

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV/3503-6/2021	
2022 MÁJ 16.	
Érkezett: 2022 MÁJ 16.	Ügyszám: IV/3503-6/2021.
1015 Budapest, Donáti u. 35-45	
Példány: db	Kezelőiroda: Pf.: 11.) útján (8.K.700.477/2021.).
Melléklet:	
	db

Magyarország Alkotmánybírósága
 1015 Budapest, Donáti u. 35-45
 Az első fokon eljáró Győri Törvényszék (9002 Győr)

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alkotmányjogi panaszt terjeszték elő – a IV/3503-6/2021. számú végzésben foglalt felhívásra kiegészítésekkel egységes szerkezetben – az alábbiak szerint.

Az **indítványozó:** [REDACTED]

A **jogi képviselő:** dr. Kállai Mária Zsuzsanna ügyvéd [REDACTED]
 (meghatalmazás I/1. szám alatt csatolva).

[1] Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg

- Tata Város Önkormányzat Képviselőtestületének a telekadóról szóló 14/2014. (VI. 2.) önkormányzati rendelete 2. §-ának,
- a Győri Törvényszék 8.K.700.477/2021/6. számon hozott ítéletének (I/2.),
- a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5030/2020/5. számú határozatának (I/3.),
- a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal KEB/4/1047-2/2016. számú határozatának (I/4.),
- a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal (az ügyszám kijavítását követően) KEB/4/1047-4/2016. számú határozatának (I/5.),
- a Tatai Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője, mint elsőfokú hatóság 2016. szeptember 14. napján kelt, VIII/12-197/2016/35804. számú határozatának (I/6.) és
- a Tatai Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője, mint elsőfokú hatóság 2016. október 17. napján kelt, VIII/12-197-1/2016/35804. számú határozatának (I/7.)

az alaptörvény-ellenességét, és az Abtv. 43. §-ának megfelelően az(oka)t **semmisítse meg**.

1.1 Indítványozó személyes érintettsége

Az indítványozó személyes érintettségét igazolja, hogy az indítványozó az alapjeljárásban felperes volt, így indítványozó érintettsége nem kíván külön bizonyítást, igazolást. Az indítványozó **jogsérelmei** a jogerős hatósági döntések és az azt jóváhagyó bírósági ítélet okán következtek be.

1.2 Határidő

Indítványozó jogi képviselője részére elektronikus úton, 2021. június 25. napján kézbesítették a további jogorvoslattal nem támadható bírói döntést – a Győri Törvényszék 8.K.700.477/2021/6. számon hozott ítéletét –, így az Abtv. 30. § (1) bekezdése és az Alkotmánybíróság Ügyrendje 28. § (2) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz határidőben kerül benyújtásra. Indítványozó nyilatkozik, hogy az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidő (az alkotmányjogi panasz benyújtására alapjául szolgáló bírói döntés közlésétől számított 60 nap) megtartásra került.

1.3 Jogorvoslati lehetőségek kimerítése

A támadott döntésekkel szemben az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette, további jogorvoslati lehetőség nincs. A fellebbezési jognak a régi Pp. § 340.§ (1) bekezdése,

alapján nincs helye. Indítványozó nyilatkozik, hogy az ügyben nincs folyamatban felülvizsgálati eljárás a Kúria előtt, és az ügyben nem kezdeményeztek perújítást.

1.4 Nyilatkozatok

Indítványozó **nem kezdeményezte** a bíróságon az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági határozat végrehajtásának felfüggesztését.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI törvény 52. § (5) bekezdése értelmében az indítványozó kéri **adatai zártan kezelését**.

1.5 Az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapító rendelkezések

Az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapító alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezések: Magyarország Alaptörvényének (továbbiakban: Alaptörvény) 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja és a (3) bekezdés a) és b) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI törvény 27. §-a és 26. § (1) bekezdése.

1.6 Jogalap

Kérelmem jogi alapja Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 14/2014. (VI.2.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.2.) 2. §-ának „Az adó évi mértéke 110,- Ft/m².” szövegrésze, amely sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését, XXX. cikk (1) bekezdését, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (a továbbiakban: EJEE) Első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkébe ütközése okán az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését.

A bíróság eljárása sértette az indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogát, amelyet az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése rögzít.

[2] A pertörténet és a tényállás rövid ismertetése, a jogorvoslati lehetőségek kimerítése

Az [REDACTED] indítványozó (a peres eljárásban felperes) 2013. évben pályázat útján 5.000.000 Ft összegért megvásárolta a [REDACTED] hrsz., [REDACTED] m² nagyságú ingatlant, mely terület nagyobb része az önkormányzat képviselőtestületének 38/2005. (XII.06.) számú, Tata Építési Szabályzatról szóló rendeletében (továbbiakban: TÉSZ) foglaltak szerint „kereskedelmi szolgáltató övezet” besorolású, gazdasági célra hasznosítható, kereskedelmi szolgáltató, gazdasági területnek minősül.

Tata Város Önkormányzati Képviselő testülete 29/2002. (XII.20.) számú önkormányzati rendeletének (Ör.1.) 2012. évi módosítása alapján a telekadó mértéke 2012. január 1. napjától 110 Ft/m². A módosítást a Tata Város Önkormányzati Képviselő testületének 30/2012. (X.31.) önkormányzati rendelete vezette be.

Tata Város Önkormányzati Képviselő testülete 14/2014. (VI.2.) számú önkormányzati rendelete (Ör.2.) 2015. január 1. napján lépett hatályba és hatályon kívül helyezte az Ör.1.-t. A telekadó mértéke nem változott.

2.1 Közigazgatási határozatok

I. Tatai Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője, mint elsőfokú hatóság 2016. szeptember 14. napján kelt, VIII/12-197/2016/35804. számú határozatával (I/6.) 2014–2015. évre 10.966.340 Ft telekadó és 567327 Ft késedelmi pótlék megfizetésére kötelezte a felperest az 1/1 arányban

tulajdonában álló [REDAKT] területű telek után. (2014. évre az Ör.1., míg 2015. évre – változatlan adómértékkel – az Ör.2. volt hatályos.) A felperes kérelmére az elsőfokú hatóság 2016. október 11. napján kelt határozatában mellőzte a késedelmi kamat fizetési kötelezettséget.

A felperes fellebbezése folytán eljáró Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal alperes a 2016. november 23. napján kelt KEB/4/1047-2/2016. számú határozatával az elsőfokú határozatot helyben hagyta.

II. Tatai Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője, mint elsőfokú hatóság 2016. október 17. napján kelt, VIII/12-197-1/2016/35804. számú határozatával (I/7.) 2016. évre 5.483.170 Ft telekadó megfizetésére kötelezte a felperest az 1/1 arányban tulajdonában álló [REDAKT] terület telek után az Ör.2. alapján.

A felperes fellebbezése folytán eljáró Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal alperes a 2016. december 21. napján kelt – az ügyszám kijavítását követően – KEB/4/1047-4/2016. számú határozatával az elsőfokú határozatot helyben hagyta.

A másodfokú határozatok indokolása rögzítette, hogy a telekadó alá vont ingatlan az ingatlannyilvántartás adatai szerint művelés alól kivett építési terület, mely a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 52. § 16. pontja alapján teleknek minősül, mivel nincs beépítve épülettel, és nem tartozik a Hatv. 52. §-a 16. pontjának a–i) pontjaiban sorolt kivételek közé. Az ingatlan minősítése a teljes, adó alá vont időszakban, azaz 2014. január 1. és 2016. december 31. között változatlan maradt. Megállapította, hogy az adó alanya a felperes, mert az ingatlan tulajdoni lapja alapján 2015. január 1. napján és 2016. január 1. napján is tulajdonosként, 1/1 tulajdoni hányadban volt bejegyezve az ingatlannyilvántartásban. Utalt arra, hogy az ügy tárgyát képező ingatlan sem a Hatv. 19. §-ában, sem az Ör.2. 3. § (1) bekezdésében foglalt mentességi feltételeknek nem tesz eleget, ezért a Hatv. és az önkormányzati rendelet alapján adóköteles.

2.2 Keresetlevél

Az indítványozó (felperes) mindkét másodfokú határozattal szemben 2017. január 3., illetve 2017. február 2. napján keresetet terjesztett elő, melyben kérte a támadott határozatok hatályon kívül helyezését, illetve megváltoztatását, továbbá az alperes perköltségben történő marasztalását.

Hivatkozott arra, hogy az Ör.1. 3.§-a és Ör.2. 2.§-a ellentétes a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 6.§ c) pontjával, mert az önkormányzat az adómértékét csak saját gazdálkodási követelményeire figyelemmel állapította meg, az adórendelet megalkotását megelőzően előzetes hatásvizsgálat nem készült, amely sérti a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.) 17.§ (1) bekezdésében írtakat, ezért mindkét Ör. konfiskáló adómértéket határozott meg, amely nem összeegyeztethető az Alaptörvényben rögzített egyenlőségi és teherbíró képesség (XV. és XXX. cikk) kötöttségének követelményeivel.

Álláspontja szerint az önkormányzat nem kellő mértékben differenciált a szabályozásban akkor, amikor 110 Ft/m²/év adót vetett ki olyan külterületi ingatlanra, amelyet a felperes 2013. évben pályázati felhívás útján 5 millió forintért vásárolt. 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.

Állítása igazolására csatolta az ingatlan felülnézeti képeit, amely közül az egyik 2015. évi állapotot rögzít, amelyen látható, hogy mind a perbeli ingatlan, mind a szomszédos területek mezőgazdasági művelés alatt állnak. Mellékelte még a Tatai Járási Hivatal 2017. december 14. napján kelt 10.110/5/2017. számú határozatát, amellyel a perbeli ingatlant szántó művelési ágban osztályba sorozták.

Sérrelmezte, hogy az egy éves telekadó mértéke az ingatlan vételárának **110%-a**, és így a felperes kevesebb mint 1 év alatt kifizeti a telek vételárát telekadó címén. Álláspontja szerint ezért a telekadó mértéke nem igazodik az adóztatott vagyon értékéhez.

Indítványozta, hogy a bíróság mindkét önkormányzati rendelet vonatkozásában forduljon a Kúria Önkormányzati Tanácsához, annak megállapítása érdekében, hogy az önkormányzati rendeletek a helyi adókról szóló 1990.évi C. törvény 6.§ c) pontjába ütköznek.

2.3 Ellenkérelmek

A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal alperes az ellenkérelmeiben a keresetek elutasítását és a felperes perköltségben történő marasztalását kérte.

2.4 Peres eljárás

A peres eljárást a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság folytatta le, amely a 2017. március 9. napján kelt 4.K.27.016/2017/4. számú ítéletével elutasította a keresetet.

A felperes felülvizsgálati kérelmet nyújtott be az ítélettel szemben, amelynek elbírálása során a Kúria 2018. június 27. napján kelt Kfv.VI.35.491/2017/5. számú végzésével hatályon kívül helyezte az ítéletet és az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasította. A Kúria rögzítette, hogy az elsőfokú bíróság elmulasztotta figyelembe venni a felperes tárgyalás tartása iránti kérelmét, amely az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatással volt, a jogerős ítélet érdemi felülbírálatra alkalmatlannak tartotta. A Kúria iránymutatása szerint a megismételt eljárásban az elsőfokú bíróságnak tárgyalást kell tartania, melynek eredményeként dönthet a kereseti kérelemről, megfontolva a Kúria Önkormányzati Tanácsához fordulást.

A megismételt eljárás a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 4.K.27.108/2018. ügyszámra került iktatásra, majd 2019. január 16. napján a Kp.157.§ (5) és (6) bekezdései alapján az iratok megküldésre kerültek a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságra, ahol az ügy a 8.K.27.102/2019. ügyszámra lajstromozták. Ezt követően 2020. április 1. napjától a Kp.157.§ (6), (7) és (8) bekezdései alapján az ügy a Győri Törvényszék lajstromában a 8.K.700.017/2020. ügyszámon folytatódott tovább.

A megismételt eljárásban a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság mindenekelőtt rögzítette, hogy az alapeljárás a 2017. évben előterjesztett keresetekre tekintettel a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (régi Pp.) hatálya alatt indult, ezért a megismételt eljárásra is a régi Pp. rendelkezéseit kell alkalmazni.

A bíróság a Kúria iránymutatásának megfelelően a megismételt eljárás során az ügyben tárgyalást tűzött ki, és a 8.K.27.102/2019/4. számú jegyzőkönyvben rögzítette, hogy az alperes a 2016. november 23. napján kelt KEB/4/1047-2/2016. számú másodfokú határozata (2014-2015. adóév), valamint az alperes a 2016. december 21. napján kelt – az ügyszám kijavítását követően – KEB/4/1047-4/2016. számú másodfokú határozata jelen perben együttesen kerül elbírálásra. Ezt követően a 8.K.27.102/2019/22. számú végzésével a felperes indítványára igazságügyi ingatlanforgalmi szakértőt rendelt ki, figyelemmel arra, hogy a helyi adókról szóló rendelet telekadó mértékét megállapító rendelkezésének magasabb szintű jogszabályba ütközése vizsgálata körében jelentőséggel bírt a perbeli ingatlan forgalmi értékének meghatározása.

A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 8.K.27.102/2019/25. sorszám alatt beérkezett szakértői vélemény szerint a [REDAKTOR] -ú ingatlan nettó forgalmi értéke 2014. évben 6.900.000 Ft, 2015. évben 7.700.000 Ft, míg 2016. évben 9.400.000 Ft.

A Győri Törvényszék 2020. október 12. napján kelt 8.K.700.017/2020/13. számú végzésével a per tárgyalását felfüggesztette és kezdeményezte a Kúriának az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára vonatkozó eljárását annak megállapítása érdekében, hogy Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 29/2002. (XII.20.) önkormányzati rendelete 3.§-a (továbbiakban: Ör.1.), és a Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 14/2014. (VI.2.) önkormányzati rendelete (továbbiakban: Ör.2.) 2.§-a a helyi adókról szóló 1990.évi C. törvény 6.§ c) pontjába ütközik.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa 2021. január 19. napján kelt Köf.5030/2020/5. számú határozatával megállapította, hogy az Ör.1. 3.§-a törvényellenes volt, ezért az nem alkalmazható a Győri Törvényszék előtt 8.K.700.017/2020/13. számú folyamatban lévő ügyben, míg az Ör.2. 2.§-a jogszabály-ellenességének megállapítására irányuló bírói indítványt elutasította.

Indokolásában rögzítette, hogy a perben az igazságügyi ingatlanforgalmi szakértő az ingatlan forgalmi értékét 2014. évben 6.900.000 Ft, 2015. évben 7.700.000 Ft, míg 2016. évben 9.400.000 Ft. értékben jelölte meg. Az adó összege ezekhez képest adóévenként 5.483.170 Ft. A megállapított telekértékhez viszonyítva ez 2014-ben kb. 80%, 2015-ben 70 %, 2016-ban 60 % elvonásnak felel meg. Utalt a Kúria gyakorlatára, miszerint az az adómérték, amely évente a vagyon értékének 60–70 %-át teszi ki, súlyosan aránytalannak minősül, mivel belátható időn belül felemészti az adótárgyat.

Ugyanakkor kitért arra is, hogy a helyi sajátosságok között értékelendő – az adóztatott vagyontömeg értékét is befolyásoló tényezőként – a telek hasznosítása, funkciója, belterületi, külterületi besorolása, belterületi elhelyezkedése, egyéb fizikai adottsága (pl. a telek hasznosíthatóságát kedvezőtlenül, avagy éppenséggel kedvezően befolyásoló helyi tényezők). A Kúria tehát a terhelés túlzó volta megállapítását illetően nem egyszerűen arányszámokat határozott meg, hanem a hatályos törvényi szabályozás által meghatározott keretek között az eset összes körülményeinek mérlegelését tartotta szem előtt.

Jelen esetben az önkormányzat egységesen szabályozott, normatív differenciálást nem alkalmazott. Megállapítható azonban, hogy az Ör.1. jelen ügyben vitatott 2014-re vonatkozó szabályozása, figyelemmel az aggálytalanul megállapított telekérték évi 80 %-os elvonására, az adóalany aránytalan megterhelését eredményezi, tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa gyakorlatában kialakított mértékre is. A Kúria az alperes viszonylag alacsonyan meghatározott teher korábbiakhoz képest való csökkentési tendenciájára vonatkozó érvét ebben az összefüggésben nem tartotta kellően megalapozottnak.

Az Ör.2. tekintetében kifejtette, hogy a 2015. és 2016. adóévre vonatkozóan az eset figyelembe veendő körülményei azonban változtak. Beszámítandó az előbbiekhöz képest a telekérték növekménye miatt a terhelés aránylagos csökkenése, amely okán az elvonás mértéke 2015-ben évi 70%, illetve 2016-ban 60%.

A Kúria szerint a szabályozás változatlansága fölveti az adózói mozgástér észszerű kihasználásának elvárását is. A teherbíróképesség mérlegelésekor az adóalany legális választási lehetőségei kihasználásának számításba vétele adott esetben indokolt. Figyelemmel a lehetséges megoldás feltárásának hiányára az adott körülmények között, valamint a terhelés arányában időközben bekövetkezett változásra, az Ör.2. törvényellenessége nem állapítható meg.

2.5 A bíróság ítélete

A bíróság az alperes KEB/4/1047-2/2016. számú határozatát az elsőfokú hatóság VIII/12197/2016/35804. számú határozatára is kiterjedően megváltoztatta akként, hogy a felperes telekadó fizetési kötelezettségét 2014. évre mellőzte, míg 2015. évre vonatkozóan a telekadó fizetési kötelezettségét 5.483.170 (ötmillió-négyszáznyolcvanháromezer-egyszázhetven) forint összegben állapította meg.

A bíróság ezt meghaladóan a felperes kereseteit elutasította és a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5030/2020/5. számú határozata alapján megállapította, hogy a 2015. és 2016. évre az Ör.2. 2.§-alapján megállapított telekadó nem konfiskáló jellegű.

A felperes sérelmezte a Kúria Önkormányzati Tanácsának 2015. és 2016. évre vonatkozó megállapításait, ugyanakkor a bíróság kijelentette: a Kúria határozatához kötve van, a Győri Törvényszéknek nincs hatásköre a Kúria határozatának felülbírálatára.

A jogerős határozat joghatásaként az indítványozónak 2015. évre **az ingatlan értékének 70%-át** kitevő mértékű, míg 2016. évben az **ingatlan értékének 60%-át** kitevő mértékű telekadót kell fizetnie az Ör.2. értelmében.

[3] Vonatkozó jogszabályi rendelkezések:

Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése

Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)

Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

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

XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

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

Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE)

Első kiegészítőjegyzőkönyv 1.cikke¹ tartalmazza a tulajdon védelmével kapcsolatos rendelkezéseket az alábbiak szerint:

Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.

¹ kihirdette: Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény

Hatv.

1. § (1) E törvény felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat képviselőtestülete (a továbbiakban: önkormányzat) rendelettel az illetékességi területén helyi adókat (a továbbiakban: adót), valamint települési adókat vezethet be.

6. § Az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy:

c) az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan - az e törvényben meghatározott felső határokra, illetőleg a 16. § a) pontjában, a 22. § a) pontjában, a 26. §-ában, a 33. §-ának a) pontjában meghatározott felső határoknak 2005. évre a KSH által 2003. évre vonatkozóan közzétett fogyasztói árszínvonal-változással, 2006. évtől pedig a 2003. évre és az adóévet megelőző második évig eltelt évek fogyasztói árszínvonal változásai szorzatával növelt összegére (a felső határ és a felső határ növelt összege együtt: adómaximum) figyelemmel - megállapítsa,

A Hatv.-nek kifejezetten a telekadóra vonatkozó rendelkezései:

17. § Adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő telek.

18. § Az adó alanya (3. §) az, aki az év első napján a telek tulajdonosa. Ingatlannyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog, illetőleg több tulajdonos esetén a 12. §-ban foglaltak az irányadók.

21. § Az adó alapja az önkormányzat döntésétől függően:

- a) a telek m^2 -ben számított területe, vagy
- b) a telek korrigált forgalmi értéke.

22. § Az adó évi mértékének felső határa:

- a) a 21. § a) pontja szerinti adóalap-számítás esetén: 200 Ft/ m^2 ,
- b) a 21. § b) pontja szerinti adóalap-számítás esetén: a korrigált forgalmi érték 3%-a.

Ör.2.

[Az adó alapja]

1. § Az adó alapja a telek m^2 -ben számított területe.

[Az adó mértéke]

2. § Az adó évi mértéke 110,- Ft/ m^2 .

[4] A Kúria Önkormányzati Tanácsának eddigi gyakorlata

A 2016. december 31-ig hatályban volt Hatv. 6. § c) pontja alapján az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy: az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan — az e törvényben meghatározott felső határokra, illetőleg a 16. § a) pontjában, a 22. § a) pontjában, a 26. §-ában, a 33. §-ának a) pontjában meghatározott felső határoknak 2005. évre a KSH által 2003. évre vonatkozóan közzétett fogyasztói árszínvonal-változással, 2006. évtől pedig a 2003. évre és az adóévet megelőző második évig eltelt évek fogyasztói árszínvonal változásai szorzatával növelt összegére (a felső határ és a felső határ növelt összege együtt: adómaximum) figyelemmel — megállapítsa.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5001/2013/6. számú határozatában — az Alkotmánybíróság határozataira utalással — megállapította, hogy „a vagyoni típusú adók célja az arányos közteherviselés elvének megvalósítása: a vagyonadó alapja minden adóalany vonatkozásában ugyanaz, a vagyontömeg, jelen esetben az ingatlantulajdon. Az

adókötelezettség törvényi okból, a tulajdonolt vagyontömegre tekintettel keletkezik.” Ez azt jelenti, hogy a kötelezettség tartalma, mértéke a vagyontömeg értékéhez — amely egyben az adóalany teherviselő képességét is jelenti — igazodó kell legyen. „Ez az alapja a vagyoadók esetében az adózókkal szembeni azonos (önkormányzati) jogalkotói elbánásnak. E megállapítás normatív alapját elsődlegesen az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése adja, e követelményt az önkormányzati jogalkotó esetében ugyanakkor a Hatv. (...) közvetíti” (Köf.5024/2016/5.).

A teherbíró képességhez igazodó közteherviselés Alaptörvény XXX. cikkében megfogalmazott kötelezettsége – az Alkotmánybíróság arányos közteherviseléshez kapcsolódó gyakorlata alapján – többek között magában foglalja az adómérték arányosságát. Jóllehet a (helyi) jogalkotónak nagy a szabadsága abban, hogy milyen módon kötelezi az adóalanyokat a közterhekhez való hozzájárulásra, vagyoni típusú adók esetében azonban az adó mértéke nem vezethet az adó tárgyának elvonásához, illetve azzal kapcsolatos aránytalansághoz. A teherbíró képességet meghaladó, a vagyont elvonó, konfiskáló jellegű az az adó, amely mértékénél fogva és az adó tárgyat képező vagyontömeghez képest súlyosan aránytalan. Az ilyen adó elveszti az adóhoz, mint jogintézményhez kapcsolódó jellegzetességeit, és lényegében szankciónak tekinthető, amely az adó intézményével összeegyeztethetetlen.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5081/2012/4. számú határozata szerint „az az adómérték, amely évente a vagyon értékének 60–70%-át teszi ki, súlyosan aránytalannak minősül, mivel belátható időn belül felemészti az adótárgyat”. A Kúria Köf.5024/2016/5. számú határozatában a telek értékének 64%-át kitevő éves adómértéket arra tekintettel minősítette konfiskálónak, hogy a következő adóévekben az adóteher összege meghaladta a telek értékét. A Köf.5081/2013. számú ügyben pedig az adótárgy értékének 70%-át kitevő adóteher minősült túlzónak azzal, hogy az eloldódott a vagyontömeg értékétől. A Köf.5021/2017/4. számú határozat értelmében egyértelmű a Kúria gyakorlata a tekintetben, hogy a vagyon értékének **60-70%-át kitevő adómérték már konfiskálónak tekinthető.**

[5] Az Alkotmánybíróság gyakorlata

Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének általános tartalmával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következő lényeges megállapításokat tette az eddigiekben. „A közteherviselési kötelezettség az alapvető kötelezettségek egyike, az Alaptörvény Szabadság és felelősség című részében található. A közteherviselési kötelezettség a közteher alanya és az állam közti konkrét közjogi jogviszonyban érvényesül, amelynek lényeges sajátosságait a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek kötelesek megfelelően figyelembe venni {e sajátosságokat lásd például: 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [64]; 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [56]–[57]}.

Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „[a]z Alaptörvény a XXX. cikkben nem hivatkozik már a jövedelmi és vagyoni viszonyokra (mint az Alkotmány 70/I. §-a), ezeket a fogalmakat a teherbíró képesség, illetve a gazdaságban való részvétel kifejezései váltják fel. A közteherviselési szabálynak ezzel a változásával a korábbi Alkotmányhoz képest a jövedelmi, vagyoni viszonyoknak való megfeleléstől távolodás, de az arányosság követelményének fennmaradása látszik.

A **teherbíró képesség elve** egyúttal az elkobzó jellegű terhek tilalmát is jelenti, melynek szélső határáig – amíg az nem nyilvánvalóan aránytalan, indokolatlan, eltúlzó mértékű – ugyanakkor a jogalkotó számára széles mozgástér áll rendelkezésre (1558/B/1991 AB határozat, ABH 1992, 506, 507), figyelemmel az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés második mondatára is.” {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [64]–[65]; megerősítette: 3047/2016. (III. 22.)

AB határozat, Indokolás [37]; 8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [39]; 3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [36]; 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [82]}.

Ehhez azt tette hozzá az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséből következik: „a jogalkotó széles mérlegelési szabadsággal rendelkezik a tekintetben, milyen alanyi körre milyen típusú és mértékű adót vet ki. Az egyetlen **alkotmányos korlát**, hogy a teherbíró képességet, illetve a gazdaságban való részvétel mértékét figyelembe kell vennie, vagyis nem lehetetlenítheti el anyagilag az adózót” {először: 3047/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [38]; lásd még: 3157/2017. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [36]; 3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [37]; legutóbb: 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [64]}.

A Hatv.-ben megállapított legmagasabb adómértéket el nem érő helyi adó is lehet ugyanis összességében, a szabályozás egészét figyelembe véve konfiskáló jellegű. Ebben az esetben egyedül az Alkotmánybíróságnak van lehetősége arra, hogy az önkormányzat által kivetett, konfiskáló jellegű helyi adó alaptörvényellenességét közvetlenül az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének, illetve XXX. cikkének sérelme miatt megállapítsa és megsemmisítse” {3460/2020. (XII. 14.) AB végzés, Indokolás [45]}.

Az eddigiekből az következik, hogy az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséből közvetlenül, más jogszabály közbejötté nélkül is levezethetők alkotmányossági elvárások a helyi adók önkormányzati rendeletben szabályozott mértékére. Ezek egyike az **arányosság** követelménye.

E tekintetben az Alaptörvényben rögzített közteherviselési kötelezettség azt követeli meg a helyi adók alanyaitól, hogy teherbíró képességüknek, illetve a gazdaságban való részvételüknek megfelelően, vagyis azokkal arányosan járuljanak hozzá a helyi szükségletek fedezéséhez. Ebből következően a súlyosan aránytalan, elkobzó jellegű adó kivetésére az önkormányzatoknak nem ad alkotmányos felhatalmazást az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése. Az adóalanyok szempontjából közelítve az itt tárgyalt problémához: az adóalanyokat terhelő egyéni közteherviselési kötelezettség terjedelme nem parttalan. Csak és kizárólag az arányos mértékig terjedhet minden egyes adóalany esetében.

Az **Alaptörvény absztrakt szabálya** tehát az arányosságot, mint a közteherviselési kötelezettség egyik elemét foglalja magában. 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. Ennek megállapítására az Alkotmánybíróság rendelkezik feladat- és hatáskörrel az Alaptörvény 24. cikk (1)–(2) bekezdése alapján, figyelemmel az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésére is. (III/319/2021. AB határozat [32-33.]

A **tulajdonhoz való joggal** [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlat megerősíti, hogy 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, ami az előbbi bekezdésben írtak szerint a korlátozást általában véve megalapozza. Következésképpen igazolhatatlanná válik az adójogi teher. 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 (III/319/2021. AB határozat [39.]).

(A továbbiakat lásd még a 6.1 pontban.)

[6] A megsemmisíteni kért bírói döntés alaptörvény-ellenességének indokolása

Az Ör.2. – a magyar önkormányzatok túlnyomó többségéhez hasonlóan – területalapú telekadó bevezetéséről rendelkezett, jóllehet a képviselő-testületnek arra is lett volna lehetősége, hogy értékalapú adóztatás mellett döntsön, amely esetében az adó mértéke a Hatv. értelmében nem haladhatja meg a telek korrigált forgalmi értékének a 3 %-át (vesd össze: Hatv. 21–22. §). Az adó évi mértékét az Ör.2. 110,- Ft/m² összegben határozta meg.

A jelen ügy érdemét a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5030/2020/5. számú határozata döntötte el, ugyanis ezen döntéshez az eljáró törvényszék kötve volt:

Az ítélet [57] pontja kimondja: „[A] felperes sérelmezte a Kúria Önkormányzati Tanácsának 2015. és 2016. évre vonatkozó megállapításait, ugyanakkor a bíróság a Kúria határozatához **kötve van**, jelen bíróságnak nincs hatásköre a Kúria határozatának felülbírálatára.”

Előbbiek okán, ahol Kúriát vagy Kúria határozatát írom, ez alatt az ítéletet hozó Győri Törvényszéket és annak ítéletét is érteni kell.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa indokolásában előadta, hogy a perben az igazságügyi ingatlanforgalmi szakértő az ingatlan forgalmi értékét

2014. évben 6.900.000 Ft,

2015. évben 7.700.000 Ft,

2016. évben 9.400.000 Ft

értékben jelölte meg.

Az adó összege adóévenként 5.483.170 Ft.

A megállapított telekértékhez viszonyítva ez

2014-ben **80%**,

2015-ben **70%**,

2016-ban **60%**

elvonásnak felel meg.

A Kúria a felmerült adóévek egyenkénti vizsgálatát tartotta szükségesnek, és megállapította, hogy a telek értékéhez mérten 2014-ben érvényesülő 80%-os adómérték konfiskáló jellegű.

Ugyanakkor a Kúria határozata azt állítja, hogy a 2015-ben telekadó jogcímén érvényesített 70%-os elvonás, majd a 2016-ban telekadó jogcímén érvényesített 60%-os elvonás nem ütközik a Hatv. rendelkezéseibe.

6.1 Az adómérték, amely évente a vagyon értékének 60%, illetve 70%-át teszi ki, súlyosan aránytalannak, konfiskálónak és ezáltal alaptörvény-ellenesnek minősül, mivel belátható időn belül (kevesebb mint másfél éven belül!) felemészti az adótárgyat.

[Alaptörvény XXX cikk (1) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése, EJEI Első kiegészítő jegyzőkönyv I. cikke]

Az indítványozó álláspontja szerint a telekadó mértékének meghatározásánál nemcsak a Hatv. 7. § g) pontját kell figyelembe venni, hanem a telekadó mértékének meg kell felelnie az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésében, XIII. cikk (1) bekezdésében és XXX. cikk (1) bekezdésében foglaltaknak is. Másképpen fogalmazva: ha megállapítható, hogy a telekadó

mértéke a normativitás szintjén megfelel a Hatv. 7. § g) pontjában foglaltaknak, ez még önmagában nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott telekadó mértéke egy konkrét ügyben nem alaptörvény-ellenes.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között hatalmazza fel a helyi önkormányzatokat rendeletalkotásra. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerint, feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

Helyi adók bevezetésére a Hatv. 1. § (1) bekezdése hatalmazza fel az önkormányzatokat, melyek a Hatv. rendelkezéseinek keretei között élhetnek az adómegállapítás jogával. A mérlegelési jog határait, törvényes korlátait jelen ügyben a Hatv. 6-7. §§-a jelöli ki. Az adó mértékére vonatkozó 6. § c) pontja szerint „az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy az adó mértékét — az e törvényben meghatározott felső határookra, illetőleg a 16. § a) pontjában, a 22. § a) pontjában, a 26. §-ában, a 33. § a) pontjában meghatározott felső határoknak 2005. évre a KSH által 2003. évre vonatkozóan közzétett fogyasztói árszínvonal változással, 2006. évtől pedig a 2003. évre és az adóévet megelőző második évig eltelt évek fogyasztói árszínvonal változásai szorzatával növelt összegére (a felső határ és a felső határ növelt összege együtt: adómaximum) figyelemmel — megállapítsa.”

Azt az indítványozó sem vitatta, hogy az Ör. 2. §-a szerinti 110 Ft/m² nem haladja meg a Hatv. 22. § a) pontja szerinti felső határra figyelemmel a Hatv. 6. § c) pontja alapján megállapított adómértéket. Tehát az adómérték önmagában nem alaptörvény-ellenes vagy törvénysértő. Ugyanakkor ez a tény még nem jelenti azt, hogy az adó mértéke ezáltal valamennyi alaptörvényi követelménynek megfelel.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, O) cikke, I. cikk (Szabadság és Felelősség) (3)-(4) bekezdései, II. cikke, XV. cikk (1)-(2) bekezdései, XXX. cikk (1) bekezdése együttes olvasata akként értelmezhető, hogy minden egyes adóalany az arányos közteherviselés elve szerint köteles hozzájárulni a közös szükségletek fedezéséhez, senkit sem lehet semmilyen okból kifolyólag ennél többre kötelezni egy demokratikus jogállamban.

A vagyonadó a vagyoni viszonyokhoz igazított közteherviselés megvalósítására hivatott. Az adórendszer számtalan adónemből áll, amelyek néhány adótípusba sorolhatók tárgyük alapján. Ha mindegyik megfelel az arányosság követelményének a maga nemében, azaz a típusa körében, akkor az adórendszer is megfelel ennek az elvnek.

A súlyosan aránytalan adóra alkalmazott kifejezés a konfiskáló, elkobzó adó. Ezzel valójában azt fejezzük ki, hogy már nem is adóról van szó, hanem a tulajdon olyan szintű elvonásáról, ami az adó funkcióján kívül áll. Formálisan adónak nevezett jogintézménnyel tartalmilag egyfajta kisajátítást végeznek a hatóságok. Az adófizetési kötelezettség és a kisajátítás közös töről fakad: mindkettő közérdekből történik, mert mindkettőre szükség van egy demokratikus jogállamban. Amíg azonban a kisajátítás a közhatalom kivételes lehetősége teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett, addig az adófizetés alapvető kötelezettség, ami fogalmilag nem jogosít alanyi jogon járó, a befizetéssel arányos ellenszolgáltatásra. Kisajátítás esetében a tulajdont vagy a tulajdonrészt teljes egészében elvonják. Ezzel szemben a vagyonadó „csupán” a tulajdon korlátja, nem a tulajdon fizikai elvételére irányul, hanem ahhoz kapcsol terhet, fizetési kötelezettséget.

Ugyanakkor az adókötelezettség terjedelme nem parttalan. Csak és kizárólag a teherbíró, illetve teherviselő képesség szintjéig terjed az Alaptörvény, illetve a Hatv. értelmében. Ezen a szinten felül sem alkotmányos, sem törvényes lehetőség nincs arra, hogy területalapú helyi vagyonadó alkalmazható legyen. Az arányos adó önkéntes teljesítés hiányában azonban vezethet

adóvégrehajtás útján az adótárgy teljes elvonásáig, sőt, a teljes körű végrehajtás elve miatt még azon túl is terjeszkedhet. Az adóvégrehajtás nem korlátozódik ugyanis a vagyonadó tárgyára. Az adóalany összes jövedelme és vagyona végrehajtás alá vonható az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (Avt.) értelmében.

Annak megítélésekor, hogy mi a „túl sok”, az adó összege és az adótárgy piaci értéke közti arányt szükséges figyelembe venni. A súlyosan aránytalan adóztatás megállapítását erősíti, ha a magas arány nem egyetlen adóévben, hanem annál hosszabb időszakon keresztül is fennáll.

Adót önmagában a mértéke miatt általában nem lehet aránytalanak minősíteni. Ennek a megítélése csak az alkalmazási környezetben, a jogviszony jellegének ismeretében, és az egyéb adójogi szempontok vizsgálata alapján lehetséges.

A közterhek mértéke akkor válik alkotmányellenessé, ha konfiskatórius jellegű, illetve ha „olyan nagyságot ér el, hogy a nyilvánvalóan eltúlzott mérték már minőségi kategóriává, aránytalanná és indokolatlanná válik”. [1558/B/1991. AB határozat, 360/B/1996. AB határozat, 184/2010. (X. 28.) AB határozat]

A telekadó esetén a Hatv. alternatív módon határozza meg az adó alapját, illetőleg mértékét. A Hatv. 21-22. §§-a választási lehetőséget ad a helyi önkormányzatnak arra, hogy a telek alapterülete alapján tételes adóként vagy az ingatlan korrigált forgalmi értéke alapján, annak 3%-áig határozza meg a telekadó mértékét. Az adó megállapításának ez utóbbi módja minden esetben biztosítja az ingatlan értékével arányos adóztatást. Abban az esetben, ha az önkormányzat az adót tételesen állapítja meg — mivel a tételes adó korlátozottabb lehetőséget kínál az értékarányos adóztatásra — a Hatv. rendelkezéseinek betartása mellett is előfordulhat, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott adómérték egyes adózók tekintetében súlyos méltánytalanságot eredményez. A helyi önkormányzatnak a helyi adó mértékének konfiskáló jellege elkerülése érdekében figyelembe kell venni a tulajdon védelmét.

A területalapú helyi vagyonadók esetében az arányosság követelménye akkor vált különösen jelentős kérdéssé a magyar helyi adórendszerben, amikor a törvényalkotó a telek fogalmának kiterjesztése útján lehetővé tette a külterületi telkek adóztatását is 2011. november 30-i hatálybalépéssel (a törvénymódosítást lásd: az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény 170–180. §). Ezek esetében ugyanis a belterületi telkekhez képest jóval nagyobb a valószínűsége annak, hogy méretükhöz képest keveset érnek. Ez a jellemző a területalapú adóztatás alkalmazása esetében annak a jogi kockázatát rejti magában, hogy a telek négyzetméterben kimutatott méretéhez igazodó adómérték akkor is kiemelkedően magas összegű adóhoz vezethet, ha a helyi jogalkotó nem terjeszkedik túl a Hatv. adta kereteken.

A területalapon kivetett telekadó jogtechnikai szinten eloldja az adó összegét az adótárgynak minősülő telek értékétől. Ez a hatás jelentkezik a jelen indítvány alapját képező esetben, amelyben a telek értékét a bírósági eljárásban szakértő állapította meg becsléssel. Tényként kezelendő tehát ebben az alkotmánybíróági eljárásban, hogy **az adótárgyak 2015. és 2016. évekre kimutatott értékéhez képest az adott évi telekadó összege mekkora arányt tesz ki.**

Az Alkotmánybíróság a III/319/2021. határozatában a sérelmezett normára vetítette az arányos közteherviselés elvének és a tulajdonhoz való jognak a határozatban összefoglalt tartalmát.

Alkotmányjogi értelemben a tényállás azt a kérdést veti fel, hogy a területalapú adóztatási technika törvényi kereteken belüli választása attól is eloldja-e a helyi jogalkotót, hogy megfeleljen az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének és XIII. cikk (1) bekezdésének? Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény előbbi szabályai akkor is kötik a helyi jogalkotót, ha a törvényi alternatívák közül az értékalapú adóztatást alkalmazza, és akkor is, ha

a területalapú adóztatás mellett dönt. Az Alaptörvényből fakadó követelményeknek tehát mindkét esetben érvényesülniük kell. A magyar jogrendszer alapja az Alaptörvény [Alaptörvény R) cikk (1) bekezdés], amin nem kerekedhet felül az adóztatás Ör.2.-ben alkalmazott technikája.

A következő kérdés a mérés módszerére irányul. Az arányosság Alaptörvényből fakadó követelményének értelmezésekor végső fokon nem lehet eltekinteni attól, hogy az ingatlanok – különösen a külterületi telkek – mint a vagyonadó tárgyai milyen értéket képviselnek. Ezt támasztja alá a szakirodalmi megközelítések mellett a bírói gyakorlat is (Önkormányzati Tanács, Alkotmánybíróság). Tehát a vagyonnal arányos közteherviselés értelmezése szempontjából a telekadó éves összege a telek értékéhez viszonyítandó a területalapú adóztatás esetében is a szélsőséges esetekben. A jogvita tehát nem a módszerről, hanem annak mikénti alkalmazásáról szól.

A telekadó tárgya a teleknek minősülő földterület. A telekadó vagyonadó, ami a vagyoni viszonyokkal arányban álló közteherviselés megvalósítására hivatott. Az adóztatott vagyon értékével, azaz az adóalany teherbíró képességével arányban álló közteherviselés az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése részét képezi a jövedelmi helyzet és a gazdaságban való részvétel mellett. Ezzel önmagában nem ellentétes a területalapú adóztatás, ami praktikus azt jelenti, hogy minél nagyobb a telek, annál több adót kell fizetni, függetlenül a telek értékétől. Az Alaptörvény sérelmére akkor vezet ez a pragmatikus megoldás, amikor az adó funkcióján túlmutatva belátható időn belül a tulajdon elvonásával egyenértékű fizetési kötelezettséghez vezet a telek értékétől elrugaszkodva.

Ahogy az Alkotmánybíróság megállapította a III/319/2021. AB határozat indokolásának IV.1–2. pontjában, az önkormányzat számára széles mozgástér áll rendelkezésre az adóterhelés rendeleti szintjének törvényi keretek közt való kijelölésére, de ez sem jelent korlátlan felhatalmazottságot. A súlyosan aránytalan adó elveszíti a közteherviselési kötelezettségen nyugvó legitimitását. Egyszerre valósítja meg az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének és XIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét. A területalapú telekadó arányosságának a megítélése a széleskörben elfogadott módszer szerint pedig nem történhet másként, mint hogy az adó összegét viszonyítjuk a telek értékéhez, figyelembe véve az adóztatás tágabb jogi környezetét, amibe az is beletartozik, hogy ingatlan tulajdonjogával felhagyni nem lehet [a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:30. § (2) bekezdés], az adójogi jogviszony jellemzőit és az egyéb releváns szempontokat, mint amilyen többek között az adótárgy társadalmi rendeltetése, ami kiemelkedő jelentőségű lehet például az otthon esetében.

A vagyonadó statikus abban az értelemben, hogy nem a jogviszonyokban bekövetkező változásoktól függ, hanem éppen ellenkezőleg: azt a jogi állapotot adóztatja, amelyben egy adóalany megfelelő jogcím alapján vagyonelemmel rendelkezik az adóév egyik (jellemzően az első) napján. A Hatv. például a tulajdonjogot vagy az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jogot tekinti megfelelő jogcímnek január 1-jén [vesd össze: Hatv. 12. § (1) bekezdés, 18. §]. Fontos szem előtt tartani, hogy a jövedelemadó, a forgalmi adó és a vagyonadó elhatárolásának az alapja az adótárgy természete és nem az, hogy az adótárgyat miként fejezi ki a jog pénzben vagy más mértékegységben, amikor az adóalap praktikus és pontos meghatározására törekszik.

Annak ellenére, hogy eltérő adótípusok különböztethetők meg, jellemzően mindegyik adónak ugyanaz a forrása. Az adót az adóalany a jövedelméből teljesíti, amennyiben az adófizetési kötelezettség funkciója szerint érvényesül. Ez egyszerűbben megfogalmazva azt jelenti, hogy általában a vagyonadót is a jövedelmükből fizetik az adóalanyok. Az adó rendeltetésével ellentétes lehet az a helyzet, amelyben a vagyonadó teljesítése érdekében értékesíteni kellene

a vagyoadó tárgyát vagy a hatálya alól való kikerülés érdekében más módon kellene megválni annak tulajdonjogától. A vagyoadók körében az adóforrás azért vet fel érzékeny kérdéseket, mert a vagyoadó az előbbiek szerint statikus; nem kapcsolódik hozzá pénz- vagy értékmozgás az adóalany javára. Nincs keletkező jövedelem, amelyből a kifizető levonhatná vagy maga az adóalany megfizethetné az adó összegét. Nem áll rendelkezésre az értékesítésért kapott vagy fizetendő ellenérték sem, amelyből, vagy amellyel együtt az adó összege teljesíthető lenne. Ezért az ingatlanokat terhelő vagyoadók mértékének aránytalansága nem mosható össze a másik két adótípus mértékének a megítélésével. A **telkek (és az építmények)** adómértéke érzékenyebb a túladóztatásra, tehát **ezek esetében egy 20-30-40 %-os adóterhelés már alkotmányossági vizsgálatot vonhat mag után.**

A magyar alkotmánybírósi gyakorlat kezdeti időszakában az volt az alkalmazott zsinórmérték a helyi vagyoadók konfiskáló jellegét illetően, hogy általános adóügyi elévülési ciklusban (5 év) gondolkodva súlyosan aránytalan, ha az adott vagyontárgy **értékének 20%-át** meghaladja az évi vagyoadó mértéke (vesd össze: 1558/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 506, 507; 1531/B/1991. AB határozat, ABH 1993. 707, 711.; 263/H/1994. AB határozat, ABH 1994, 817, 821–822; 360/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 629, 638–639; 544/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 893, 899-901; 184/2010. (X. 28.) AB határozat, ABH 2010, 900, 909). Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a 20%-os értéktől való eltávolodás nem feltétlenül jár együtt az alaptörvényellenességgel, hiszen az Alaptörvény az Alkotmányhoz képest rugalmasabb szabályt rögzít a XXX. cikk (1) bekezdésében, de különös figyelemmel kell lefolytatni minden olyan esetben a normakontroll eljárást, amelyben az adómérték alkalmas arra, hogy az elévülési idő alatt a telek értékével egyező vagy azt meghaladó összeget vonjon el. Megjegyzendő, hogy az értékalapú technika választása esetén az adómérték törvényi felső határa a telek korrigált forgalmi értékének a 3 %-a, ami a telek teljes értékének **csupán az 1,5%-át** jelenti (vesd össze: Hatv. 52. § 13. pont).

A **jelen ügyben** az adó évi mértéke olyan nyilvánvalóan eltúlzott mértékű, amely már minőségi kategóriává, aránytalanná és indokolatlanná vált, ugyanis az évi adómérték 2015-ben a földterület forgalmi értékének a 70%-át, míg 2016-ban a 60%-át teszi ki, így kevesebb mint **16 hónap alatt megakadályozhatatlanul felemészti a földterület értékét.**

A telekadó egyértelműen minőséget váltott. Az adótárgy értékének a teljes elkobzásához vezetett 16 hónap alatt, azaz a második adóév első felében. Az adóalany arra volt tehát köteles, hogy nagyon rövid időn belül és ismétlődő jelleggel a telek értékével azonos összeget fizessen meg telekadó címen. Ez az adóterhelési szint az Alaptörvény érdemben vizsgált rendelkezéseivel **összeegyeztethetetlen.** Olyan mértékben csökkenti az adó tárgyaként szolgáló vagyont, hogy az már nem tud megfelelni eredeti rendeltetésének, ami az Alkotmánybíróság felfogásában a cselekvési autonómia hagyományosan anyagi alapjának a megteremtése {lásd például: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [189]; 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [25]}. Az ilyen mértékű adóval sújtott ilyen külterületi telkek a cselekvési autonómiát sokkal inkább korlátozzák, mint kiteljesedését szolgálják. (III/319/2021. AB határozat [54] pont)

Az Alkotmánybíróság a 3223/2019. (X. 11.) AB határozata indokolásának [13] pontjában rámutatott arra is, hogy amennyiben az Alaptörvény és valamely vállalt nemzetközi kötelezettség tartalma azonos, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésén keresztül vizsgálja, hogy a belső jogszabály összhangban áll-e az Alaptörvény, és egyúttal a nemzetközi szerződés azonos tartalmú szabályából fakadó garanciális követelményekkel.

Az adókievetés elvileg beavatkozást jelent az EJEE Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének 1. bekezdésében biztosított jogba, továbbá az ilyen beavatkozás az 1. cikk – adók és más

közterhek vagy bírságok vonatkozásában kivételeket engedő – 2. bekezdése alapján igazolt lehet. A javak békés élvezetébe történő beavatkozásnak még akkor is minden esetben „megfelelő egyensúly”-t kell találnia a közösség általános érdekének kívánalmai, valamint az egyén alapvető jogai védelmének követelményei között, ha a beavatkozás jogszabályban előírt – így az önkényesség hiányát feltételező – feltételek szerint kerül alkalmazásra. Különösen, észszerű arányossági viszonyoknak kell fennállnia az alkalmazott eszközök, valamint a kifogásolt intézkedéssel elérni kívánt cél között.

A telekadó konfiskáló jellege miatt az Ör.2. vitatott rendelkezése az indítványozó oldalán túlzott és egyéni teherrel jár, ezért a telekadó mértéke nem tekinthető az elérni kívánt céllal észszerűen arányosnak. [6/2014. (II. 26.) AB határozat]

Mindezeket figyelembe véve az indítványozó álláspontja szerint az Ör.2. 2. § „Az adó évi mértéke 110 Ft/m²” szövegrésze és az arra épülő, jelen ügyben hozott hatósági és bírósági döntések (határozatok) alaptörvény-ellenesek, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe, XXX. cikk (1) bekezdésébe és az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján alkalmazandó EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkébe is ütköznek, és ezen alapjogsérelmek a bírói döntést érdemben befolyásolták.

6.2 A bíróság eljárása sértette a tisztességes eljáráshoz való jogot

A bíróság eljárása sértette a tisztességes eljáráshoz való jogot, amelyet az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése deklarál.

A Kúria a jogszabály által megszabott **hatáskörét túllépte**, továbbá a korábbi joggyakorlattal és az Alkotmánybíróság gyakorlatával **ellentétes döntést** hozott, **indokolási kötelezettségének nem tett eleget**, ezáltal **önkéntes bírói jogalkalmazást** valósított meg, amely sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében garantált tisztességes eljáráshoz való jogot.

A Kúria a hasonló ügyekben (így egyebek között a Köf.5027/2018. számú ügyben) az indítvány alapján először az adóterhelés ingatlanértékhez képest meghatározható mértékének kérdését, majd a megállapítás során az önkormányzati mérlegelés jogszerűségét vizsgálja. [28]

A Kúria Köf.5081/2012/4. számú határozata szerint „az az adómérték, amely évente a vagyon értékének 60–70 %-át teszi ki, súlyosan aránytalannak minősül, mivel belátható időn belül felemésztí az adótárgyat”. A Kúria Köf.5024/2016/5. számú határozatában a telek értékének 64 %-át kitevő éves adómértéket arra tekintettel minősítette konfiskálónak, hogy a következő adóévekben az adóteher összege meghaladta a telek értékét. A Köf.5081/2013. számú ügyben pedig az adótárgy értékének 70 %-át kitevő adóteher minősült túlzónak azzal, hogy az eloldódott a vagyontömeg értékétől. [30]

A Kúria Önkormányzati Tanácsának jelen ügyben hozott, Köf.5030/2020/5. számú határozata alaptörvény-ellenes:

a Kúria határozata – elszakadva a korábbi joggyakorlattól és az Alkotmánybíróság gyakorlatától – azt állítja, hogy a telek értékének 80%-át kitevő éves adóterhelés jogellenes, ugyanakkor a telek értékének 70%-át, illetve 60%-át kitevő éves adóterhelés nem jogellenes. [51]

6.2.1

A Kúria a határozat [48] pontjában azt írja: „megjegyzendő kiegészítőlegesen, hogy mind az alapügyben érintett felet, mind az önkormányzatot illetően a Kúria **kizárólag objektív**

szempontokat vesz figyelembe jelen eljárásában. A **szubjektív közrehatásnak a normakontroll szempontjából nincs jelentősége.** [48]

Előbbi megállapítással összeegyeztethetetlen és ellentétes módon mégis az adózó magatartását tette vizsgálatának középpontjába a bíróság, és az adózó magatartását kifogásolva állapította meg, hogy a telek értékének 70%-át, illetve 60%-át kitevő éves adóterhelés nem jogellenes:

„[A]z adózói mozgástér vonatkozásában a Kúria önállóan is **vizsgálta** az alapper felperese adózó **közrehatásának** relevanciáját közteherviselési kötelezettsége alakulását illetően” [46].

Egyrészt, az ellentét szembetűnő:

szubjektív közrehatásnak nincs jelentősége [48] ↔ **adózó közrehatását vizsgálta** [46].

Másrészt ilyen fogalmat, hogy „adózói mozgástér” sem a Hatv., sem más jogszabály nem ismer, konfiskáló mértékű adó esetén pedig felfoghatatlan az „adózó **közrehatásának** relevanciája” kifejezés.

A *normakontroll szempontjából* az adó **konfiskáló jellegének** vizsgálata során az objektív tények körében kizárólag az ingatlan értéke és az adó mértéke, illetve ezek egymáshoz való viszonya vizsgálható. (Az ingatlan igazságügyi szakértő által meghatározott értéke ugyanis már minden olyan jellemzőt (fekvés, közművek, hasznosíthatóság stb.) számításba vesz, amely az ingatlan értékét befolyásolja.)

Objektív tény: a perben az igazságügyi ingatlanforgalmi szakértő az ingatlan forgalmi értékét 2014. évben 6.900.000 Ft, 2015. évben 7.700.000 Ft, míg 2016. évben 9.400.000 Ft. értékben jelölte meg. Az adó összege ezekhez képest adóévenként 5.483.170 Ft. A megállapított telekértékhez viszonyítva ez 2014-ben kb. 80%, 2015-ben 70 %, 2016-ban 60 % elvonásnak felel meg. [29]

Objektív tény, hogy az önkormányzat egységesen szabályozott. Az önkormányzat a törvényi kötelezettsége ellenére a terhelés szempontjából *nem differenciált* az adóztatott vagyron jellemzői okán. Az önkormányzat a törvényi kötelezettsége ellenére nem értékelte az illetékességi területe alá tartozó ingatlanok rendeltetését, azok földrajzi elhelyezkedését, a településre jellemző eltérő forgalmi értékeket általában és a településen belüli forgalmi értékekben jelentkező eltéréseket. [38-39]

Objektív tény továbbá, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat a helyi adó bevezetését megelőzően, illetve annak hatályban léte alatt hatásvizsgálat elkészítésére köteles, azonban ezen kötelezettségének az *önkormányzat nem tett eleget*, amely tény az alperes megerősített.

III/319/2021. AB határozat [51]: A területalapú telekadó arányosságának a megítélése a széleskörben elfogadott módszer szerint pedig **nem történhet másként**, mint hogy az adó összegét viszonyítjuk a telek értékéhez [...]

Előbbieket követően érthetetlen, hogy miként vonhatja a Kúria a felperes **közrehatását, magatartását** – mint egyértelműen **szubjektív** tényezőt – az értékelés körébe. Különösen akkor, ha semmilyen törvényi kötelezettségét nem sértette meg a felperes.

Fenti határozati érveket egybevetve megállapítható, hogy a Kúria határozata belső ellentmondással terhelt, amely az ügy érdemi elbírálására kihatással volt, és ez tisztességes eljáráshoz való jogot sértő alapjogsérelem a bírói döntést érdemben befolyásolta.

6.2.2

Nincsen semmilyen frott jogi alapja azon állításnak, hogy „a szabályozásnak ebben a viszonylatban való változatlansága ezen határesetekben immár sokkal inkább fölveti az adózói mozgáster észszerű kihasználásának elvárását is” [42].

Elvárásokat, kötelezettségeket kizárólag kihirdetett normatív szabályozók írhatnak elő az adóalany számára. „Adózói mozgáster kihasználási kötelezettséget (elvárást)” egyetlen jogszabály sem ír elő, még általános jelleggel sem, alapelvi szinten sem, „sokkal inkább” sem.

Érthetetlen az indítványozó számára, hogy a jogszabályi kötelezettségei teljesítésén túl milyen „elvárásoknak” kellene „sokkal inkább” megfelelnie.

Nem állítható az adóalannal szemben elvárásként, hogy menekülési irányokat keressen az egyébként irreálisan magas, jogellenes adómérték elől. Jogállamban a bíróságoknak és végső soron az Alkotmánybíróságnak kell megfelelő védelmet nyújtania ahhoz, hogy a jogalanyok tulajdonukat rendeltetésszerűen élvezhessék.

6.2.3

A Kúria határozatában hivatkozott Köf.5007/2017. számú ügyben azt állította a Kúria, hogy az adómérték (17%) önmagában nem konfiskáló, és pusztán megjegyzésként tette a határozata indokolásában azt a kijelentést, hogy „tekintettel kell lenni arra is, ha a tulajdonosnak van lehetősége az övezetek közötti átminősítésre, telekalakításra, telekrendezésre, figyelemmel a környező területek valós ingatlanhasznosítására és forgalmára”. Ezen aspektusnak azonban annak az ügynek az eldöntése szempontjából jelentősége nem volt.

Ezzel szemben a jelen ügyben az adózó magatartásának vizsgálata perdöntő jelentőségűvé lépett elő, holott ez nem megengedhető.

A Kúria határozatának [45] pontjában a Kúria vitatja a bírói indítvány következtetését és azt állítja, hogy „az adóalannak, jelen esetben jogiszemély-vállalkozásnak, tehát volt a szabályozás által engedett *mozgáster*e, illetve **kellő gondosság** mellett a *tulajdonviszonyok rendezése* iránt eljárhatott volna, s hogy ezzel nem élt, az **nem róható föl** minden határon túl az önkormányzatnak. **Ha a terhelés nem irreálisan magas**, akkor ez a sajátos lehetőség figyelembe veendő az eset összes körülményei vizsgálata körében.”

A Kúria határozatának [45] pontjában kifejtettek azonban *contra legem* jogalkalmazás okán alaptörvény-ellenesek.

Egyrészt, a tulajdonviszonyok rendezettek voltak mindhárom adóévben. A tulajdonviszonyok rendezése nem volt vitatott, így nem is képezte az eljárás tárgyát.

Másodrészt, a vizsgált szabályozás semmilyen mozgásteret nem engedett. Az Ör.1. és Ör.2. egyike sem differenciált, nem határozott meg övezeteket, így adózói övezetek közötti mozgáster nem volt (lásd fentebb). Ezt a tényt a Kúria határozata is megerősíti: „szabályozási differenciálás hiányában ennek a követelménynek a bizonyítható mellőzése sérti a törvényhely rendelkezését” (határozat [52.] pont).

Harmadrészt, a Kúria is előfeltételként határozza meg, hogy „ha a terhelés nem irreálisan magas”. Jelen esetben azonban megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság és a Kúria korábbi joggyakorlata is – minden más tényező vizsgálata nélkül – egyértelműen megállapítja, hogy a vagyontárgy értékének 60%-át, illetve 70%-át elvonó éves adómérték konfiskáló, tehát **irreálisan magas**. Tekintettel arra, hogy a konfiskáló adómérték önmagában irreálisan magas, nincs helye az érvrendszerben a „felróhatóság”, „gondosság”, „mozgáster”, „adózó

közrehatásának relevanciája”, mint szubjektív tényállási elemek vizsgálatának, és a „sajátos lehetőség”(!) figyelembevételének.

Negyedrészt, a „kellő gondosság” adóalannyal szembeni elvárásként előírása már túllép az objektív vizsgálat keretein és már nem az adó konfiskáló jellegét vizsgálja, hanem az ügy keretein kívüli szubjektív, alanyi tényezőt, amely alaptörvény-ellenes.

Ötödrészt, nem az önkormányzatnak felróható magatartás volt az eljárás tárgya, hanem a helyi adó konfiskáló mértéke.

Hatodrészt, ezen a ponton is kiütözik a határozat belső ellentmondása:

adóalany kellő gondossága ↔ szubjektív közrehatásnak nincs jelentősége [48]

Ugyanígy **alaptörvény-ellenesnek tartjuk** azt, hogy „a teherbíróképesség mérlegelésekor az adóalany *legális választási lehetőségei kihasználásának számításba vétele* indokolt lenne” [45].

A teherbíróképesség egyetlen mértékadó alkotmánybíróági döntésben sem függ össze „az adóalany legális választási lehetőségei kihasználásával”, így ezek összefüggésbe állítása alaptörvény-ellenes. (vesd össze: III/319/2021.¹)

Tételes adó esetén a teherbíróképesség objektív módon és az adóztatott vagyontárgyhoz mérendő.

Az objektíve eltúlzott mértékű, konfiskáló adó esetén fel sem merülhet az adózó közrehatása, hiszen – amint azt a Kúria Önkormányzati Tanácsa a határozatának [48] pontjában kifejtette -: „mind az alapügyben érintett felet, mind az önkormányzatot illetően a Kúria kizárólag **objektív szempontokat** vesz figyelembe jelen eljárásában. A **szubjektív közrehatásnak** a normakontroll szempontjából **nincs jelentősége**”.

Előbbire tekintettel értelmezhetetlen a Kúria azon – önmagában is homályos – állítása, miszerint „a szabályozás hatását illetően (...) figyelembe kell venni azonban, hogy az adózó legális mozgásterét az adott rendelkezések adta keretek között, általában véve ésszerűen kihasználta-e”.

6.2.4

A Kúria azt is kifejti, hogy „Az önkormányzatoknak eszerint elvitathatatlan joga az is, hogy **településpolitikájuk** részeként ingatlangazdálkodási politikát folytassanak és ahhoz – a **jogszerűség keretei** között – helyiadó-rendszeri eszközöket (ösztönzőket) is igénybe vegyenek” [43].

Településpolitikai cél megvalósításához **csak jogszerű eszközök** vehetők igénybe, az objektíve jogellenes (konfiskáló adómérték) alaptörvényellenes. Alaptörvényellenes eszközt nem vehet igénybe az önkormányzat településpolitikai céljai megvalósításához. A cél nem szentesítheti az eszközt.

Az önkormányzat **saját önkormányzati rendeletével** sorolta adott övezetbe az ingatlant, így meg hasonlottságot tükrözne az, ha a saját korábbi explicit döntésével szemben, burkolt eszközzel (implicit módon), konfiskáló adómértékkel valósítaná meg a településpolitikai céljait.

¹ AB határozat [51]: A területalapú telekadó arányosságának a megítélése a széleskörben elfogadott módszer szerint pedig **nem történhet másként**, mint hogy az adó összegét viszonyítjuk a telek értékéhez [...]

A tulajdonos nem tehet arról, hogy az önkormányzat az övezeti besoroláshoz kapcsolódó *rendezési terv* készítési kötelezettségének és a *közművek, közutak, közvilágítás* kiépítésére vonatkozó kötelezettségének nem tett eleget, holott éppen azért szed adót az önkormányzat, hogy ezen kötelezettségeit is teljesítse.

A határozat az adóalanynak felrója, hogy „nem minősítette” át az ingatlant. Nem veszi ugyanakkor figyelembe, hogy objektíve konfiskáló mértékű adóval nem kényszeríthető az adóalany olyan döntés meghozatalára, amely lényegében változtatja meg a tulajdonolt vagyontárgy jellegét. A kivett terület – a helyi adó mértékének kényszerítő ereje okán történő – osztályba sorozása (Kúria által helytelenül nevezve: átminősítése) olyan hosszú távú következményekkel jár, amely az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében deklarált tulajdonhoz való **jogot sérti, ugyanis a tulajdonos nem élvezheti a tulajdonát annak meglévő jogi keretei között**, mert a helyi adó 15 hónapon belül felemészt.

Jelen esetben a Kúria az objektíve konfiskáló adóterhelés ellenére azt az elvárást támasztotta az adóalannal szemben, hogy az ingatlant **mező- és erdőgazdasági hasznosítású földterületté soroztassa** és ezzel a tulajdonának jellegadó ismervét vegye el, változtassa meg. Az ilyen mértékű adóval sújtott külterületi telkek a cselekvési autonómiát sokkal inkább korlátozzák, mint kiteljesedését szolgálják. (III/319/2021. AB határozat [54] pont) A Kúria határozatával jóváhagyott adómérték a javak békés élvezetébe történő beavatkozásnak minősül.

Nem vette számításba a Kúria, hogy a termőföld tulajdonosát hasznosítási kötelezettség terheli (köteles a termőföldet művelési ágának megfelelő termeléssel hasznosítani), illetve az ingatlan értékesítése és hasznosítása is jelentősen megnehezedik, ha már termőföldnek minősül, továbbá az esetleges későbbi kivonás a szigorú földvédelmi szabályok okán lényegében véve lehetetlenné válik. Jogi személyként az indítványozó nem kívánt mezőgazdasági termeléssel foglalkozni, ennek ellenére **a Kúria kényszerpályát jelölt ki a tulajdonos részére, olyan magatartásra kényszeríti, amely nem jogszabályon alapul, olyan elvárást támaszt az adózóval szemben, amelynek nincs jogszabályi alapja**, ezért önkényes bírói eljárást valósít meg.

III/319/2021. AB határozat [51] „Az adó rendeltetésével ellentétes lehet az a helyzet, amelyben a vagyonadó teljesítése érdekében értékesíteni kellene a vagyonadó tárgyát vagy a hatálya alól való kikerülés érdekében **más módon** kellene megválni annak tulajdonjogától.”

Az adó rendeltetésével éppígy ellentétes, és önkényes a bírói döntés, ha a bíróság azt várja el a tulajdonostól, hogy az adó előli menekülés érdekében átsoroztassa a telket mezőgazdasági művelésű ingatlanná.

Álláspontunk szerint az önkormányzat az adópolitikájával nem kényszerítheti az adózót „külön-utas” megoldásokra, adó előli menekülésre.

A helyi adó mértékének kell megfelelnie a jogszabályok és az Alaptörvény előírásainak.

6.2.5

Nem szüntette meg az adó konfiskáló jellegét és ezért irreleváns és nem helyénvaló az a megállapítás sem, hogy „az önkormányzat korábbi, részben visszamenőleges adócsökkentését önmagában is megvizsgálva pedig arra jutunk, hogy ez kétségtől méltánylandó, hatásában értékelendő” [47].

Hatásában nem értékelhető egy olyan intézkedés, amely az adott ingatlan vonatkozásában – differenciálás hiányában – fenntartja az amúgy irreálisan magas, konfiskáló adómértéket.

Az alábbiak szerint e ponton is ellentmondást tartalmaz a határozat [40] és [47] pontja:

előbb állítja a határozat, hogy a „teher korábbiakhoz képest való csökkentési tendenciájára vonatkozó érvét ebben az összefüggésben **nem tartotta kellően megalapozottnak**. Ha ugyanis a csökkenés ellenére, aránylagosan a teherbíróképességet adott esetben kimeríti az adószabályozás, akkor az abszolút értéknek egyébként törvényi korlátok között állása, még **nem feltétlenül minősül érdemi ellenérvnek** a teher relatívan felmerülő súlyosságával szemben” [40]; ⇔ majd később mégis kijelenti: „az adócsökkentését önmagában is megvizsgálva pedig arra jutunk, hogy ez kétségtől méltánylandó, **hatásában értékelendő**” [47].

6.2.6

A Kúria a határozatában azt állítja, hogy a Kúria a terhelés túlzó volta megállapítását illetően nem egyszerűen arányszámokat határozott meg, hanem a hatályos törvényi szabályozás által meghatározott keretek között az eset összes körülményeinek mérlegelését tartotta szem előtt. [34]

Előbbi határozati állítással szemben, a Kúria eddigi gyakorlata és az Alkotmánybíróság gyakorlata nem az eset összes körülményeinek mérlegelését tartja szem előtt, hanem a Hatv. előírásait, így az ingatlan értékét befolyásoló tényezőket és az adómértéket. Az eset összes körülményei nyilvánvalóan tágabb halmaz, mint a Hatv.-ban meghatározott 3-as kritérium. [lásd: 6.2.7 pont]

Mint látjuk – az eset összes körülményeinek vizsgálata jegyében – a Kúria odáig ment, hogy már felróhatósági alakzatokat állított fel, és az adózó gondossági kötelemévé tette a konfiskáló adómérték előli menekülést, illetve az adózó gondosságát és az önkormányzat felróhatóságát méregette egymáshoz: „az adóalanynak tehát volt a szabályozás által engedett mozgástere, illetve **kellő gondosság** mellett a tulajdonviszonyok rendezése iránt *eljárhatott volna*, s hogy ezzel nem élt, az **nem róható föl** minden határon túl az önkormányzatnak. [45]

6.2.7

Kúria határozatának [20-21] pontja: [20] „A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése alapján bírálta el, a Kp. 140. § (1) bekezdése alapján ugyanis az indítványra kell a keresetlevél szabályait alkalmazni. Ha törvény másképp nem rendelkezik, az Önkormányzati Tanács az önkormányzati rendeletek vizsgálatát **az indítvány és a védírat keretei között végzi el.**”

A Hatv.-nek az ügyben alkalmazandó, akkor hatályos 6. § c) pontja alapján [A]z önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan megállapítsa.

A jogszabály tehát 3 kritériumot állapít meg, amelyhez igazodóan köteles a helyi önkormányzat a helyi adó mértékét megállapítani:

1. az adózók teherbíró képessége,
2. az önkormányzat gazdálkodási követelményei,
3. helyi sajátosságok.

A Kúria nem a részére megszabott jogszabályi keretek között, tehát a Hatv., az indítvány és a védírat keretei között vizsgálta felül az önkormányzati rendeletet, hanem túllépett az előbbieket keretein – és a törvény (Hatv.) kritériumrendszere ellenében, az adózói magatartásra,

illetve – az eljárásban fel sem merült – esetleges településpolitikai célok megvalósítására alapozta a döntését.

Előbbi eredményeként azt mondta ki, hogy alkalmazható a konfiskáló adómérték, ha az adózó nem menekül el az irreálisan magas adómérték elől.

6.2.8

A Kúria Önkormányzati Tanácsa is rögzítette, hogy a Hatv. 2016. december 31. napjáig hatályos 6. § c) pontja alapján az önkormányzatnak az adómegállapítási joga gyakorlása során az adóalanyok teherviselő képességét, tekintettel adott adóalanyra is, figyelembe kellett vennie. **Szabályozási differenciálás** hiányában ennek a követelménynek **a bizonyítható mellőzése sérti a törvényhely rendelkezését** (határozat [52.] pont).

6.2.9 A 6.2 pont összefoglalása

Indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint alapvető joga van a pártatlan és tisztességes bírósági eljáráshoz. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében ez az alapjog korlátozhatatlan, azaz a sérelme esetén meg kell állapítani a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét.

A 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat (ABH 2015, 2503) – ismételten a strasbourgi gyakorlatra hivatkozással – kifejti, hogy a kirívó jogértelmezési hibára, egyfajta *contra legem* értelmezésre alapozott bírósági ítéletek a tisztességes eljárás követelményének sérelmét eredményezhetik.

Ahogy az EJEB számára, úgy az Alkotmánybíróság számára is a tisztességes eljáráshoz való jog (*fair trial*) jelenti a konkrét alapjogi – emberi jogi – támpontot. A tisztességes eljáráshoz való jog, amelyet az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése rögzít, megköveteli, hogy az eljáró fórumok **adjanak számot azokról az indokokról**, amelyekre döntésüket alapozták. Az indokolt bírói döntéshez való jog szövegszerűen nem szerepel az Alaptörvényben, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljárás követelményének vannak olyan elemei, amelyek anélkül minősülnek alkotmányi rangú eljárási garanciáknak, hogy azokat az Alaptörvény nevesítené. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján az indokolt bírói döntéshez való jog azt az általános elvárást fogalmazza meg, hogy „a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon.” (7/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 293, 301.)

Egyrészt, nincs tárgyi jogi (jogsabályi) hivatkozás és indokolás arra vonatkozóan, hogy milyen jogi alapon vonta ítélezési körébe az adózó magatartását a Kúria, ugyanis sem a Hatv., sem más jogszabály nem támaszt követelményt arra vonatkozóan, hogy az adózónak „menekülnie” kellene a konfiskáló adó elől. Ugyanígy nem adta meg a tárgyi jogi alapját a bíróság annak, hogy a településpolitikai célokat miként megengedett jogellenes, konfiskáló, irreálisan magas mértékű adó beszedése útján megvalósítani.

Másrészt a határozat belső ellentmondása okán – miszerint a Kúria kizárólag objektív szempontokat vesz figyelembe [48], ugyanakkor ténylegesen az adózó magatartását vizsgálta és végül az adózó nem kellően gondos magatartásával okolta meg a döntését – ugyancsak sérült az indítványozó tisztességes eljáráshoz való joga, hiszen csak jogszabályi hivatkozást megjelölő, logikus, belső rendet mutató indokolásból ismerhető meg a döntés valós indoka.

Az esetjog fejlődése önmagában nem áll ellentétben a megfelelő igazságszolgáltatással, mivel a dinamikus és a fejlődést előmozdító hozzáállás hiánya megakadályozna minden reformot vagy javulást (Atanasovski kontra „Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság”, § 38). Utóbbi

döntésben a Bíróság kimondta, hogy a kialakult ítélkezési gyakorlat léte azt a kötelezettséget rója a Legfelsőbb Bíróságra, hogy **érdemibb módon indokolja** az esetjogtól való eltérést – ennek elmulasztása ugyanis sértené az egyén megfelelően megindokolt döntéshez való jogát. Bizonyos esetekben a hazai ítélkezési gyakorlatnak a folyamatban levő polgári jogi eljárásokra kiható változásai sérthetik az Egyezményt (Petko Petkov kontra Bulgária, §§ 32-34).

III/319/2021. AB határozat [51]: A területalapú telekadó arányosságának a megítélése a széleskörben elfogadott módszer szerint pedig **nem történhet másként**, mint hogy az adó összegét viszonyítjuk a telek értékéhez [...]

A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5081/2012/4. számú határozata szerint „az az adómérték, amely évente a vagyon értékének 60–70%-át teszi ki, **súlyosan aránytalannak** minősül [...]

Az AB határozat egyértelműen kimondja, hogy a konfiskáló jelleg vizsgálata **nem történhet másként**, mint hogy az adó összegét viszonyítjuk a telek értékéhez, a Kúria (és az AB) pedig több döntésében is kimondta, hogy a vagyon értékének 60–70%-át kitevő éves adó **súlyosan aránytalan**.

Előbbiektől tükrében, a bírósági határozatokban az adózó magatartására hivatkozással megtagadni az adó konfiskáló jellegének kimondását, sérti az indítványozó Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében deklarált **tisztességes eljáráshoz való jogát, mert a bíróság jogszabályi felhatalmazottság nélkül, önkényesen és indokolatlanul vonta vizsgálati körbe az adózó – egyébként az ügyben nem is létező – közrehatását, illetve a településpolitikai célokat**. A Kúria homályos indokolása egyértelműen mutatja, hogy nem valós indok mentén hozta meg a döntését a Kúria, hanem mondvacsinált és erőltetett módon vette elő az adózó közrehatását, és az önkormányzat településpolitikáját, mint a konfiskáló adót legalizáló tényezőket. A súlyosan aránytalan területalapú helyi adót azonban nem legalizálja semmi.

Mivel a döntés elrugaszkodott a jogszabályi normáktól, az alkotmánybírósági és bírósági gyakorlattól – és mondhatom, hogy a józan emberi gondolkodástól is – ugyancsak szükséges lett volna egy logikus, tiszta indokolás. A Kúria indokolása nem felel meg az Alaptörvény által megkívánt tisztességes bírósági eljárás követelményeinek, mert nem adta indokát annak sem, hogy *a korábban* egyértelműen irreálisan magasnak és konfiskálónak kimondott, telekérték 60%-70%-át kitevő évi adóterhelés, miért ne lenne konfiskáló *a jelen ügyben*.

A „negyedfokú bíróság doktrínája” azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság nem a bírói indokolások *tartalmi helyességét* vizsgálja, azaz nem arra kérdez rá, hogy vajon megalapozott következtetésre jutott-e a rendes bíróság. Erre tekintettel az eljárás tisztességeségének vizsgálata nem a törvényértelmezési kérdések és a jogdogmatikai viták eldöntésének terepe. A testület ehelyett az *indokolási* kötelezettség teljesítésének **formális aspektusaira** fókuszál. Ilyen formális aspektus, hogy a bírósági határozat **tartalmaz-e jogszabályra hivatkozást**.

A bírói döntés **nem tartalmaz jogszabályra hivatkozást** arra vonatkozóan, hogy mely tételes jogi rendelkezés engedte számára az adózó magatartásának és gondosságának vizsgálati körbe vonását. A bírói döntést *alátámasztó* jogi érvelés olyan súlyos, nyilvánvaló hiányosságban szenved, amely a döntés önkényességének jeleként értékelhető. *Contra legem* jogértelmezés esetén különösen komoly indokolási kötelezettség nehezedik a bíróságokra; ilyen helyzetekben az érvelés elmaradása **nyilvánvalóan önkényes bírói** eljárást mutat.

Az Alkotmánybíróság *tartózkodik* attól, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon.

A jelen ügyben **nem törvényértelmezési kérdés**, hogy a Hatv. által meghatározott, és fentebb már idézett 3 kritérium egyike sem említ adózói magatartást, illetve településpolitikai célok megvalósítását, tehát ezen szempontok döntési indokká emelése egyértelműen önkényes eljárást igazol.

Az *indokolási* kötelezettség megsértése, azért bír kardinális jelentőséggel, mert ezen a ponton domborodik ki a bírói önkény, a hatáskör túllépése: jogszabályi felhatalmazottság nélkül járt el a bíróság.

A Kúria jogszabályi hivatkozás és jogalap nélküli homályos indokolása: „*figyelembe kell venni azonban, hogy az adózó legális mozgásterét az adott rendelkezések adta keretek között, általában véve ésszerűen kihasználta-e*”, egyértelművé teszi, hogy a jog keretein kívüli, önkényes bírói döntés született.

Az a tény, hogy a Kúria *contra legem* az adózó magatartását és – az eljárás során fel sem merült, így nem létező – településpolitikai célokat tette a döntése alapjául, súlyosan alaptörvény-ellenes, ugyanis ezáltal a Kúria önkényesen megsértette a vonatkozó eljárási szabályait, túllépte hatáskörét, következésképpen sérült az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított törvényes bírósághoz való joga.

A bíróság fenti eljárása olyan súlyos eljárási szabálysértés, ami önkényes eljárásnak tekintendő, és egyúttal sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményét is. Ugyanis a jog által meg nem engedett módon nem pusztán az adózó magatartását tette a vizsgálata tárgyává, hanem azt önkényesen az indítványozó terhére értékelte, aminek következtében az adózó magatartására hivatkozva nem mondta ki az adó konfiskáló és jogellenes jellegét. Olyan adónak nem mondta ki a jogellenes jellegét, amely még a Kúria és az AB korábbi gyakorlata szerint is irreálisan magas, jogsértő mértékű. Ez a körülmény már önmagában súlyosan sérti indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogát, azon belül is a törvényes bírósághoz való jogát, illetve ezzel kapcsolatban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményét is, így önmagában ezen az alapon is meg kell állapítania a tisztelt Alkotmánybíróságnak az alaptörvény sérelmét és meg kell semmisítenie a bírósági határozatokat.

Budapest, 2022-05-05

indítványozó képviselőjében, t

A mellékletek sorszámozott fels

1. ügyvédi meghatalmazás
2. a Győri Törvényszék 8.K.700.477/2021/6. számon hozott ítélete
3. a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5030/2020/5. számú határozata
4. a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal KEB/4/1047-2/2016. számú közigazgatási határozata
5. a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal (az ügyszám kijavítását követően) KEB/4/1047-4/2016. számú határozata
6. a Tatai Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője, mint elsőfokú hatóság 2016. szeptember 14. napján kelt, VIII/12-197/2016/35804. számú határozata
7. a Tatai Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője, mint elsőfokú hatóság 2016. október 17. napján kelt, VIII/12-197-1/2016/35804. számú határozata

