

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3460/2020. (XII. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.247/2019/24. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője (dr. Babits András egyéni ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Indítványában a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.247/2019/24. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, többek között azon okból, hogy álláspontja szerint Etyek Nagyközség Képviselő-testületének 32/2012. (XII. 27.) számú helyi önkormányzati rendelete (a továbbiakban: rÖr.) 10. § (2) bekezdése, továbbá Etyek Nagyközség Képviselő-testületének 31/2015. (XI. 27.) számú helyi önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 10. § *b*) pontja alaptörvény-ellenes.
- [2] 2. Az indítvány benyújtására alapul szolgáló ügynek az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából lényeges elemei a következők.
- [3] 2.1. Az indítványozó 2006-ban Etyek Község Önkormányzata eladótól vásárolt egy művelésben felhagyott bányaként szereplő külterületi ingatlant, melyen a bányászati jog továbbra is az önkormányzatot illeti meg; az indítványozó üzemeltetési megállapodás keretében dolomitbányaként műveli a területet. 2013-ban az eladó feltűnő értékaránytalanságra hivatkozva keresetben támadta az adásvételi szerződést; a per végül a Kúria mint felülvizsgálati bíróság ítéletével zárult, amely az indítványozót közel 7,5 millió forint és kamatai, Etyek Nagyközség Önkormányzatát pedig hasonló mértékű perköltség megfizetésére kötelezte. Az indítványozó állítása szerint a kölcsönös teljesítési kötelezettség egyenlegének megállapítása az indítvány benyújtásáig nem történt meg, és az adásvételi szerződés egyik rendelkezése szerinti további fizetési kötelezettséggel kapcsolatban is vita folyik a felek között. Mindezek alapján az indítványozó álláspontja szerint az elsőfokú adóhatóság és az indítványozó között elszámolási jogviták vannak folyamatban.
- [4] 2.2. Az indítványozó 2017 novemberében jelentette be az ingatlant érintően a telekadó fizetési kötelezettségét; az e célra szolgáló nyomtatványon építési tilalom miatt, valamint a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 19. § *d*) pontja alapján összességében közel 100 000 m² területre vonatkozó adómentességet tüntetett fel, ennélfogva a telekadó alapjaként ennyivel csökkentett területet szerepeltetett. Etyek Nagyközség jegyzője mint önkormányzati adóhatóság (a továbbiakban: elsőfokú adóhatóság) határozatával 2012. évtől visszamenőleg 3 177 600 Ft/év összegben állapította meg az indítványozó telekadó fizetési kötelezettségét. Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Fejér Megyei Kormányhivatal mint másodfokú adóhatóság (a továbbiakban: másodfokú adóhatóság) megsemmisítette az elsőfokú határozatot és új elsőfokú eljárás lefolytatását rendelte el. Az új eljárásra nézve iránymutatásként előírta, hogy amennyiben az adózó a bevalláson mentesség érvényesítését jelöli, úgy az elsőfokú adóhatóságnak részletesen indokolnia szükséges, ha az adózó által hivatkozott bizonyítékokat nem tartja alkalmasnak annak érvényesítéséhez.
- [5] 2.3. Az új eljárás során az indítványozó a jogszabályi előírásoknak megfelelő nyomtatványon tett eleget a bevallási kötelezettségének, ahol ismét a Hatv. 19. § *c*) és *d*) pontja szerinti mentességek igénybevételét jelölte meg. Az elsőfokú adóhatóság felhívására a mentességek tekintetében a Veszprémi Bányakapitányság 10.596/2004. számú határozatára hivatkozott olyanként, amelyben a bányatelek védő-biztonsági övezete

meghatározásra került. Az építési tilalom tekintetében a Veszprém Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály Bányászati Osztálya (a továbbiakban: Bányafelügyelet) által Etyek Nagyközség Önkormányzata részére megküldött, építési- és telekalakítási tilalom bejegyzésének kezdeményezése iránti, VE-V/001/2222-4/2017. számú iratát csatolta.

- [6] Az elsőfokú adóhatóság a tényállás tisztázása érdekében tájékoztatást kért a Nemzetgazdasági Minisztérium Jövedelemadók és Járulékok Főosztályától (a továbbiakban: NGM) arra vonatkozóan, hogy külszíni fejtésű anyagbánya esetén mi számít bele a „védő-biztonsági övezet” fogalmába, valamint honnan kaphatnak kontroll információt annak területe meghatározásához. Válaszában az NGM – azon túl, hogy a Hatv. 19. § d) pontja szerinti mentességi okot a perbeli ingatlan tekintetében alkalmazhatónak találta – rögzítette, hogy maga a Hatv. a „védő-biztonsági terület (övezet)” fogalmát nem határozza meg; „az egyes ágazati jogszabályok eltérő tartalommal és elnevezéssel írják körül azt a területnagyságot, amely az adott vállalkozási tevékenység folytatásához annak sajátosságaira és a biztonsági követelményekre tekintettel szükséges”. Az NGM arra is utalt, hogy a Bányabiztonsági Szabályzat kiadásáról szóló 12/2003. (III. 14.) GKM rendelet (a továbbiakban: GKM rendelet) melléklete alapján a külszíni bányához tartozó védő- és határpillérek méretei megfelelő műszaki ismeretek birtokában vélhetően megállapíthatók, ezért javasolta szakhatóság közreműködését. Az elsőfokú adóhatóság belföldi jogsegély keretében a Bányafelügyelethez fordult a bányatelkek kapcsán kijelölt védő-biztonsági terület (övezet) területének meghatározása érdekében. A Bányafelügyelet a megkeresésre adott válaszában arról tájékoztatta az adóhatóságot, hogy a területnagyság meghatározása nem tartozik a feladatai közé, illetve jelezte, hogy hites bányamérő igénybevételével ellenőrizhető a szükséges adat. Ezt követően az elsőfokú adóhatóság szakértőként kirendelt egy hites bányamérőt az ingatlanon bejegyzett bányatelkek védő-biztonsági területének (övezet) számszerű meghatározása érdekében. A szakértő által elkészített területszámítás és műszaki leírás alapján a biztonsági övezet koordinátákból számított területe több mint hétszer kisebb az indítványozó által megjelölt területnél.
- [7] 2.4. Az elsőfokú adóhatóság ezt követően hozta meg az 1/1255-12/2018. számú határozatát, mellyel az indítványozót 2013-2018. évekre összesen 17 660 550 Ft telekadó megfizetésére kötelezte. Rögzítette, hogy az rÖr., valamint az Ör. szabályozta a településen a telekadót; az indítványozó adóalanyisága 2008. március 28. napján keletkezett, azonban a 2013. évet megelőző időszak vonatkozásában az adómegállapítási jog elévült. Az indoklás a Hatv. 19. § c) pontja szerinti mentességi ok tekintetében megállapította, hogy az ingatlan-nyilvántartás adatai szerint az ingatlan tulajdoni lapján építési tilalom nincs bejegyezve, márpedig az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 20. § (6) bekezdése alapján a tilalmat az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni. Utalt arra, hogy az indítványozó által csatolt bányakapitányügyi megkeresés ellenére az elsőfokú határozat meghozatala időpontjában az építési tilalom nem állt fenn az ingatlan vonatkozásában, így ezen adómentesség iránti kérelem nem volt figyelembe vehető. A Hatv. 19. § d) pontja szerinti másik mentességi ok tekintetében nem fogadta el az indítványozó által a bevallásban feltüntetett védőbiztonsági területet, mint az adómentesség alapját, hanem azt a szakértői vélemény alapján állapította meg. Az rÖr. és az Ör. szerinti 25 Ft/m²/év adómértéket alkalmazva került megállapításra a telekadó összege.
- [8] 2.5. Az indítványozó fellebbezéssel élt az elsőfokú határozattal szemben, melyben többek között a védő-biztonsági övezet területének téves megállapítására hivatkozott a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Bat.) 32. § (1) bekezdése és a GKM rendelet 1. § (2) bekezdés 1-11. pontjai alapján. Kifogásolta azt is, hogy az elsőfokú adóhatóság által felkért szakértő végzettsége nem felel meg a GKM rendelet szerinti szakértői minősítésnek. A figyelembe nem vett építési tilalom vonatkozásában előadta, hogy azt az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéstől függetlenül fennállónak kellett volna tekinteni.
- [9] A fellebbezés nyomán eljáró másodfokú adóhatóság az FE/03/143-1/2019. számú határozatában az elsőfokú határozatot annyiban változtatta meg, hogy az adómegállapításhoz való jog elévülésére tekintettel a 2013. évre vonatkozó adó törléséről rendelkezett, ezen túl az elsőfokú határozat egyéb rendelkezéseit nem érintette. A kirendelt szakértő kompetenciájával kapcsolatos hivatkozást a hites bányamérőről szóló 12/2010. (III. 4.) KHEM rendelet 2. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja alapján cáfolta.
- [10] 2.6. Az indítványozó a határozattal szemben közigazgatási pert indított. Hivatkozott arra, hogy az adómegállapítás alapjául szolgáló rÖr. és Ör. az Alaptörvénybe ütközik, az eljáró adóhatóságok az ügy érdemére kiható

ún. abszolút eljárási hibákat vétettek, az elsőfokú adóhatóság eljárása a tisztességes eljárás követelményeit sértette, továbbá eljárásaik során az adóhatóságok a vonatkozó jogszabályokat tévesen értelmezték. Az ügy előzményei között utalt a 2.1. pontban (Indokolás [3]) ismertetett jogvitára. Állította, hogy mivel az rÖr. és az Ör. a telekadó mértéke vonatkozásában aszerint differenciál, hogy az adó tárgyát képező telek külterületi vagy belterületi telek-e és valamennyi külterületi ingatlan esetében területalapon, 25 Ft/m² a fizetendő adó mértéke, ezért az rÖr. 10. § (2) bekezdése és az Ör. 10. § b) pontja a Hatv.-nek a 2017. január 1-je előtt hatályos 6. § c) pontjába ütközik.

- [11] Álláspontja szerint a külterületi telkek esetében az önkormányzat mint jogalkotó nem volt figyelemmel a helyi sajátosságokra, amikor egyetlen differenciálatlan adómértéket állapított meg valamennyi külterületi telekre. Az adó mértéke konfiskáló, mivel az 1 hektárra vetített éves adóteher közel azonos a külterületi ingatlanok hektáronkénti forgalmi értékével. Az önkormányzat azt sem vette figyelembe, hogy a telek – ellentétben a többi külterületi telekkel – bányaművelés alá tartozik, ezért a bányüzem bezárásakor jelentős rekultivációs költségek fognak felmerülni; míg a többi telken a földvédelmi teendők költségigénye ennél lényegesen alacsonyabb. Nézete szerint a telekadónak objektív vagyoni alapú adónak kellene lenni, ahol az adó mértéke a telek értékéhez viszonyul; ezen túlmenően a megállapított adó nincs tekintettel az adóalany teherviselő képességére és alkalmas tulajdonának elvonására, hiszen a fizetendő adó 1-2 év alatt meghaladja az ingatlan forgalmi értékét. Mindezek alapján az indítványozó az rÖr. és az Ör. más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló Kúria előtti eljárás bírói indítványozása iránt terjesztett elő kérelmet. A kérelemének a bíróság nem adott helyt.
- [12] Az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértések között az indítványozó a szakértő kirendelésével kapcsolatosan sérelmezte, hogy arról, illetve az esetleges szemle időpontjáról értesítést nem kapott, és az elkészült szakvéleményt sem az elsőfokú, sem a másodfokú adóhatóság nem kézbesítette számára. Ezáltal sérültek az ügyfél jogai, nevezetesen az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.) 58–59. §-ban rögzített tényállás tisztázási kötelezettség és nyilatkozattételi jogosultság. Állította továbbá, hogy a védő-biztonsági övezet területének meghatározása szemle nélkül szakszerűen nem lett volna foganatosítható, így amennyiben mégis volt szakértői szemle, úgy az eljárás az Air. 64. §-át is sérti, mivel erről értesítést nem kapott; amennyiben viszont nem volt szakértői szemle, úgy a tényállás tisztázási kötelezettségét sértette meg az elsőfokú adóhatóság. Hivatkozott az Air. 68. § megsértésére is, mivel az ügyben tárgyalás tartására sem került sor. Nem volt ismert az indítványozó előtt az sem, hogy az elsőfokú adóhatóság milyen kérdéseket intézett a kirendelt szakértőhöz, illetve amennyiben ezek között szerepelt az adójogi értelemben vett védő-biztonsági övezet meghatározása is, úgy erre a szakértő – nem lévén adószakértő – nem rendelkezett kompetenciával.
- [13] A tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelme, illetve a kizárási ok figyelmen kívül hagyása kapcsán az indítványozó utalt a Bányafelügyeletnek az érintett bányatelek vonatkozásában építési- és telekalakítási tilalom bejegyzetésének kezdeményezése tárgyú megkeresésére, melyet az önkormányzat a 2018. január 25-i ülésén tárgyalta meg, majd a határozatával nem támogatta az építési tilalom bejegyzésének elrendelését. A képviselőtestület ülésén az elsőfokú adóhatóságként eljáró jegyző tanácskozási joggal részt vett, ott felszólalt. A jegyző kifejtette, hogy a tilalom elrendelése nem kötelező, annak adóvonzata is van, mivel a tilalom alól kivont területre nem kell helyi adót fizetni az elrendelést követő évtől. Ezen magatartása sérti az Air. 3. §-t, illetve az Alaptörvény XXIV. cikkét, a jóhiszemű és tisztességes eljárás elvébe ütközik, ezáltal az adóeljárás törvénytelenességét eredményezi az indítványozó szerint. Hivatkozott továbbá a közte és az önkormányzat között folyamatban volt peres eljárással összefüggésben arra is, hogy továbbra is elszámolási vita áll fenn köztük, ezért az elsőfokú adóhatóság kizárt az eljárásból, melyet a jegyzőnek – más eljáró szerv kijelölése érdekében – be kellett volna jelentenie. Mivel erről a jegyző nem intézkedett, emiatt az eljárás az Air. 32–35. § rendelkezéseibe is ütközik, amely abszolút hatályon kívül helyezést eredményező jogsértésnek minősül.
- [14] Az ágazati jogszabályok helytelen értelmezése kapcsán – többek között – kifejtette, hogy az eljáró adóhatóságok a Hatv. által felhívott védő-biztonsági területnek (övezetnek) téves jogértelmezéssel csupán a Bat. szerinti védősávot feleltették meg, a védőpillért és a határpillért nem. Ez azonban téves jogi- és bányaszakmai alapokon nyugszik, és az Alaptörvény 28. cikkével is ellentétes. Ennek következtében az elsőfokú adóhatóság tévesen állapította meg az adó hatálya alá tartozó területet, megsértve ezzel a Hatv. 19. § d) pontját.
- [15] A perben alperesként eljáró másodfokú adóhatóság a kereset elutasítását kérte, változatlanul fenntartva a határozatában foglaltakat. Az elsőfokú adóhatóság tényállás tisztázási kötelezettsége körében utalt az Air. 58. § (4) bekezdése rendelkezésére, miszerint a hatóság szabadon választhatja meg a bizonyítás módját és a bizonyítékokat bizonyító erejüknek megfelelően értékeli. Az eljárás ezért nem jogszabálysértő amiatt, hogy tárgyalás, illetve helyszíni szemle tartására nem került sor. A szakértő nem jogkérdésben foglalt állást, pusztán terület-

számítást végzett, így az indítványozót amiatt sem érte jogsérelem, hogy nem tehetett fel kérdéseket a szakértőnek. Az indítványozónak lehetősége volt arra, hogy az eljárás irataiba bármikor betekintszen, és az érdemi döntés elleni fellebbezésében vitassa a szakértő által tett megállapításokat. Az elsőfokú adóhatósággal szembeni kizárási ok fennálltát is vitatta, mivel a korábbi jogvita jogerősen lezárult és abban félként az önkormányzat, nem pedig a jegyző vett részt. Ezért az abszolút kizárási ok fel sem merülhetett, míg az Air. 32. § szerinti relatív kizárási okra az indítványozó nem hivatkozott. A Hatv. 19. § d) pontja szerinti mentességi ok értelmezése kapcsán fenntartotta a másodfokú határozatban részletesen kifejtett jogi álláspontját.

- [16] 2.7. A bíróság a keresetet alaptalannak találta. Rámutatott: abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az alperes az eljárása során a rá irányadó anyagi- és eljárási szabályokat megtartotta-e, a tényállást tisztázta-e, a döntését megfelelően indokolta-e és azt milyen bizonyítékokra, milyen bizonyítási eljárás lefolytatására alapította.
- [17] Az adó mértékéhez kapcsolódó indítványozói érveléssel szemben a bíróság arra mutatott rá arra, hogy a Hatv. 2016. december 31-ig hatályos 6. § c) pontja szerint az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy az adó mértékét nemcsak a felperes által hivatkozott helyi sajátosságokhoz, hanem az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan állapítsa meg, figyelemmel a felső határokra is, így a helyi adórendelet megalkotásánál a helyi sajátosságok mellett az adóalanyok teherviselő képességének a figyelembevétel is ugyanolyan fontos szempont. Ez azt jelenti, hogy a külterületi telkek vonatkozásában önmagában a differenciálatlan adómérték nem teszi jogellenessé a helyi adórendelet adómértékre vonatkozó rendelkezését. A 25 Ft/m²/év adómérték jóval a felső határ alatt van. Az indítványozó egyrészt nem adott elő konkrét adatot az ingatlan forgalmi értékére nézve, mindössze általánosságban, a perrel nem érintett környékbeli művelés alatt álló külterületi ingatlanok hektárra vetített forgalmi értékét jelölte meg, így mindössze állította, hogy a hektáronkénti évi adó konfiskáló jellegű. Nem vezette le és semmivel nem támasztotta azonban alá, hogy az mennyiben van vagy nincs tekintettel konkrétan az indítványozó mint adózó teherviselő képességére, illetve mely okból alkalmas a tulajdonának elvonására.
- [18] A bíróság vizsgálta, hogy az indítványozó által állított súlyos eljárási jogszabálysértések bekövetkeztek-e, és amennyiben igen, úgy azoknak az ügy érdemére lényegi kihatása volt-e.
- [19] A jegyző kizárására irányuló indítványozói érveléssel szemben a bíróság arra mutatott rá, hogy a jogvita évekkel korábban jogerősen lezárult, és abban félként nem a jegyző, hanem az önkormányzat volt a felperes. Ezért az Air. 33. § (1) bekezdése szerinti kizárási ok fel sem merülhetett, ahogyan az ezzel analóg módon magára az adóhatóságra alkalmazható 33. § (3) bekezdése sem; az Air. 32. § által szabályozott ún. relatív kizárási ok fennálltára pedig az indítványozó sem az alap-, sem a megismételt eljárásban, illetve az azok során benyújtott fellebbezéseiben nem hivatkozott.
- [20] A bíróság a tisztességes eljárás elvének megsértését a jegyző felszólalása miatt állító indítványozói érveléssel kapcsolatban azt állapította meg, hogy az egy általános, tájékoztató jellegű hozzászólás volt, melyet követően a képviselő-testület nem rendelt el az ingatlanra vonatkozóan építési tilalmat. Ennek azonban az ügy érdemi kimenetele szempontjából azért nem volt jelentősége, mert a Hatv. 19. § c) pontja tekintetében kizárólag az ingatlan-nyilvántartásba már bejegyzett tilalom vehető figyelembe. Rámutatott a bíróság arra is, hogy ezen időpontban az alapeljárásban hozott elsőfokú határozat már meghozatalra került, az ellen az indítványozó előterjesztette a fellebbezését, melyet az elsőfokú adóhatóság addigra már elbírálásra felterjesztett a másodfokú adóhatósághoz. Az indítványozó azonban még ekkor sem kifogásolta ebben a vonatkozásban a jegyző eljárását.
- [21] Az indítványozó az eljárási jogszabálysértések körében kifogásolta többek között a tárgyalás elmaradását, a szakértő kirendelésével kapcsolatos hatósági eljárást, az ügyféli jogainak megsértését, illetve a tényállás-tisztázási kötelezettség elmulasztását is. A bíróság megállapította, hogy az adóhatósági eljárás nem minősül jogszabálysértőnek amiatt, mert annak során tárgyalás, illetve helyszíni szemle tartására nem került sor. E körben a bíróság utalt az Air. 2. §-ra, az Air. 58. § (4) bekezdésére. Az Air. 68. § (1) bekezdése szerint az adóhatóság akkor tart tárgyalást, ha a tényállás tisztázásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására, így tárgyalás tartása a vitatott eljárásban nem volt kötelező. A szemle tekintetében az Air. 64. § (1) bekezdése szintén lehetőségként rögzíti a szemle elrendelését.
- [22] Az indítványozó nyilatkozattételi joga nem sérült, az Air. 59. § (1) bekezdése ugyanis biztosítja, hogy az adózó az eljárás során bármikor nyilatkozatot tegyen, míg a (2) bekezdés rögzíti, hogy az adóhatóság akkor hívja fel az adózót nyilatkozattételre, ha ez a tényállás tisztázása érdekében szükséges. Az elsőfokú adóhatóság a Hatv. 19. § d) pont szerinti mentesség tekintetében határozott úgy, hogy mivel az ott rögzített védő-biztonsági terület

meghatározásához szükséges szakértelemmel nem rendelkezik, ezért az Air. 67. § (1) bekezdése értelmében szakvéleményt kér; a (4) bekezdése rögzíti azt, hogy az adóhatóság felhívására köteles az adózó a szakértői vizsgálatban közreműködni. Erre azonban az ügyben nem volt szükség, a szakértő feladata mindössze az volt, hogy a rendelkezésére bocsátott iratok alapján – melyek a védő-biztonsági terület tekintetében a szükséges adatokat tartalmazták – a területszámítást elvégezze. További kérdéseket az elsőfokú adóhatóság sem tett fel a szakértő felé, így a felperest sem érte jogsérelem amiatt, hogy nem tehetett fel kérdéseket a kirendelt szakértőnek. A bíróság utalt az Air. 57. § (1) bekezdésére; ezt figyelembe véve az eljárás során idézésről szó sem lehetett, értesítésre pedig – mivel a szakértőt nem hallgatták meg – értelemszerűen nem került sor; szemlét és tárgyalást az elsőfokú adóhatóság nem tartott.

- [23] Az indítványozó azt is sérelmezte, hogy az elkészült szakvéleményről nem értesült, azt részére nem kézbesítették. A bíróság hangsúlyozta, hogy ebből eredően az indítványozót azért nem érte jogsérelem, mert a szakvéleménnyel szemben önálló jogorvoslati lehetőséget az Air. nem biztosít. A szakvéleményben tett megállapításokat az érdemi döntés elleni fellebbezésben lehet vitatni, ahogyan azt az indítványozó meg is tette; azonban kizárólag abban a körben, hogy álláspontja szerint az eljáró szakértő végzettsége nem felelt meg a GKM rendelet szerinti szakértői minősítésnek. Az indítványozó már az elsőfokú határozatból értesült arról, hogy az elsőfokú adóhatóság döntése alapjául a szakvélemény szolgált, azonban az iratbetekintés lehetőségével sem ekkor, sem a másodfokú határozat kézhezvételét követően nem élt. Még a közigazgatási per kezdetén is arra hivatkozott, hogy a szakértői véleményben foglaltakat nem volt lehetősége megismerni, ezért a bíróságtól kérte annak kézbesítését, és csak az eljárás későbbi szakaszában élt iratbetekintési jogával. Az Air. 42. § (1) bekezdése az eljárás megindulásától kezdve biztosította az indítványozónak az iratbetekintés jogát, ő azonban nem élt ezzel.
- [24] A bíróság álláspontja szerint – az indítványozói hivatkozással ellentétben – az elsőfokú hatóság éppen a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségének tett eleget akkor, amikor először hiánypótlás keretében próbálta meg a felperestől beszerezni az általa hivatkozott mentességi okok igazolására szolgáló dokumentumokat, majd ebben a körben megkeresésekkel, belföldi jogsegéllyel élt, ezt követően, annak eredménytelensége okán és szakértelem hiányában a szakértő kirendelése mellett határozott. Mind a másodfokú, mind az elsőfokú adóhatóság döntése megfelel az Air. 73. § (1) bekezdésében a döntéssel szemben támasztott tartalmi követelményeknek is. Mindezek alapján a bíróság az indítványozó által hivatkozott, az ügy érdemére lényegi kihatással bíró súlyos eljárási jogsértéseket nem látta megállapíthatónak az adóhatóságok eljárása kapcsán.
- [25] A bíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy jogszerűen jártak-e el az adóhatóságok, amikor az indítványozó által az adóbevallásban feltüntetett mentességi okok közül a Hatv. 19. § c) pontjára történő hivatkozást egyáltalán nem fogadták el, míg a 19. § d) pont alapján adómentesként feltüntetett terület helyett a szakértői számítások alapján ennél sokkal kisebb mértékben állapították meg. A bíróság azt állapította meg, hogy az indítványozó által becsatolt dokumentumok nem voltak megfelelőek a mentesség igazolására; a Hatv. 19. § d) pontjában szerepeltetett védő-biztonsági terület fogalom-meghatározása körében vita alakult ki a peres felek között amiatt, mert a definíció egy olyan adójogi rendelkezés, amely nincs teljes mértékben összhangban az ágazati jogszabályokban, jelen esetben a Bat.-ban és a GKM rendeletben szereplő fogalom-meghatározásokkal. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy az eljáró adóhatóságok kizárólag a bányatelek védősávjának területét vették figyelembe, míg a bányatelek egyéb biztonsági övezeteinek (határpillér, védőpillér) területét figyelmen kívül hagyták, pedig véleménye szerint a biztonsági övezetekhez ezen területek is hozzátartoznak. Ehhez képest a másodfokú adóhatóság a Bat. 32. § (1)–(2) bekezdései, a Korm. rendelet 19/A. § (1)–(2) bekezdései, a Hatv. indokolása és a GKM rendelet 1. § (2) bekezdése alapján azt állította, hogy a Hatv. 19. § d) pontja szerinti védő-biztonsági terület (övezet) fogalmának bányászati tevékenység esetén kizárólag a biztonsági övezet, illetve a védősáv felel meg, a védőpillér és a határpillér nem.
- [26] A bíróság álláspontja az volt, hogy a fogalmaknak az indítványozó által hivatkozott anomáliája csak látszólagos. Ami a mentességi okokat, azok alkalmazhatóságát illeti, az ügyben eljáró adóhatóságoknak a Hatv.-ból, annak rendelkezéseiből kellett kiindulniuk. Tény, hogy a Hatv. a védő-biztonsági terület (övezet) fogalmát nem határozza meg, ahogyan az is, hogy az egyes ágazati jogszabályok a tevékenység sajátosságaira, biztonsági követelményekre tekintettel eltérő tartalommal és elnevezéssel írják körül az ide értendő területnagyságot. Annak meghatározása azonban, hogy adott esetben mekkora nagyságú terület értendő a védősávba, védő- és határpillérekbe tartozónak, nem lehet az adóhatóságok feladata. Éppen ezért a fogalom-meghatározás szempontjából jelentősége van a Hatv. 19. § d) pontjában szereplő azon kitételnek is, miszerint jogszabályban vagy hatósági előírásban megállapított védő-biztonsági terület az, amely a telekadó alóli mentességet megalapozhatja.

Jelen esetben tehát a bányászati ágazati jogszabályok alapján az azt alkalmazni köteles bányászati hatóságoknak kell megállapítani a definícióba tartozó területet.

- [27] Az indítványozó a 10.596/2004. számú bányakapitánysági határozatot jelölte meg olyanként, amely a menteségi ok igazolására alkalmas. Mindezek alapján a bíróság álláspontja az volt, hogy a Hatv.-ben szabályozott védő-biztonsági területtel összefüggésben kizárólag annak volt jelentősége, hogy az e tárgyban rendelkezésre álló hatósági határozatok alapján a figyelembe vehető konkrét területnagyság meghatározható legyen. Ez az az adat, amely a hatósági határozatokból az elsőfokú adóhatóság számára nem volt számszerűen megállapítható, amely így szakkérdésnek minősült, ezért került sor a szakértő kirendelésére. A védő-biztonsági terület Hatv.-ben szabályozott adójogi definícióját a jelen ügyben a Bat. és a GKM rendelet töltik meg tartalommal, melyek alapján az illetékes bányászati hatóság jogosult és köteles a bányatelek kijelöléséről szóló hatósági határozatában a szükséges körben a biztonsági övezetet (védősáv, védőpillér, határpillér) megállapítani, illetve kijelölni. Ez megtörtént, az erről szóló határozatok rendelkezésre álltak és azokat az elsőfokú adóhatóság a szakértő rendelkezésére bocsátotta.
- [28] A szakértő feladata arra korlátozódott, hogy a hatósági határozatok előírásai alapján a számszerű területadatot, konkrét területnagyságot meghatározza. A szakértő kirendelő végzésének rendelkező része helyesen tartalmazta a szakértő feladatát, nevezetesen a védő-biztonsági terület (övezet) meghatározását. E körben követte a Hatv.-ben szereplő adójogi fogalmat. A szakértő az általa készített műszaki leírásban hivatkozik a határozatokra, a számításait az ott meghatározott védősáv alapján végezte el, és számította ki a biztonsági övezet területét. A Hatv. 19. § d) pontja szerinti adómentesség alá tartozó terület meghatározása körében az eljáró hatóságokat további tényállás tisztázási kötelezettség nem terhelte. A bíróság álláspontja szerint a szakértő számításait az indítványozó nem vitatta; mivel – nézete szerint – nem minősül vitásnak az, hogy az indítványozó szerint a védősávon kívül még a határpillért és védőpillért, illetve azok területét is figyelembe kellett volna venni. Az illetékes bányászati hatóság feladata annak eldöntése, hogy mi tartozik a védősávba, nem pedig a szakértőé, vagy az eljáró adóhatóságé.
- [29] Végül a bíróság a szakértőnek a felperes által vitatott kompetenciájával összefüggésben rámutatott arra, hogy a szakértőnek nem képezte feladatát a védő-biztonsági terület meghatározása, mivel ez az ágazati jogszabályok alapján a bányászati hatóság feladata. A szakértőnek mindössze a hatósági határozatban meghatározott védősáv konkrét területnagyságát kellett kiszámítania, melyre a megfelelő kompetenciával rendelkezett.
- [30] 3. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, melyet az Alkotmánybíróság főtítkárának hiánypótlásra felhívását követően kiegészített.
- [31] Az indítványban az Abtv. 27. §-a alapján a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.247/2019/24. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, „elsődlegesen, az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján, azon okból, hogy álláspontunk szerint a perben alkalmazott jogszabályok közül [az rÖr. 10 § (2) bekezdése és az Ör. 10. § b) pontja] az Alaptörvény 13. cikkébe [helyesen XIII.] és az Alaptörvény 32. cikkének (3) bekezdésébe ütközik, másodlagosan, az Abtv. 27. § alapján, annak okán, hogy az elsőfokon eljáró bíróság ítélete az Alaptörvény XXIV. cikk első bekezdésébe és az Alaptörvény XXVIII. cikk rendelkezésébe ütközik”.
- [32] 3.1. Az indítványozó álláspontja szerint az rÖr., illetve az Ör. hivatkozott rendelkezései azért ellentétesek az Alaptörvény 32. cikkének (3) bekezdésével, mert a 2017. január 1-jét megelőzően hatályos Hatv. 6. § c) pontjába ütköznek. Az indítványban szereplő indokolás lényegében megegyezik a 2.6. pontban (Indokolás [10] és köv.) ismertetett érveléssel. E körben hivatkozott a Kúria Köf.5001/2013. számú, Köf. 5018/2016/4. számú valamint Köf. 5019/2018/4. számú határozatára. Az alaptörvény-ellenességet az indítványozó tehát amiatt állította, hogy a rendeleti szabályozás más jogszabályba, a Hatv.-be ütközik, viszont az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.
- [33] Az indítványozó szerint az rÖr., illetve az Ör. szabályozása azért ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkével, mert konfiskáló jellegű, nincs tekintettel az adóalany teherviselő képességére, és a tulajdon elvonására alkalmas, mivel a fizetendő adó 1-2 év alatt meghaladja az ingatlan forgalmi értékét, ami aránytalan terhelést jelent az adóalanyra nézve. Az indítványozó álláspontja szerint az adóval két évente meg kell váltani a tulajdonát, ami sérti az azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás elvét.

- [34] 3.2. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában fenntartotta azokat az eljárási jogi jellegű kifogásokat, amelyek miatt az adóhatóságok eljárása – álláspontja szerint – nem felelt meg a tisztességes hatósági eljárás követelményének és így az Alaptörvény XXIV. cikkének. Ezek: a) az elsőfokú adóhatósággal szemben fennálló kizárósi ok fennálltát az adóhatóságok nem észlelték, b) a szakértőt az adóhatóság jogkérdésben való állásfoglalására, nevezetesen a Hatv. 19 § d) pontja szerinti védő-biztonsági övezet értelmezésére jelölte ki, c) a szakértő kirendeléséről, a részére feltett kérdésekről az indítványozó nem kapott tájékoztatást, d) a szakértői szemle időpontjáról nem kapott értesítést, szemle tartására nem került sor, e) a szakvéleményt az adóhatósági eljárásban nem kézbesítették számára, f) a kirendelt szakértő szakvélemény adására kompetenciával nem rendelkezett. Az indítványozó azzal érvelt, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmaként az Alkotmánybíróság számos részjogosítványt azonosított, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba. E körben a határozat közlése vonatkozásában a 6/2017. (III. 10.) AB határozatra, a közlés módja tekintetében a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatra hivatkozott. A fegyveregyenlőség elvét a 10/2017. (V. 5.) AB határozat indokolásának [61]–[63] bekezdései tartalmazzák, az iratbetekintéshez való jogot pedig részletesen a 3311/2018. (X. 16.) AB határozat elemezte; a 3090/2019. (V. 7.) AB határozat indokolásának [30] bekezdése szerint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog a hatóság jogi eljárásának egészére nézve jelent egy alapjogilag egységként értékelt és védett minőséget.
- [35] Míg az alapjog részét képező jogosítványok az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti kritériumrendszerben igazolható módon korlátozhatók, addig a hatósági eljárásnak összességében szemlélve mindvégig tisztességesnek kell lennie. Az indítványozó álláspontja szerint ebben az is benne foglaltatik, hogy bár az egyes eljárási cselekmények, vagy azok túlnyomó többsége önmagában nézve lehet jogszerű, azonban együttesen mégis az eljárás tisztességtelenségét eredményezheti. Az alkotmányjogi panasszal érintett eljárásban is ez történt az indítványozó szerint: az „önmagukban (túlnyomórészt, de nem kizárólagosan) lényegi eljárási hibától mentes eljárási cselekmények oly mértékben az ügyféli eljárási és anyagi érdek ellenében hatnak, (így ellene vannak a józan észnek, továbbá sértik az általános együttműködési és tájékoztatási kötelezettséget), hogy az az eljárás tisztességtelenségét eredményezte”. Ilyennek tekintette a c)–e) pontokban ismertetett eljárási cselekményeket. Az indítványozó több szempontból is vitatta a bírósági döntésben szereplő, a 2.7. pontban (Indokolás [16] és köv.) ismertetett érveket, így pl. álláspontja szerint az elsőfokú eljárás során nem volt elvárható tőle, hogy folyamatosan iratbetekintést kérjen az eljárás során keletkezett iratokba, mivel nem feltételezte, hogy az adóhatóság döntéséhez nem találja elégségesnek az általa az adómentesség igazolására benyújtott dokumentumokat. Nézete szerint erről az adóhatóságnak tájékoztatnia kellett volna őt, különös tekintettel arra is, hogy az elsőfokú hatósági döntés alapjául kizárólag a beszerzett szakértői vélemény szolgált.
- [36] Az indítványozó álláspontja szerint „a tisztességes eljárás alapjogi követelménye megkívánja egy adóhatóságtól, hogy – akár kifejezett jogszabályi kötelezettsége, vagy sem – szakértő kirendeléséről az ügyfelet értesítse, az ügyféllel a szakértői véleményt megismertesse, arra az ügyfelet nyilatkoztassa, s a szakértői vélemény, illetve az ügyben releváns tényekről az ügyféltől rendelkezésre álló, a szakértőtől eltérő álláspont esetén a tényállást megkísérelje tisztázni, tárgyalás útján. Álláspontunk szerint a tisztességes eljárás követelménye aktív magatartást is feltételez a hatóság oldaláról: önmagában az a körülmény, hogy a törvény alapján az adóhatóság előtti iratokba az adózó betekinthez, azokról másolatot kérhet, nem teszi, nem tette az adóhatóság jelen beadványban kifogásolt eljárását tisztességesé. [...] Ezen túl, a Kp. 80. § alkalmazása folytán az indítványozónak már nem volt lehetősége a perben új igazságügyi szakértő igénybe vételére, így [...] nem állt már módjában annak korrekciója érdekében kérdést feltenni, észrevételt tenni, vagy új szakértő kirendelését indítványozni, mely tisztességtelen hatósági eljárás az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését sérti, azáltal, hogy tisztességtelen bírósági eljáráshoz vezetett. [...] [Az indítványozó] az elsőfokú adóhatósági eljárásban meg nem tett nyilatkozatait a fellebbezésre indult II. fokú hatósági eljárásban már nem pótolhatta, illetve meg nem tett bizonyítási indítványait sem terjeszthette elő, ami jogai korlátozása folytán olyan hátránnyá érte, melynek elszenvetését az ügyféli jogokkal összemérhető más, Alaptörvénnyel védett jog sem szükségessé, sem arányossá nem teszi.”
- [37] Az indítványozó álláspontja szerint szintén az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését sérti az f) pontban részletezett, a szakértő kompetenciájának állított hiánya. E körben – hasonlóan a bírósági eljárásban benyújtott iratokhoz – részletesen érvelt amellett, hogy a szakértőtől adójogi kérdésben kért szakvéleményt az elsőfokú adóhatóság.
- [38] Az indítványozó vitatta, hogy szemle nélkül, pusztán a dokumentumokból megállapítható lenne a védő-biztonsági terület nagysága. „A fenti eljárási hiányosságok jogsértő jellegét arra alapítottuk, miszerint az elsőfokú adóhatóság ezen mulasztásainak együttes hatása az lett, hogy ügyféli jogaink – az ügy érdemére kihatóan –

súlyosan sérültek, a hatósági döntés kialakításának folyamatában álláspontunk kifejtésének lehetősége megvonásával az eljárás előre mozdításának lehetőségétől elestünk, mindez pedig sértette az [... Air.] 58. és 59. §-t, továbbá az Alaptörvény XXIV. cikk első bekezdését is, hiszen amennyiben az I. fokú adóhatóság bizonyítást folytat le, úgy abban való nyilatkozattétel jogát nemcsak az adó alapjául szolgáló terület mértékére vonatkozóan, de a megszerzett szakértői véleményre is vonatkozóan biztosítani lett volna szükséges, ami elmaradt.”

- [39] Az a) pontban meghatározott eljárási jogsértés miatt is sérült az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése az indítványozó szerint. Az indítványozó érvelése e körben megegyezett a 2.6. pontban (Indokolás [10] és köv.) már ismertetett érveléssel. Az indítványozó vitatta a bírósági ítélet azon megállapítását, hogy az abszolút kizárási ok azért nem állt fenn, mert a megelőző {a határozat indokolásának 2.1. pontjában (Indokolás [3]) részletezett} perben az önkormányzat és nem a jegyző volt a peres fél.
- [40] Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését és XIII. cikkét azzal sértette meg, hogy az elsőfokú hatóság eljárásának tisztességtelenségét nem állapította meg, és nem helyezte hatályon kívül az elsőfokú határozatot. Kifogásolta továbbá, hogy a bíróság nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy a Hatv. 19. § *d)* pontja szerinti védő-biztonsági terület (övezet) fogalmába a határpillér és a védőpillér beletartozik-e. Az indítványozó álláspontja szerint „az ítélet indoklása homályos, saját fejtegetésével ellentmondó, a jogvita eldöntése körében alkalmazandó jogszabály adójogi jogviszonyra alkalmazandó tartalmára vonatkozóan semmilyen útmutatást nem ad”. Ezzel egyrészt megsérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt, az indokolt döntéshez való, másrészt a XXVIII. cikk (7) bekezdésébe foglalt, hatékony jogorvoslat-hoz való jogot is.
- [41] 4. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek. A testület megállapította, hogy az indítvány határidőben érkezett, az indítványozó érintettnek tekinthető és az ítélettel szemben további jogorvoslatra nincs lehetősége.
- [42] 4.1. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az rÖr. 10. § (2) bekezdéséhez, továbbá az Ör. 10. § *b)* pontjához kapcsolódó indítványozó érvelés tekinthető-e önálló indítványnak, illetve szükség lehet-e (az indítványozó által megjelölt) az Abtv. 28. § (1) bekezdése szerinti vizsgálatra.
- [43] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenességével kapcsolatos indítványrész nem tekinthető önálló indítványnak. Egyrészt, maga az indítványozó is a bírósági döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszának egyik indokának tekintette az érvelést. Másrészt az indítványozó nem kérte az Alkotmánybíróságtól sem az önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenességének megállapítását, sem azok megsemmisítését; nem jelölte meg továbbá az Abtv. 26. § (1) bekezdését sem. Így az indítványozói érvelés nem felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdésének, és az (1b) bekezdése *a)* és *f)* pontjában szereplő követelményeknek. Az indítványból kitűnően nem az önkormányzati rendeletek, hanem a bírósági döntés megsemmisítése volt az indítványozó célja, az önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenességéhez kapcsolódó érvelését csak ennek eszközünek szánta.
- [44] Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján az Abtv. 28. § (1) bekezdésének az alkalmazására sem látott indokot. Egyrészt, az Alaptörvény 32. cikkének (3) bekezdése nem tekinthető az indítványozó számára Alaptörvényben biztosított jognak {ld. pl. 3351/2017. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [33]}. Másrészt az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése szerint „[a] bíróság dönt [...] az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről”; így annak megítélésére, hogy az önkormányzati rendeletek megfelelnek-e a Hatv.-ben foglaltaknak, az Alkotmánybíróságnak nincsen hatásköre. Harmadrészt az indítványozó az alkotmányjogi panaszában is csak állította, hogy az adómérték konfiskáló jellegű, de ennek bizonyítására okiratot nem csatolt, így nem tett eleget az Abtv. 52. § (6) bekezdésében foglaltaknak. Ilyen dokumentum hiányában a lehetséges adómaximum (indexált 200 Ft/m²/év) megközelítően 10%-át kitevő adómérték nem veti fel az Abtv. 29. §-ában megkövetelt alaptörvény-ellenesség lehetőségét.
- [45] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: megfelelő indítvány alapján továbbra sem tartja kizártnak annak vizsgálatát, hogy egy, helyi adót megállapító önkormányzati rendelet konkrét szabályozása megfelel-e az Alaptörvényben, így különösen annak XIII. cikk (1) bekezdésében, illetve XXX. cikkében foglalt követelményeknek. 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 alaptörvény-ellenességét közvetlenül az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének, illetve XXX. cikkének sérelme miatt megállapítsa és megsemmisítse.

- [46] 4.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott indítványnak azon része, amely szerint a bírósági ítélet sérti az indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogát, nem felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdésének („az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia”), illetve 52. § (1b) bekezdése *b)* és *e)* pontjának (meg kell jelölni „az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét”, illetve „az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett [...] bírói döntés [...] miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével”). Az indítvány abban a vonatkozásban semmiféle érvelést nem tartalmaz, hogy maga a bírói döntés mennyiben sérti az indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikkében meghatározott jogát. A tulajdonjog sérelmével kapcsolatos indítványozói érvelés kifejezetten csak az rÖr. illetve Ör. állított alaptörvény-ellenességéhez kapcsolódik. Ezen érvelés vizsgálata azonban az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti vizsgálat lefolytatását jelentené, amelyre az Alkotmánybíróság a jelen eljárásban, a 4.1. pontban (Indokolás [41] és köv.) kifejtettek szerint nem látott lehetőséget.
- [47] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványnak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, illetve a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének sérelmét állító része megfelel az Abtv. 27. §-ában, illetve 52. § (1) és (1b) bekezdésében foglalt feltételeknek.
- [48] 4.3. Az Abtv. 29. §-a szerint „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy ezen vagylagos feltételnek az indítvány megfelel-e.
- [49] A határozat indokolásának 3.2. pontja (Indokolás [33] és köv.) *a)*, *b)* és *f)* pontjaiban állított alaptörvény-ellenességgel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is hangsúlyozza azon következetes gyakorlatát, mely szerint „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d)* pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel.” {3170/2014. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [8]} A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {ld. 3012/2016. (I. 25.) AB végzés, Indokolás [20]}. „Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíró« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]} A jelen ügyben az Alkotmánybíróság ilyen, tényállásmegállapítási, bizonyítékértékelési kérdésnek tekintette azt, hogy az elsőfokú adóhatósággal szemben felmerült-e abszolút kizárási ok, a szakértőt megfelelően rendelte-e ki az adóhatóság és rendelkezett-e a szükséges kompetenciával. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ezen kérdéseket a bíróság megvizsgálta, és részletesen megindokolta az indítványozó álláspontját elutasító döntését.
- [50] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító egyéb indítványi elemekhez {3.2. pont (Indokolás [33] és köv.) *c)*–*e)* pontjai} kapcsolódóan az Alkotmánybíróság korábbi, pl. 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatában már rögzítette, hogy az Alaptörvény XXIV. cikkében megfogalmazott, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog nem azonosítható a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal. Kiemelte: „Jogállami keretek között a »tisztességes« karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a sajátosságok figyelembe vétele mellett, de a hatósági eljárásban is meg kell jelennie a *fair* eljárás követelményeinek, amely követelményeket az alapjogi jogalanyisággal rendelkező ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként ki kell tudni kényszeríteni. E jogok érvényesíthetősége a hatóság működésének korlátja, jogszerű eljárásának pedig mércéje.

A fentiek szerinti jogállami követelményrendszernek a megnyilvánulása az, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke önálló, az ügyintézés alapjogaként ismeri el a *fair* hatósági eljáráshoz való jogot. Az alapjogi jogvédelem kiterjed a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és észszerű határidőn belüli ügyintézésére, a hatósági aktusok törvényben meghatározott indokolására [XXIV. cikk (1) bekezdés], valamint a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére [XXIV. cikk (2) bekezdés]. [...]

Szükséges emlékeztetni a hatósági eljárások sajátos jellemzőjére is. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is fenntartotta azon megállapítását, miszerint »a hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások« {165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 520; idézi: 3342/2012. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [13]}. Az idézett döntésben a testület a hivatalbóli eljárás sajátosságaival jellemezte a hatósági eljárást és a jogszabályokban megnyilvánuló közérdek közhatalom útján történő érvényesítését. [...] A közigazgatási szerv dönti el, hogy melyek a döntés meghozatalához szükséges, és melyek az irreleváns tényállási elemek. Jogállami körülmények között ugyanakkor a jogalkotó a közigazgatási hatósági eljárások esetében nem írhat elő a *fair* eljáráshoz való joggal ellentétes, az ügyfél és más érintett személy érdekeit teljes mértékben figyelmen kívül hagyó eljárási rendet [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 520].

A közigazgatási szerv a jogalkalmazás során, a konkrét eljárásaiban sem hagyhatja figyelmen kívül az ügyfél jogait, egyidejűleg kell teljesítenie közérdekvédelmi és szubjektív jogvédelmi funkcióját. [...]

Ellentétben a XXVIII. cikk (1) bekezdésének a tartalmával, a testület rendszerszintű, és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének tartalmát meghatározó, abszolút jogot eleddig gyakorlatában nem azonosított a tisztességes ügyintézéshez való alapjog kapcsán. Ugyanakkor megállapította számos olyan, az alapjog tartalmához tartozó részjogosítvány – korábban törvényben garantált jog – alapjogi jellegét, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba, és amelyek érvényesítése, a vizsgálati típusú hatósági eljárás alaki és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. [...] A tisztességes hatósági eljárás követelménye egyetlen hatósági eljárásban sem sérülhet, jóllehet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményrendszer eltérő lehet az egyes szakigazgatási eljárásokban, azok sajátosságaira tekintettel. Az Alaptörvényből levezethető követelményeknek tehát figyelemmel kell lenniük az egyes szakigazgatási eljárások speciális vonásaira.” {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [28]–[32], [34]}

- [51] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra is rámutatott, hogy a konkrétan kifogásolt hatósági eljárástól azok a követelmények kérhetőek számon, amelyeket a rá vonatkozó eljárási törvény vagy jogszabály kifejezetten tartalmaz; ilyenek hiányában esetlegesen az vizsgálható, hogy a jogi norma megfelel-e az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt követelménynek {ld. 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [75]; 3325/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [23]–[25]}.
- [52] Az indítványozó is arra utalt, hogy az ügyében folyt eljárás önmagában lényegi eljárási hibától mentes eljárási cselekményekből állt össze, azonban ezek összességében mégis az eljárás tisztességtelenségét okozták (ld. Indokolás [33]). Az Air. alapelvi rendelkezéseinek sérelmén kívül nem jelölte meg az Air. olyan konkrét rendelkezéseit, amelyek alapján az elsőfokú adóhatóságnak a szakértő kirendeléséről, a neki feltett kérdésről illetve a szakvéleményről az elsőfokú eljárás során tájékoztatni kellett volna az indítványozót, illetve ami alapján szemlét kellett volna tartani. Az indítványozó tehát nem állította, hogy az eljárás során konkrét, Air.-ba foglalt eljárási szabályt sértett az elsőfokú hatóság. Azt, hogy az eljárás egyébként megfelelt-e az Air.-ban foglalt szabályoknak, a bíróság vizsgálta és álláspontját részletesen indokolta.
- [53] Mindezek alapján az indítvány ezen eleme sem vet fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre vonatkozó kételyt.
- [54] Végül az Alkotmánybíróság az indítványnak azt az elemét vizsgálta meg, amely szerint a bíróság egyrészt azáltal, hogy nem orvosolta az eljáró hatóságok tisztességtelen eljárását, másrészt pedig azáltal, hogy nem foglalt állást érdemben abban a kérdésben, hogy a határpillér és a védőpillér beletartozik-e a Hatv. szerinti védő-biztonsági övezet fogalmába, megsértette az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe (különösen az indokolt döntéshez való joga) és XXVIII. cikk (7) bekezdésébe foglalt jogát. Az Alkotmánybíróság megállapította egyrészt, hogy az adóhatóságok eljárásában nem észlelhető olyan cselekmény vagy mulasztás, amely az eljárás tisztességtelenségét okozta volna (ld. Indokolás [46]). Másrészt, szemben az indítványozó álláspontjával, a bíróság részletesen vizsgálta és elemezte, hogy a Hatv. és az ágazati jogszabályok alapján hogyan kell megállapítani a védő-biztonsági övezet területét (ld. Indokolás [24]). E körben rámutat még arra, hogy az Alkotmánybíróság – először a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában – összefoglalta és meghatározta a tisztességes bírósági eljárás részét képező, az indokolt bírói döntéshez fűződő jog alkotmányos tartalmát.
- [55] „Az indokolt bírói döntéshez fűződő jog ebből következően az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerén belül jelentkezik. Az alkotmányos előírás ugyanakkor kizárólag az eljárási törvényekben foglaltak szerint kötelezheti a bíróságot a döntésének alapjául szolgáló indokok bemutatására. Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény e szabályát mindig együtt olvassa a jogvita jellege, és az adott ügy típusa által kijelölt konkrét eljárásjogi szabályokkal. [...] Az eljárási

törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Ennek megítéléséhez az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, a felek által az adott ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint az ügyben választ igénylő lényeges kérdéseket.” (Indokolás [33]–[34]) Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az indokolási kötelezettség azt az elvárást támasztja a bírósággal szemben, hogy a döntés indokolásának az ügy érdeme szempontjából releváns kérdésekre kell kiterjednie és nem minden egyes részletre {ld. pl. 3159/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [31]}. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a jelen ügyben a bíróság megfelelően indokolta, hogy mi alapján hozta meg a döntését.

- [56] A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság azt az indítványozói érvelést sem találta megalapozottnak, hogy a jogorvoslati kérelmét érdemben nem bírálta el a bíróság, és így sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt alapjoga.
- [57] A 4. pontban (Indokolás [40] és köv.) kifejtettek szerint az indítvány alapján nem merült fel sem alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekinthető kérdés, sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetősége, így az indítvány befogadásának feltételei nem állnak fenn.
- [58] 5. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva, az Abtv. 52. § (1) bekezdésére és (1b) bekezdésének *b*) és *e*) pontjára, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*) és *h*) pontjára tekintettel – visszautasította.

Budapest, 2020. december 1.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

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

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2003/2019.

