

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 27/2022. (XI. 3.) AB HATÁROZATA

**Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 14/2014. (VI. 2.) önkormányzati rendelete alaptörvény-ellenességének megállapításáról, megsemmisítéséről, valamint alkalmazási tilalom megállapításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 14/2014. (VI. 2.) önkormányzati rendelete 2. §-a ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, valamint XXX. cikk (1) bekezdésével, és ezért azt megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 14/2014. (VI. 2.) önkormányzati rendelete 2. §-a a Győri Törvényszék előtt 8.K.700.477/2021/6. számon folyamatban volt ügyben nem alkalmazható.
3. Az Alkotmánybíróság a Győri Törvényszék 8.K.700.477/2021/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Egy magyar nonprofit gazdasági társaság jogi képviselője útján (dr. Kállai Mária Zsuzsanna ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] A hiánypótlási felhívásra kiegészített, egységes szerkezetbe foglalt alkotmányjogi panasz annak a megállapítására irányult, hogy Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 14/2014. (VI. 2.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 2. §-a ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, Q) cikk (2) bekezdésével és XXX. cikk (1) bekezdésével, ezért azt az Alkotmánybíróság semmisítse meg. Ezen felül annak a megállapítására is irányult, hogy a Győri Törvényszék 8.K.700.477/2021/6. számú ítélete ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdésével, és ezért azt az Alkotmánybíróság – a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5030/2020/5. számú határozatára, továbbá az indítványozó ügyében született első- és másodfokú adóhatósági határozatokra is kiterjedően – semmisítse meg.
- [3] 2. Az Alkotmányjogi panaszra okot adó ügy lényege a rendelkezésre bocsátott iratok alapján a következők szerint foglalható össze.
- [4] 2.1. Az indítványozó 2013. évben pályázat útján 5 000 000 Ft-ért megvásárolta egy Tata, külterület, „kivett, beépítetlen terület” megnevezésű, 49 847 nm nagyságú ingatlant, amely terület nagyobb része a Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének Tata Építési Szabályzatáról szóló 38/2005. (XII. 6.) önkormányzati rendeletében (továbbiakban: TÉSZ) foglaltak szerint „kereskedelmi szolgáltató övezet” besorolású, gazdasági célra hasznosítható, kereskedelmi szolgáltató, gazdasági területnek minősül.
- [5] A Tatai Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője (a továbbiakban: elsőfokú adóhatóság) a 2016. szeptember 14. napján kelt, VIII/12-197/2016/35804. számú határozatával 2014–2015. évre 11 533 667 Ft telekadó megfizetésére kötelezte az indítványozót 2015-re nézve az Ör. és 2014 tekintetében az azt megelőző helyi adórendelet [Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 29/2002. (XII. 20.) önkormányzati rendelete; (a továbbiakban: régi Ör.)] alapján, egyaránt 110 Ft/nm adómértéket alkalmazva. Az indítványozó mérsék-

lés iránti kérelme folytán az elsőfokú adóhatóság 2016. október 11. napján kelt határozatában 2014–2015. évre a telekadó összegét – mellőzve a késedelmi pótlékfizetési kötelezettséget – összesen 10 966 340 Ft-ban állapította meg. Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: másodfokú adóhatóság) a 2016. november 23. napján kelt, KEB/4/1047-2/2016. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

- [6] Az elsőfokú adóhatóság 2016. október 17. napján kelt, VIII/12-197-1/2016/35804. számú határozatával 2016. évre 5 483 170 Ft telekadó megfizetésére kötelezte az indítványozót az Ör. alapján szintén 110 Ft/nm adómértéket alkalmazva. Az indítványozó fellebbezésére eljáró másodfokú adóhatóság a 2016. december 21. napján kelt, KEB/4/1047-2/2016. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.
- [7] 2.2. A másodfokú határozatokkal szemben az indítványozó keresetet terjesztett elő, amelyben a támadott határozatok hatályon kívül helyezését, illetve megváltoztatását kérte. Keresetében előadta, hogy az ingatlan környezetében mezőgazdasági területek találhatók, és a perbeli ingatlan is kizárólag mezőgazdasági célra hasznosítható, az ingatlan nem építhető be, a területre nincsen részletes építési szabályozási terv, a terület közúton nem közelíthető meg, közmű szolgáltatások nincsenek. Álláspontja szerint az ingatlan nem más „mint a pusztában egy darab föld”.
- [8] A keresetet a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2017. március 9. napján kelt, 4.K.27.016/2017/4. számú ítéletével elutasította. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, amelynek eredményeképpen a Kúria 2018. június 27. napján kelt, Kfv.VI.35.491/2017/5. számú végzésével hatályon kívül helyezte az előbbi jogerős ítéletet, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasította.
- [9] 2.3. A megismételt eljárás a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt kezdődött, és a Győri Törvényszéken zárult a közigazgatási bírósági szervezetrendszer érintő törvénymódosítások következtében. A bírósági eljárás ezen szakaszában kirendelt igazságügyi szakértő véleménye szerint a telekadó tárgyaként szolgáló telek értéke 2014. évben 6 900 000 Ft, 2015. évben 7 700 000 Ft, míg 2016. évben 9 400 000 Ft volt.
- [10] A Törvényszék a Kúria Önkormányzati Tanácsához (a továbbiakban: Önkormányzati Tanács) fordult, mert meggyőződése szerint a régi Ör. és az Ör. adómértékről rendelkező szabálya konfiskáló volt, és ezért a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 6. § c) pontjába ütközött. Az Önkormányzati Tanács a régi Ör. 2014-ben alkalmazott adómértékét (110 Ft/nm) törvényellenesnek találta Köf.5030/2020/5. számú határozatában. A telek szakértő által megállapított értékéhez képest a telekadó 2014-es összege kb. 80%-ot ért el. Az Ör. 2015-ben és 2016-ban alkalmazott adómértékével (110 Ft/nm) kapcsolatban azonban az Önkormányzati Tanács elutasította a bírói indítványt. 2015-ben a telekadó éves összege a telek szakértő által megállapított értékének kb. 70%-át, 2016-ban kb. 60%-át érte el. Az Önkormányzati Tanács határozata azt mondta ki a 60–70%-os elvonással érintett adóévekre nézve, hogy az „adóalanynak, jelen esetben jogszemély-vállalkozásnak, tehát volt a szabályozás által engedett mozgáster, illetve kellő gondosság mellett a tulajdonviszonyok rendezése iránt eljárhatott volna, s hogy ezzel nem élt, az nem róható föl minden határon túl az önkormányzatnak. A Kúria ennyiben vitatja a bírói indítvány következtetését. Ha a terhelés nem irreálisan magas, akkor ez a sajátos lehetőség figyelembe veendő az eset összes körülményei vizsgálata körében. A teherbíró képesség mérlegelésekor az adóalany legális választási lehetőségei kihasználásának számításba vétele adott esetben indokolt” (Kúria Köf.5030/2020/5. számú határozata, Indokolás [45]).
- [11] A Győri Törvényszék 8.K.700.477/2021/6. számú ítéletével elutasította az indítványozó keresetét. Indokolásában rámutatott arra, hogy bár a szakvélemény egyértelmű és ellentmondásmentes megállapításokat tartalmaz, a bíróságot köti az Önkormányzati Tanács határozata, annak felülvizsgálatára nincsen lehetősége.
- [12] 3. Az indítványozó által előadottak szerint az Ör. adómértékről szóló 2. §-a, valamint a Győri Törvényszék előbbi ítélete és az abba beleékelődött önkormányzati tanácsi határozat a következők miatt ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [13] 3.1. Az adómérték ellentétes a tulajdonhoz való joggal [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és az arányos köztelherviselési kötelezettséggel [Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés]. Az indítványozó idézte a 20/2021. (V. 27.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) megállapításait, amikből különösen azt emelte ki, hogy a „telkek (és az építmények) adómértéke érzékenyebb a túladóztatásra, tehát ezek esetében egy 20–30–40%-os adóterhelés már alkotmányossági vizsgálatot vonhat mag után” (Abh1., Indokolás [51]). Ezzel szemben hangsúlyozta,

hogy esetében az adóterhelés 2016-ban a 60%-ot, 2015-ben a 70%-ot is elérte. Az adó nagyon rövid idő alatt (16 hónap) felemészteti a telek értékét ilyen szintű elvonás mellett. Az adóztatás ezen szintje összeegyeztethetetlen a tulajdonhoz való joggal és teljesen eltúlzott, aránytalan.

- [14] Az indítványozó azt is előadta, hogy az adómérték az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését is sérti, mert ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével, ami a javak békés élvezetét biztosítja. A telekadó konfiskáló jellege miatt az Ör. vitatott rendelkezése az indítványozó oldalán túlzott és egyéni teherrel járt, ezért a telekadó mértéke nem tekinthető az elérni kívánt céllal észszerűen arányosnak.
- [15] 3.2. A Győri Törvényszék és a Kúria döntése az indítványozó előadása szerint azért ellentétes a tisztességes bírósági eljárásból való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], mert mindkettő önkényes, feloldhatatlan belső ellentmondással terhelt, továbbá sérti az Önkormányzati Tanács és az Alkotmánybíróság gyakorlatát, az indokolt bírói döntéshez való jogot, az indítványozó „törvényes bírósághoz való jogát”, valamint a jogbiztonság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] követelményét.
- [16] Az önkényességet az indítványozó azzal támasztotta alá, hogy a bíróságok olyan követelményt támasztottak vele szemben, amit jogszabály nem tartalmaz. Ez pedig az, hogy a döntés elvi tartalmaként bevezették azt a felelősségi alakzatot, miszerint „a szabályozás hatását illetően az eset összes körülményeinek együttes vizsgálata összefüggésében figyelembe kell venni azonban, hogy az adózó legális mozgásterét az adott rendelkezések adta keretek között, általában véve észszerűen kihasználta-e” (Kúria Köf.5030/2020/5. számú határozata, Indokolás [52]). A feloldhatatlan belső ellentmondás abban rejlik, hogy az Önkormányzati Tanács határozata azt is tartalmazza, hogy a normakontroll eljárásban a szubjektív közrehatásnak nincsen jelentősége, és azt is, miszerint kellő gondossággal kellett volna eljárnia az indítványozónak a tulajdonviszonyok rendezése érdekében. A döntések összeegyeztethetetlenek az Abh1. tartalmával. Az indokolás hiányát abban jelölte meg az indítványozó, hogy a döntések nem adtak számot arról, hogy mi a jogszabályi alapja annak, hogy elutasították a konfiskáló adóztatás megállapítását, indokolás és jogszabályhely megjelölése nélkül vonták az értékelés körébe az adózó magatartásának közrehatását, továbbá arról sem számoltak be indokolásukban, hogy az Önkormányzati Tanács korábbi döntéseitől, miszerint a 60–70%-os elvonás már konfiskáló, miért tértek el az ügyben. Összességében: a döntések azért tisztességtelenek, mert olyan esetben tagadták meg a konfiskáló adóztatás tilalmának kimondását, amelyben az Alkotmánybíróság és az Önkormányzati Tanács gyakorlata alapján is egyértelmű, hogy az adóztatás súlyosan aránytalannak minősül. A „törvényes bírósághoz való jog” és a jogbiztonság sérelmével kapcsolatban az indítvány kifejtést nem tartalmaz.

## II.

- [17] 1. Az Alaptörvény érdemi vizsgálattal érintett rendelkezései:

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XXX. cikk (1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.”

- [18] 2. Az Ör. sérelmezett rendelkezése:

„2. § Az adó évi mértéke 110,- Ft/m<sup>2</sup>.”

## III.

- [19] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenképp azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [20] 1. A kérelmező nonprofit gazdasági társaság alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, és érintettsége fennállt, mivel a támadott ítélettel befejezett bírósági eljárásban felperes volt. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése értelmében a jogi személyek számára is biztosítottak a panaszban felhívott alapjogok. Az indítványozó jogorvoslati jogát kimerítette, amikor keresetet nyújtott be a másodfokú adóhatóság

határozatait vitatva [vesd össze: Abtv. 27. § (1) bekezdés]. A sérelmezett ítélettel szemben további rendes jogorvoslati lehetőség nem állt a rendelkezésére. A Győri Törvényszék támadott jogerős ítélete az indítványozó adóügyét érdemben befejezte, ezért azzal szemben helye van alkotmányjogi panasz előterjesztésének. A kiegészített indítvány felhívta az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó rendelkezéseket [Abtv. 26. § (1) bekezdés és 27. §], kifejezett kérelmet tartalmazott a jogkövetkezmények megállapítására, valamint megjelölte a támadott normát és bírói döntést, amelyhez képest az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőn belül nyújtotta be az indítványt [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés a), c)–d) és f) pont]. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlát nem vonatkozik az Ör. sérelmezett szabályának alkotmányosságai felülvizsgálatára (lásd még: Abh1., Indokolás [23]).

- [21] 2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon [Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pont és 27. § (1) bekezdés a) pont]. Az indítványozó részben nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozott. „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás tilalma és a felkészülési idő hiánya esetén [lásd pl. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]] – lehet alapítani” [lásd legutóbb: 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [33]]. Mivel az indítványozó kifogása az előbbi egyik kivételes esetet sem foglalta magában, nincs helye a B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben megfogalmazott alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának. E tekintetben nem volt helye az érdemi alkotmányossági vizsgálatnak.
- [22] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint ugyancsak nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése [lásd például: 3104/2021. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [27]], ezért ezzel kapcsolatban sem volt lehetőség az érdemi döntéshozatalnak.
- [23] 3. Emlékeztet az Alkotmánybíróság arra, hogy az indokolás hiánya az ügy érdemi elbírálásának akadályát képezi [például: 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3229/2017. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [10]]. A törvényes bíróhoz való jog sérelmére nézve indokolást nem adott elő az indítványozó, így nem teljesítette azt a követelményt, miszerint az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a lényegét tartalmaznia kell az alkotmányjogi panasznak, és azt is elő kell adnia, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pont]. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét e részjogosítvány tekintetében nem volt lehetőség érdemben vizsgálni.
- [24] 4. Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [25] Az Alkotmánybíróság az Ör. 2. §-ával szembeni panaszelem tekintetében alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést azonosított. A tatai telekadó ugyanis az indítványozót olyan mértékben terhelte 2015-ben és 2016-ban, hogy az felvetette a tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és az arányos közteherviselés [Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés] sérelmének kételyét. Csak érdemi vizsgálatban volt megállapítható, hogy az indítványozó egyedi ügyében a 71,21%-os (2015), illetve az 58,33%-os (2016) adóterhelés konfiskálónak minősült-e.
- [26] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság 3. ötagú tanácsa a 2022. június 13. napján tartott ülésén az alkotmányjogi panaszt befogadta, és ezt követően érdemben bírálta azt el. Az Alkotmánybíróság megkereste Tata város polgármesterét, és a beérkezett állásfoglalást figyelembe vette döntéshozatala során.

#### IV.

- [27] Az alkotmányjogi panasz részben megalapozott.
- [28] Az Alkotmánybíróság először áttekintette a konfiskáló helyi telekadóra vonatkozó gyakorlatát {a határozat indokolásának IV/1. pontja (Indokolás [29] és köv.)}, ezt követően elemezte a sérelmezett adómérték-szabályt {a határozat indokolásának IV/2. pontja (Indokolás [34] és köv.)}, majd összemérte azt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével és XXX. cikk (1) bekezdésével {a határozat indokolásának IV/3. pontja (Indokolás [36] és köv.)}, és végül levonta az ebből származó következményeket {a határozat indokolásának IV/4. pontja (Indokolás [40] és köv.)}.

- [29] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt az Abh1.-ben szabott irányt a konfiskáló helyi telekadó alkotmányossági megítélésének a tulajdonhoz való jog és a közteherviselési kötelezettség szempontjából.
- [30] Előbbi alapjoggal kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „az alkotmányjogi értelemben vett tulajdon mindenkorij közjogi korlátai közé tartozik a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség, amely alkotmányos alapot teremt az adók bevezetésére és működtetésére. [...] A tulajdonhoz való jog közteherviselési kötelezettségben jelentkező korlátozása akkor válik alkotmányjogi értelemben aggályossá, amikor a fizetési kötelezettség egyértelműen túlterjeszkedik az arányos mértéken. A súlyosan aránytalan adó ugyanis elveszíti a közteherviselési kötelezettségen nyugvó legitimitását [...]. Ebben az esetben a tulajdont a jogalkotó közjogi eszközzel olyan súlyos mértékben terheli meg, hogy gazdasági hatását tekintve tulajdonképpen elkobozza azt. Az ilyen adó célt téveszt. Egyszerre valósítja meg az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének és XIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét, amit az Alkotmánybíróság az adó típusának, az adójogi jogviszonynak és az ügy más releváns körülményeinek a vizsgálata alapján eseti döntésében megállapíthat” (Abh1., Indokolás [38]–[39]).
- [31] Utóbbival kapcsolatban az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséből közvetlenül, más jogszabály közbejötté nélkül is levezethetők alkotmányossági elvárások a helyi adók önkormányzati rendeletben szabályozott mértékére. [...] Ebből következően a súlyosan aránytalan, elkobzó jellegű adó kivetésére az önkormányzatoknak nem ad alkotmányos felhatalmazást az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése. [...] az adóalanyokat terhelő egyéni közteherviselési kötelezettség terjedelme nem parttalan. Csak és kizárólag az arányos mértékig terjedhet minden egyes adóalany esetében. [...] Ebből azonban konkrét, számszerűsített határ általában véve nem következik. Ennek megfelelően a helyi jogalkotó számára széles alkotmányos mozgástér áll rendelkezésre az adóterhelés rendeleti szintjének törvényi keretek közt való kijelölésére, de szélsőséges esetekben az is megállapíthatóvá válik, hogy egy helyi adó mértéke közvetlenül az Alaptörvénybe ütközik” (Abh1., Indokolás [32]–[33]).
- [32] A fenti megállapításokat az Alkotmánybíróság megerősítette a 3233/2021. (VI. 4.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), indokolásának [31]–[33] bekezdéseiben.
- [33] Kifejezetten a telekadóra vonatkoztatva az Alkotmánybíróság azt mondta ki, hogy „egy 20–30–40%-os adóterhelés már alkotmányossági vizsgálatot vonhat maga után” (Abh1., Indokolás [51]). Ezt az elvi megállapítást konkrét ügyekben úgy alkalmazta a testület, hogy az Abh2.-ben konfiskálónak minősítette a kb. 42%-os telekadó-terhelést (Abh2., Indokolás [40]). Az Abh1.-ben elbírált esetekben pedig az előbbi értéknél jóval magasabb elvonási szinteket (78%, illetve 228%) tekintett elkobzó jellegűnek (Abh2., Indokolás [54]).
- [34] 2. Jelen ügyben a telekadó sérelmezett mértéke 110 Ft/nm volt, ami kétségkívül a Hatv. adta kereteken belüli érték. Az Alkotmánybíróság megkereste Tata Város Polgármesterét az Ör. támadott rendelkezésének arányossága kapcsán. Tata Város Polgármestere válaszában kifejtette, hogy ez a mérték 2012. január 1-jén lépett a 150 Ft/nm-es adómérték helyébe, és a Hatv. 6. § c) pontja szerint valorizált felső határnak kb. az egyharmadát éri el. Az állásfoglalás arra is kitért, hogy az önkormányzat azzal kívánta biztosítani az arányosságot, hogy a törvényi mentességeken felül további mentességeket vezetett be. Így az Ör. alapján mentes a telekadó alól különösen a honvédelmi létesítmények nem beépíthető védő- és biztonsági övezetében található telek, a zártkerti művelés alól kivett terület és az árok művelési ág megnevezésű telek, a magánút, valamint a konkrét helyrajzi számokkal meghatározott belvizes területek. A mentességek a vállalkozási célt szolgáló telkekre nem vonatkoznak. Végül Tata Város Polgármestere arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy ha az adóalany a külterületi ingatlant kivonja a művelés alól, számolnia kell annak adójogi következményeivel. A városban kialakult gyakorlat szerint erre jellemzően akkor kerül sor, ha vállalkozási célra kívánják fordítani az ingatlant. Ilyen esetben az adókivetés indokolt a közteherviselési kötelezettség érvényesítése érdekében. Az önkormányzat ezekkel a rendelkezésekkel igyekezett biztosítani a konfiskáló adóztatás elkerülését.
- [35] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján azt állapította meg, hogy az érintett önkormányzatnak a telekadó-mértéket alakító megfontolásai és jogalkotó gyakorlata fő szabály szerint helyeselhetők: a sérelmezett adómérték hosszú idő óta (tíz éve) változatlanul hatályos, valamint az adómérték törvényi maximumához képest alacsonynak tekinthető, továbbá a korábbi mértéktől alacsonyabb. Az Ör. számos mentességet biztosít azzal, hogy azok nem vonatkoznak a vállalkozási célt szolgáló telkekre.

- [36] 3. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy amikor a telekadó mértékének súlyos aránytalanságát vizsgálja, értékeli a perben kirendelt igazságügyi szakértő által megállapított telekérték és a vagyonadónak minősülő telekadó százalékban kifejezhető viszonyát, de figyelemmel van az adójogi jogviszony és az ügy más, alkotmányjogilag releváns körülményeire is. Utóbbi szempontok határesetekben nyerhetnek kiemelkedő jelentőséget.
- [37] Jelen esetben a 2015. adóévben a telek szakértő által megállapított értéke 7 700 000 Ft, a telekadó éves összege 5 483 170 Ft volt. Az adóterhelés aránya ennek megfelelően 71,21% volt. 2016-ban a telek szakértő által megállapított értéke 9 400 000 Ft, a telekadó éves összege 5 483 170 Ft, az adóterhelés aránya 58,33% volt. Ezek az értékek kívül esnek a határesetet képező, egyébként széles tartományon, amelyet az Alkotmánybíróság a 20–30–40%-os szint megjelölésével írt körbe. Egyfelől olyan adóterhelés mellett, mint amilyen az indítványozó ügyében felmerült, a telekadó kevesebb, mint kettő év alatt felemésztí a telek szakértő által megállapított értékét. Másfelől ezt az elvonási szintet az általános adóügyi elvülési ciklusra vetítve megállapítható, hogy az adóalany többszörösen (körülbelül háromszor) kifizeti a telke értékét telekadó formájában. Tehát a telekadó belátható időn belül felemésztí a telek értékét.
- [38] Az önkormányzat állásfoglalásában írtak nem alkalmasak arra, hogy alkotmányjogilag megalapozott indokát adják az indítványozó ügyében a kb. 71%-os és a kb. 58%-os telekadónak. Az adómérték alkotmányjogi minősítését nem befolyásolja, hogy bizonyos esetekre – így például az árkokra, magánutakra és belvizes területekre – az önkormányzat mentességi tényállásokat alkotott. Az alkotmányossági felülvizsgálatban az sem játszik döntő szerepet, hogy a Hatv. által meghatározott tartományon belül az Ör. szerinti mérték hol helyezkedik el. Az Alkotmánybíróság ugyanis nem a törvényekkel veti össze a sérelmezett adómértéket, hanem közvetlenül az Alaptörvénnyel ütközteti azt {az alkotmányossági és törvényességi normakontroll eltéréseit lásd: 3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [56]–[58]}. Önmagában az sem legitimálhatja az elvonás szintjét, hogy az adómérték-szabály hosszú idő óta hatályban van.
- [39] Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése a vállalkozási tevékenységre is vonatkozik, tehát a vállalkozási célra szolgáló telkek adóztatása sem válhat súlyosan aránytalanná; vagyoni típusú adók esetében annak is igazodnia kell a teherbíró képességhez és a gazdaságban való részvételhez. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy a cél szerinti megkülönböztetés (vállalkozási vagy más cél) egy olyan szemponttá váljon, amelynek az önkormányzatok jelentőséget tulajdonítanak az Alaptörvényből levezetett széles adóztatási mozgástéren belüli konkrét érték meghatározásakor.
- [40] 4. Az előbbiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó ügyében az elvonás szintje határesetet egyik adóévben sem képzett, egyértelműen túlterjeszkedett az arányos közteherviselésből fakadó telekadó-fizetési kötelezettségen, azaz súlyosan aránytalan volt; továbbá azt, hogy az önkormányzat által előadott szempontok az alkotmányossági szempontú mérlegelésbe nem voltak bevonhatók az indítványozó ügyében. Következésképpen az Ör. 2. §-ában rögzített adómérték konfiskáló volt; az indítványozó tulajdonhoz való jogát úgy korlátozta súlyosan, hogy nélkülözte a közteherviselési kötelezettségben foglalt legitimációt. Az Ör. 2. §-a tehát megsértette a tulajdonhoz való jogot [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és az arányos közteherviselési kötelezettséget [Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés] az indítványozó ügyében alkalmazva.
- [41] Ezek miatt az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 1. pontja szerint megsemmisítette a sérelmezett rendelkezést, és a rendelkező rész 2. pontjában kimondta annak alkalmazási tilalmát az indítványozó ügyében az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján. Tekintettel a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére és az alkalmazási tilalom elrendelésére, az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét a Kúria állapítja meg a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény XXX. fejezete, illetve a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény XX. fejezete alapján. Az új eljárásban az Alkotmánybíróság jelen erga omnes hatályú döntésével [Abtv. 39. § (1) bekezdés] összhangban kell eljárnia a jogalkalmazó szervezeteknek. Mivel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó ügyében az alaptörvény-ellenességet maga a sérelmezett norma okozta, és a sérelemhez nem annak mikénti alkalmazása vezetett, a támadott bírósági ítélet alkotmányossági felülvizsgálatát a testület a rendelkező rész 3. pontja szerint visszautasította az Abtv. 64. § d) pontja alapján.

## V.

[42] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2022. október 4.

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

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

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

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

*Dr. Salamon László s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3503/2021.

Megjelen a Magyar Közlöny 2022. évi 179. számában.

