alaptörvény-ellenes jogszabályok alkalmazása pedig az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogainak sérelméhez vezetett.

17. Az indítványozó a sérelmezett alaptörvény-ellenes jogszabályok által okozott alapjog-sérelem kapcsán hivatkozik az Alkotmánybíróság azon gyakorlatára, amelynek értelmében az alapjogi sérelem

kategóriáját rugalmasan kell kezelni. Az alapjog-sérelem ennek megfelelően megvalósulhat akként, hogy (i) az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított és kifejezetten nevesített joga sérül, de eredményes alkotmányjogi panasz terjeszthető elő akkor is, ha (ii) az indítványozó valamely nem alapvető jogként, hanem általános alkotmányos alapelvként megfogalmazott rendelkezés sérelmére hivatkozik.

18. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésének előfeltételei kapcsán a törvény előírja azt is, hogy panasszal csak abban az esetben lehet fordulni az Alkotmánybírósághoz, ha az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. E törvényi kritérium kapcsán az indítványozó rögzíti, hogy az a peres eljárás, amelynek során az alaptörvény-ellenes jogszabályokat a bíróság alkalmazta, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: *Pp.*) XX. fejezetében szabályozott közigazgatási per. A Pp. 340. §-a (1) bekezdése értelmében közigazgatási perben a bíróság ítélete ellen fellebbezésnek – főszabályként – nincs helye. A bíróság jogerős ítéletével szemben csak rendkívüli perorvoslat, felülvizsgálati kérelem terjeszthető elő a Pp. 340/A. §-a (1) bekezdésében rögzített kivételektől eltekintve. Az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló, 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat 32. §-a (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz előterjesztésének nem előfeltétele az, hogy az indítványozó rendkívüli jogorvoslati lehetőségeit is kimerítse, tehát az indítványozó nem köteles arra, hogy az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését megelőzően a jogerős döntéssel szemben felülvizsgálati kérelmet terjesszen elő a Kúriánál. Minderre tekintettel az indítványozó rögzíti, hogy a jogerős bírósági ítélet ellen nem terjeszt elő felülvizsgálati kérelmet a Kúriához, hanem a döntéssel összefüggésben alkotmányjogi panasszal fordul a tisztelt Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó e körben tájékoztatja a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy tudomása szerint a jogerős ítélettel szemben felülvizsgálati, illetve perújítási kérelmet nem terjesztettek elő.

19. Az Abtv. 30. §-a (1) bekezdése rögzíti, hogy az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított 60 napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványozó jogi képviselője a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015. június hó 22. napján kelt, 6.K.27.292/2014/26. számú ítéletét 2015. július hó 31. napján kapta kézhez, a jelen alkotmányjogi panaszt pedig ezen időponttól számított 60 napon belül terjeszti elő.

20. Az indítványozó hivatkozik végezetül arra is, hogy az Abtv. az alkotmányjogi panasz kapcsán befogadhatósági mércét is felállít, kimondva azt, hogy az Alkotmánybíróság a panaszt (i) a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy (ii) alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be (Abtv. 29. §). Az indítványozó álláspontja szerint a jelen esetben a hivatkozott mindkét törvényi feltétel maradéktalanul teljesül. Álláspontunk szerint nem férhet kétség ahhoz, hogy az alkotmányjogi panasz tárgya a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, hiszen az ügyben eljáró Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a jelen panaszban sérelmezett, és az indítványozó álláspontja szerint alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések figyelembevételével hozott döntést az indítványozót (az adózót) terhelő fizetési kötelezettség tárgyában. A bíróság az indítványozó által sérelmezett jogszabályi rendelkezések alkalmazásával jutott arra a következtetésre és érdemi döntésre, hogy az adófizetési kötelezettséget megállapító közigazgatási határozatok megalapozottak és jogszerűek, ennek alapján pedig az indítványozót adófizetési kötelezettség terheli. A hivatkozott törvényi rendelkezés második fordulatában rögzített (egyébként vagylagos) feltétel is teljesül, az indítványozó álláspontja szerint ugyanis a jelen alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket boncolgat. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt elsődlegesen a jogállamiság, illetve a jogbiztonság követelményének sérelmére alapítja, amely az Alkotmánybíróság töretlenül érvényesülő gyakorlata szerint alapvető jelentőségű alkotmányjogi kategóriának minősül.

21. A fentieket összegezve az indítványozó álláspontja az, hogy a jelen alkotmányjogi panasz előterjesztésének valamennyi törvényi feltétele fennáll, a befogadhatóság törvényi kritériumai is teljesülnek, ekként az alkotmányjogi panasz érdemben vizsgálendő.

IV. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ INDOKOLÁSA – A SÉRELMEZETT JOGSZABÁLYOK ALAPTÖRVÉNY-ELLENESSÉGE

Az indítványozó a sérelmezett jogszabályok alaptörvény-ellenességét összefoglalóan abban ragadja meg, hogy:

(A) a 45/2011. (XII. 14.) számú önkormányzati rendelet sérti az Alaptörvényt, tekintettel arra, hogy a jogszabály nem biztosított kellő felkészülési időt a jogalanyoknak arra, hogy gazdasági tevékenységüket az új adóhoz igazítsák, a rendelet továbbá a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába is ütközik, ekként sértült a jogállamiság és a jogbiztonság alkotmányos követelménye;

(B) a 45/2011. (XII. 14.) és a 17/2012. (IX. 28.) számú önkormányzati rendeletek sértik az Alaptörvényt arra tekintettel is, hogy a jogszabályok ellentétesek az arányos közteherviselés alkotmányos követelményével;

(C) a 8/2013. (VI. 13.) számú önkormányzati rendelet sérti az Alaptörvényt, mert olyan jogszabályi rendelkezések 2012. évi időbeli hatályát és alkalmazhatóságát mondja ki, amely jogszabályok a Htv. 19. §-ába ütköznek, sértve ezzel a jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos követelményét;

(D) a 8/2013. (VI. 13.) számú önkormányzati rendelet sérti az Alaptörvényt arra tekintettel is, hogy visszaélésszerű jogalkotást valósít meg azzal, hogy a 2012. évre konkrétan ismert adóalanyok vonatkozásában hoz jogalkotás formájában egyedi adókiivető határozatokat, sértve ezzel a jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos követelményét;

(E) a 4/2014. (II. 26.) számú önkormányzati rendelet sérti az Alaptörvényt, mert 2014 februárjában állapít meg visszamenőleges hatállyal 2012. évre a külterületi telkekre vonatkozó általános adóterhet, mely bár formailag kedvezőbb, azaz alacsonyabb adót állapít meg a 100 Ft/m²/év helyett, azonban amennyiben megállapítást nyer, hogy az eredeti adókiivető rendelet (45/2011. (XII. 14) számú rendelet) alaptörvényt sértő, akkor a 2014-es rendelet visszamenőleges hatályú, az adóalanyok adóterhét súlyosbító jogszabály, amely sérti a jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos követelményét.

Ad (A) – Alkotmányos aggályok a 45/2011. (XII. 14.) számú önkormányzati rendelet kapcsán – a kihirdetés és a hatályba lépés közötti megfelelő felkészülési idő hiánya, a jogállamiság és a jogbiztonság alkotmányos követelményének sérelme

22. A telekadóról szóló önkormányzati rendelet módosításával kapcsolatos, 45/2011. (XII. 14.) számú önkormányzati rendelet arra tekintettel alaptörvény-ellenes, hogy a jogszabály nincs összhangban a jogalkotással kapcsolatban előírt, és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kikristályosodott alkotmányossági követelményekkel, és ekként sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, amely kimondja, hogy „*Magyarország független, demokratikus jogállam*”.

23. A képviselő-testület a telekadóról szóló rendelet módosítására vonatkozó önkormányzati rendeletet az elfogadását követő napon, azaz 2011. december hó 14. napján hirdette ki. A rendelet 6. §-ának értelmében a rendelet 2012. január hó 1. napján lépett hatályba. Mindezek alapján megállapítható tehát, hogy az önkormányzati rendelet közzététele és hatálybalépése között rendkívül kevés idő, kicsivel több, mint 2 hét (17 nap) telt el.

24. A fenti körülményekre tekintettel az önkormányzati rendelet súlyosan sérti a jogalkotással kapcsolatos alkotmányossági követelményeket, és nincs összhangban a meghozatalakor hatályban volt, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. §-a (3) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel. A jogalkotásról szóló törvény hivatkozott rendelkezése egyértelműen rögzíti, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez.

25. A jogszabályok hatálybalépésének időpontjára vonatkozó törvényi rendelkezés tartalmával és alkotmányossági jelentőségével az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott. A testület álláspontja szerint a jogalkotási törvény hivatkozott rendelkezése elsődlegesen azért ró többletkötelezettséget a jogalkotóra a jogszabály alkalmazására való felkészülési idő meghatározása kapcsán, hogy a jogi norma címzettjeinek, azaz a jogszabállyal érintett személyeknek és szervezeteknek elegendő idő álljon rendelkezésre annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire, és miként gondoskodjanak az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő biztosítása – azon túl, hogy a jogalkotási törvény rendelkezéséből, tehát tételes jogi normából fakadó jogalkotási kötelezettség – jelentős jogbiztonsági követelmény, amely a jogbiztonság

(jogállamiság) alkotmányos kategóriájának szerves részét képezi.² A testület e jogbiztonsági követelmény jelentőségének kapcsán elvi élel szögezte le, hogy „*a jogállam sem tud eltekinteni attól, hogy mind a természetes, mind a jogi személyektől megkövetelje a törvényesen kihirdetett jogszabályok ismerését, és az azokkal összhangban álló magatartást, s mindezek garanciájaként érvényre juttassa azt az elvet: a jogszabály nem ismerése senkit sem mentesít jogellenes magatartásának következményei alól (...)*”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogszabály hatálybalépése időpontjának meghatározásával kapcsolatos kötelezettség, a kellő felkészülési idő biztosításának kritériuma – többek között – azt a célt szolgálja, hogy az érintett szervek és személyek fel tudjanak készülni a jogszabály alkalmazására, és a kihirdetett jogszabállyal összhangban álló, a fent idézett és a jogállamiság által megkövetelt jogkövető magatartás tanúsítására (28/1992. (II. 30.) AB határozat).

26. A megfelelő felkészülési idő értelemszerűen különösen fontos olyan jogi normák esetében, amelyek a jogalanyokra nézve fizetési kötelezettséget írnak elő, hiszen ilyen esetben a jogi norma kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő azt a célt szolgálja, hogy a jogi norma címzettjei fel tudjanak készülni a jogszabállyal érintett, megváltozott társadalmi viszonyokhoz, és elő tudják teremteni a jogszabályban rögzített fizetési kötelezettség teljesítéséhez szükséges anyagi forrásokat. Nem véletlen, hogy a kérdéses önkormányzati rendelet meghozatalának időpontjában hatályban volt, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 10. §-a (4) bekezdése kifejezetten előírta, hogy fizetési kötelezettségekre, a fizetésre kötelezettek körére, a fizetési kötelezettség mértékére vonatkozó törvények kihirdetése és hatályba lépése között legalább 30 napnak kell eltelnie.

27. A jelen eset szempontjából különösen jelentősnek tartjuk az Alkotmánybíróság egy későbbi, 723/B/1998. számú határozatát, amelyben a testület kifejtette, hogy a jogbiztonság alapján történő alkotmányossági megítélésére kihatással lehet az is, ha a kihirdetés és a hatálybalépés közötti rövid idő az év utolsó napjaira esik, ilyenkor ugyanis a jogalanyoknak – az új gazdasági évre tekintettel – egyébként is több jogszabályi változásra kell tekintettel lenniük.

28. Az önkormányzati rendelet által biztosított felkészülési idő nem elegendő ahhoz, hogy az adózó megfelelő módon fel tudjon készülni a jogszabály-módosítással előidézett megváltozott körülményekhez, és ekként meg tudja teremteni azokat a feltételeket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a jogszabályban előírt adófizetési kötelezettségnek határidőn belül eleget tudjon tenni. A rendelet hatálybalépése és kihirdetése közötti felkészülési idő a 2011. év utolsó napjaira esett, ami – azon túl, hogy sérti a jogalkotásról szóló törvény 2. §-a (3) bekezdését – a fentiekben hivatkozott, 723/B/1998. számú AB határozat értelmében önmagában is komoly alkotmányossági aggályokat vet fel. Ezen körülményre figyelemmel álláspontunk szerint a telekadóról szóló önkormányzati rendeletet módosító rendelet súlyosan jogszabálysértő és alkotmányellenes, és ennek nyomán sérti a jogbiztonság alkotmánybírósági gyakorlatban kikristályosodott követelményeit is.

29. Az önkormányzati rendelet arra tekintettel is sérti a jogállamiság alkotmányos követelményét, hogy a jogszabály a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába is ütközik.

30. A kérdéses önkormányzati rendelet bár nem dátumszerűen sérti a visszamenő hatály tilalmára vonatkozó rendelkezést, de tartalmában visszamenőleges hatályú jogalkotást valósított meg a következők szerint. Az önkormányzati rendeletet elfogadásakor adott volt, hogy 2011. december hó 14. napján mely gazdálkodó szervezetek tulajdonában állnak önkormányzati külterületi, nem mezőgazdasági földterületek. Az önkormányzat saját kimutatásai alapján mindösszesen négy ilyen gazdálkodó szervezet adóalany volt ekkor. Az adó kivetése tehát tényszerűen e négy gazdálkodó szervezet tulajdonában lévő területekre történt, azaz nyilvánvalóan már kialakult tulajdoni jogviszonyok kerültek megadóztatásra 2012. évben. Nyilvánvalóan kizárt volt, hogy a tulajdonjogokban december utolsó napjaiban bármilyen változás bekövetkezzen.

31. A jogszabály hatálybalépése és kihirdetése között olyan kevés idő telt el, amely tényszerűen kizárta azt, hogy a jogszabály jövőbeli jogviszonyokra vonatkozzon, az a 2012. évi hatálybalépéssel már kialakult és meg nem változtatható tulajdonjogviszonyok megadóztatását rendelte el.

32. A módosított önkormányzati rendelet tartalma még akkor is lehetetlenné tette a kialakult jogviszonyok megváltoztatását, azaz a telkek eladását, ha megfelelő idő állt volna rendelkezésre a felkészülésre, hiszen akkor sem lett volna reálisan olyan piaci vevő, aki a rendelet értelmében az

2 Ld. ezzel kapcsolatban többek között: 7/1992. (I. 30.) AB határozat, 25/1992. (II. 30.) AB határozat, 28/1992. (II. 30.) AB határozat

ingatlanok után kirótt (és utóbb épp rendkívül magas volta miatt csökkentett) irreálisan magas, az ingatlan piaci értékével arányban nem álló összegű adóval terhelt ingatlant megvásárolta volna. Az adókievítő rendelet így a múltban kialakult jogviszonyokat megadóztatta és „befagyasztotta” mind a rendkívül rövid felkészülési idővel, mind az irreális adómértékkel a már létrejött tulajdonviszonyokat.

33. A rendelet ekként a már kialakult, az adóztató önkormányzat számára a telekkönyvi nyilvántartások alapján pontosan ismert tulajdoni jogviszonyt adóztatott azzal, hogy mind a hatálybalépésig eltelt idő rövidsége, mind a jogviszony nehezen változtatható természete, mind az adó irreálisan magas volta jogilag és tényszerűen is kizárta a fennálló jogviszonyok megváltoztatását, azaz az adóalanyok alkalmazkodását. A 2011. december hó 14. napján külterületi telektulajdonosokra úgy hárult egy irreális adófizetési kötelezettség, hogy azokat korábban az ingatlanok megszerzésekor vagy tulajdonlásakor nem terhelte, és nem is tudtak olyan döntést hozni, hogy a jövőben őket az adó ne terhelje.

34. Az Alkotmánybíróság 7/1992. (I.30) számú határozatában kifejtett értelmezés szerint valamely jogszabály akkor is minősülhet a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. Az indítványozó álláspontja szerint a jelen esetben is ilyen, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütköző jogalkotásról van szó.

Ad (B) – Alkotmányos aggályok a 45/2011. (XII. 14.) és a 17/2012. (IX. 28.) számú önkormányzati rendeletek kapcsán – az arányos közteherviselés alkotmányos követelményének megsértése

35. Az indítványozó álláspontja szerint 45/2011. (XII. 14.) és a 17/2012. (IX. 28.) számú önkormányzati rendeletek arra figyelemmel is alaptörvény-ellenesek, hogy a képviselő-testület a helyi adókról szóló törvény rendelkezéseivel nyíltan szembehelyezkedve az adómérték megállapításakor nem vette figyelembe a helyi sajátosságokat, illetve az adóalany teherviselési képességét, ezzel pedig megsértette az arányos közteherviselés alkotmányos követelményét, az Alaptörvény XXX. cikkének (1) bekezdésében rögzített szabályokat.

36. Az arányos közteherviselés kötelezettségére vonatkozó alapvető rendelkezéseket az Alaptörvény XXX. cikke tartalmazza előírva azt, hogy *„teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez”*.

37. Az Alkotmánybíróság a közteherviselés állampolgári kötelezettségének előírásával kapcsolatban annak alkotmányos követelményeként elsődlegesen az arányosság mércéjét állította fel a jogalkotó számára. A testület több határozatában kimondta, hogy az állam széleskörű szabadsággal, mérlegelési joggal rendelkezik a tekintetben, hogy a közteher (adó) megállapításakor milyen „gazdasági forrást” választ, ennek kiválasztása azonban bizonyos korlátokhoz kötött. Az alkotmánybírósági határozatok jellemzően ezt a korlátot a jövedelmi és vagyoni viszonyokkal való arányosítás általános alkotmányossági követelményében jelölik meg. Az Alkotmánybíróság fent hivatkozott gyakorlata fényében tehát egy adófizetési kötelezettséget megállapító jogszabály akkor alkotmányos, ha az megfelel az arányosság kritériumának, a jogalkotó tehát az adómérték megállapításakor figyelembe veszi az adóalany teherbíró képességét, azaz jövedelmi és vagyoni viszonyainak figyelembevételével, ahhoz igazodóan határozza meg a fizetendő adó mértékét. Amennyiben e kritérium nem teljesül, és a megállapított adó mértéke nem áll arányban az adóalany teherbíró képességével, úgy az eltúlzott mértékű adót megállapító jogszabály alkotmányellenesnek tekintendő (lásd ezzel kapcsolatban többek között az 1558/B/1991. AB határozatot).

38. Az indítványozó álláspontja szerint a közigazgatási perben támadott közigazgatási határozatok alapjául szolgáló önkormányzati rendeletek a fenti feltételeknek nem felelnek meg, az adómérték megállapításakor ugyanis a képviselő-testület semmilyen formában nem volt tekintettel a helyi sajátosságokra, különösen az adófizetési kötelezettséggel érintett ingatlanok forgalmi értékére és az adóalany teherviselési képességére, és ebből fakadóan aránytalanul magas, az ingatlanok forgalmi értékével arányban nem álló adómértéket határozott meg.

39. A képviselő-testület törvénytörő és alkotmányellenes eljárása a fentiek szerint abban rejlik, hogy a képviselő-testület a fizetendő adó mértékét egységesen határozta meg, figyelmen kívül hagyva a helyi adókról szóló törvényben meghatározott körülményeket, a helyi sajátosságokat, különösen az érintett ingatlanok forgalmi értékét, amelynek vizsgálata elengedhetetlenül szükséges a reális, az ingatlan értékével arányban álló adómérték megállapításához.

Ad (C) – Alkotmányos aggályok a 8/2013. (VI. 13.) számú önkormányzati rendelet kapcsán – a törvénybe ütköző jogszabályi rendelkezés alkalmazhatóságának fenntartása

40. Az indítványozó álláspontja szerint a 8/2013. (VI. 13.) számú önkormányzati rendelet az alábbiak szerint sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, amely kimondja, hogy „*Magyarország független, demokratikus jogállam*”.

41. A törvényességi felhívás eredményeképpen a helyi adórendelet 4/A. §-a, amely a gazdálkodó szervezetek kedvezményes adómértékét megállapította, a Htv. 19. §-ába ütközik, tekintettel arra, hogy a törvény nem hatalmazza fel az önkormányzati jogalkotót arra, hogy a Htv. 19. §-ában meghatározott kedvezményeken túli egyéb kedvezményeket megállapítson. Ennek ellenére az önkormányzat 8/2013. (VI. 13.) számú önkormányzati rendelete a hivatkozott 4/A. §-t 2012. adóévre vonatkozóan alkalmazandó jogszabályhelyként alkalmazni rendelte, és azt csupán 2013. január hó 1. napjára visszamenő hatállyal helyezte hatályon kívül. Az általános adómértéket 2013. január hó 1. napjára visszamenő hatállyal 10 Ft/m²-ben állapította meg, de 2012. évre alkalmazandóként fenntartotta a 100 Ft/m² mértékű adót.

42. Az önkormányzat ezt azzal indokolta, hogy a kedvezményes adómértéket nem helyezhette hatályon kívül 2012. évre, hiszen az akkor már lezárt jogviszonyokat érintett volna és ezzel az önkormányzat kedvezményt vont volna el az adóalanyoktól, azaz számukra terheesebbé tette volna az adót. Ez az érvelés azért nem állja meg a helyét, mert ugyanez a rendelet nemcsak a kedvezményes adó hatályon kívül helyezéséről rendelkezett, hanem egyben arról is, hogy a 100 Ft/m² adót 10 Ft/m²-re csökkentette, azaz ha az önkormányzat helyesen jár el, és a 2013. évi rendeletet helyesen 2012. január hó 1. napjára, és nem csak 2013. január hó 1. napjára visszamenő hatállyal módosítja, akkor pontosan ugyanaz lett volna az eredmény a jogalanyok számára, azaz a rendes 10 Ft/m² adó. Ezzel szemben az önkormányzat 2012. évre fenntartotta a nyíltan jogszabályellenes adókedvezményt és mellette a 100 Ft/m² általános adót, amely úgyszintén megállapítottan törvényellenes volt, és csak egy évvel később csökkentette a 2012. évre eső adót 30 Ft/m²-re, annak ellenére, hogy a többi év vonatkozásában általánosan 10 Ft/m² adót állapított meg.

43. Az önkormányzat a 4/A. § alkalmazhatóságának fenntartásával egy jogszabályellenes rendelkezésen alapuló adóztatási jogot tart fenn magának, amely körülmény ütközik a jogállamiság és jogbiztonság elvével, és a jogszabályi hierarchia értelmezési alapelvével is, ezzel sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését. A jogrendszerben nem lehetnek olyan szabályok, és nem szolgálhatnak adókimondás alapjául olyan szabályok, amelyek megállapítottan jogszabályba ütköznek, kivéve azokat az eseteket, amikor ténylegesen nem lehet egyéb módon elkerülni a visszamenőleges hatályú jogalkotást, mely a jelen esetben nem áll fenn.

Ad (D) – Alkotmányos aggályok a 8/2013. (VI. 13.) számú önkormányzati rendelet kapcsán – a 2012. adóévre vonatkozó visszaélésszerű jogalkotás, egyedi határozathozatalt megvalósító jogalkotás

44. Az indítványozó álláspontja szerint a 8/2013. (VI. 13.) számú önkormányzati rendelet az alábbiak szerint sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, amely kimondja, hogy „*Magyarország független, demokratikus jogállam*”.

45. Jelen esetben tény az, hogy a jogalkotó 2012. évre fenntartotta a törvénybe ütköző kedvezményes adómértéket és a szintén törvénybe ütköző, 100 Ft/m² rendes adót, ahelyett, hogy ugyanúgy, mint a többi év esetében 10 Ft/m² adót állapított volna meg egyértelműen bizonyítja, hogy 2012. évre vonatkozóan a jogalkotó konkrét adóalanyok vonatkozásában kívánt konkrét adókimondó döntéseket hozni, azaz jogalkotását valójában visszaélésszerűen alkalmazva adókimondó egyedi döntéseket hozott a 2012. adóévre.

46. A jogalkotó önkormányzat tehát nemcsak 2011 decemberében volt teljes tudatában annak, hogy mely adóalanyokat milyen már fennálló és nem változtatható tulajdoni viszonyok alapján adóztat (megszegve ezzel a tényleges visszamenő hatály tilalmát), hanem azután is, hogy a Kormányhivatal

törvényességi felhívásával rámutatott arra, hogy sem a kedvezményes adómérték léte, sem a rendes adómérték irreálisan magas volta nem felel meg a törvényi kritériumoknak. Az önkormányzat mindvégig olyan rendeletmódosító döntéseket hozott, amelyeknek célja az volt, hogy a 2012. január hó 1. napján fennálló (korábban rögzült) tulajdonosokat terhelő rendes adó több legyen, mint a következő évek tulajdonosainak adója. Az indítványozó álláspontja szerint az egyedi határozathozatalt megvalósító jogalkotás ellentétes a jogállamiság (jogbiztonság) követelményével, ekként sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, amely kimondja, hogy „*Magyarország független, demokratikus jogállam*”.

Ad (E) – Alkotmányos aggályok a 4/2014. (II. 26.) számú önkormányzati rendelet kapcsán – a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma

47. Álláspontunk szerint – ahogyan azt a fentiekben kifejtettük – a külterületi telkek után a gazdálkodó szervezetekre kirótt, 100 Ft/m²/év adót megállapító 45/2011. (XII. 14.) számú önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenes, mert a megfelelő felkészülési idő követelményének nem tesz eleget, és sérti a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát. Abban az esetben, ha az indítványozó jelen alkotmányjogi panasza nyomán a hivatkozott, de már nem hatályos rendelet alaptörvény-ellenessége megállapítást nyer, úgy a 4/2014 (II. 26.) önkormányzati rendelet minden további vizsgálat nélkül alaptörvény-ellenes, ugyanis visszamenőleges hatállyal 2014 februárjában állapít meg 2012. január hó 1. napjától 2012. december hó 31. napjáig alkalmazandó adóterhet a délegyházi külterületi telkek gazdálkodó szervezet tulajdonosai számára, ekként sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, amely kimondja, hogy „*Magyarország független, demokratikus jogállam*”.

48. Az indítványozó az Abtv. 52. §-a (5), továbbá 57. §-a (1a) bekezdése, továbbá az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013 (II. 27.) Tü. határozat 36. §-a (2) bekezdése alapján akként nyilatkozik, hogy a jelen alkotmányjogi panaszban szereplő személyes adatai nyilvánosságra hozatalához hozzájárul.

Kelt Budapesten, 2015. szeptember hó 28. napján.

Tisztelettel:

indítványozó

Jogi képv.:

Mellékletek:

1. ügyvédi meghatalmazás;
2. a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015. június hó 22. napján kelt, 6.K.27.292/2014/26. számú jogerős ítélete