



A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
v é g z é s e

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: III / 0 1 8 5 1 - 0 / 2025		
Érkezett: 2025 JÚL 11.		
Erkezés módja		
<input type="checkbox"/> POSTÁN	<input checked="" type="checkbox"/> @	EGYÉB: <i>Kézbesivel</i>
Példány: 1	Melléklet: 4	Kezelőiroda: <i>clu</i>

Az ügy száma:

Kfv.I.35.102/2025/8.

A tanács tagjai:

Dr. Tóth Kincső a tanács elnöke

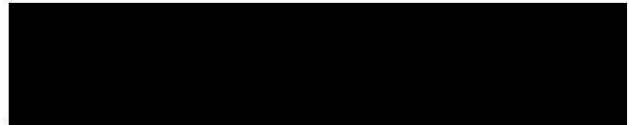
Dr. Figula Ildikó előadó bíró

Dr. Banu Zsoltné Dr. Szabó Judit bíró

Dr. Heinemann Csilla bíró

Dr. Sugár Tamás bíró

A felperes:



A felperes képviselői:

Vámos-Nagy Ernst & Young Ügyvédi Iroda
eljáró: Dr. Séra Gergely ügyvéd



Az alperes:

Budapest Főváros Kormányhivatala
(1052 Budapest, Váci u. 62-64.)

Az alperesi érdekelt:

Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros
Önkormányzata
(1067 Budapest, Eötvös u. 3.)

Az alperes képviselője:



kamarai jogtanácsos

A közigazgatási per tárgya:

helyi adó ügyben hozott közigazgatási

Kfv.I.35.102/2025/8.

határozat jogszerűsége vizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:

a felperes

A felülvizgálni kért jogerős határozat:

Fővárosi Törvényszék

107.K.702.259/2024/15. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a felülvizsgálati eljárást felfüggeszti és kezdeményezi az Alkotmánybíróságnál Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének építményadóról szóló 35/1995. (XII.15.) rendelete (a továbbiakban: Építményadó rendelet) - 43/2022.(XI.24.) önkormányzati rendelettel és 2023. január 1-ei hatállyal beiktatott - 6. § (3) bekezdése, 7. § (4) bekezdése, és 8/A. §-a Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésébe ütközésének megállapítását, e rendelkezések megsemmisítését és az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések alkalmazásának kizárását.

A végzés ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

Az Építményadó rendelet támadott rendelkezései

- [1] 6. § (3): „Az adó alapja a 2016-2017. években – az (1) bekezdéstől eltérően – az építmény korrigált forgalmi értéke.”
7. § (4): „A 6. § (3) bekezdése szerinti adóalap számítás esetén, az adó éves mértéke: a korrigált forgalmi érték 3,6 %-a.”
- 8/A. § (1): „Amennyiben az adótárgyra az adóhatóság 2016-2017. évekre 6. § (1) bekezdés és a 7. § (1)-(3) bekezdés alapján már megállapította az adót, az adóalanynak ezen időszakra adóbevallást, illetve adóbejelentést nem kell tenni, az adóhatóságnak pedig a 6. § (3) bekezdése és a 7. § (4) bekezdése alapján az adót nem kell megállapítania.”
- 8/A. § (2) „Az építményadóról szóló 35/1995. (XII.5.) Önkormányzati rendelet módosításáról szóló 43/2022. (XI.24.) Önkormányzati rendelet hatályba lépését követően a 2016. évre és 2017. évre megállapított adó nem lehet magasabb, mint a 6. § (1) bekezdése és a 7. § (1)-(3) bekezdése alapján egyébként számítandó adó összege.”

Kfv.I.35.102/2025/8.

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [2] A Budapest VI. kerület, [REDACTED] [REDACTED] szám alatt található, az ingatlan-nyilvántartásban „kivett, beépítetlen terület” megneveléssel [REDACTED] alatt nyilvántartott ingatlanoknak a felperes 2003. decemberétől kezdődően tulajdonosa. A felperest, mint ingatlan tulajdonost, az ingatlanok után telekadó-fizetési kötelezettség terheli.
- [3] Az alperesi érdekelt képviselő-testülete a telekadóról szóló 26/2015. (XI.19.) Önkormányzati rendeletnek (a továbbiakban: Telekadó rendelet) módosította az adó alapját, és 3. § (1) és (2) bekezdésben a telekadó alapját a telek korigált forgalmi értékében határozta meg.
- [4] Az alperesi érdekelt elsőfokú önkormányzati adóhatóságként eljárva, 2016. október 13-án kelt X-12018/5/2016. számú határozatával a Telekadó rendelet 3. § (2) bekezdése alapján a perbeli ingatlanra 2016. évre vonatkozóan 223.500.- forint telekadó előírást rendelt el, amely összeg 2017. évre is irányadó volt. A felperes a kivetéses adót nem csak a perbeli ingatlanra, hanem a tulajdonában álló valamennyi, a kerületben található, [REDACTED] alatt nyilvántartott ingatlan után megfizette 2016. és 2017. évben közel 230 millió forint összegben.
- [5] 2016. és 2017. években Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének 35/1995. (XII.15.) számú, az építményadóról szóló önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Építményadó rendelet) 6. §-a az építményadó alapját az ingatlan hasznos alapterülete alapján rendelte meghatározni.
- [6] Miután a helyi adóról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 7. § b) pontja az önkormányzat adómegállapítási jogát akként korlátozza, hogy a vagyoni típusú adók körében az épület, épületrész és a telek utáni adót egységesen – tételes összegben vagy a korigált forgalmi érték alapulvételével – kell meghatározni, 2016. és 2017. évben az alperesi érdekelt Telekadó és Építményadó rendelete a Htv. 7. § b) pontjába ütközött.
- [7] Ezt a jogszabályütközést az alperes is észlelte, és az alperes kormány megbízottja 2017. július 27-én kelt BP/1010/00442-1/2017. számon törvényességi felhívást terjesztett elő az alperesi érdekelt képviselő-testülete felé a Telekadó rendelettel összefüggésben.
- Az alperesi érdekelt képviselő-testülete 28/2017. (X.26.) Önkormányzati rendeletével (a továbbiakban: Módr.1.) a Telekadó rendelet 3. § (1)-(2) bekezdéseit – 2018. január 1-i hatállyal – a törvényességi felhívás alapján módosította, azzal, hogy a telekadó alapjaként a telek négyzetméterben számított területét határozta meg. A módosítás nem rendelkezett a 2016-2017. évi telekadóra vonatkozó szabályozás kérdéséről. Ebből következően a Módr.1. elfogadását követően, a 2016. és 2017. évekre az alperesi érdekelt Telekadó és Építményadó rendelete az adó alapját változatlanul hagyva eltérően – fentiek szerint jogsértő módon - határozta meg.

Kfv.I.35.102/2025/8.

- [8] A felperes ezen eltérő adóalap szabályozásra tekintettel terjesztette elő az alperesi érdekeltnél, mint elsőfokú önkormányzati adóhatóságnál 2021. május 26-án azt a kérelmét, amelyben a 2016. és 2017. évi adókötelezettsége megszűnését kérte a Telekadó rendelet Htv. 7. § b) pontjába ütközése miatt. Az elsőfokú adóhatóság a bejelentés alapján – megismételt eljárásban - 2022. február 7-én kelt X-1609/2/2022. számú egybefoglalt döntésével egyrészt (I. számú végzés) a felperes kérelmének speciális önellenőrzésként történő elbírálására vonatkozó kérelmét visszautasította, másrészt (II. számú határozat) az Art. 141. § (8) bekezdése alapján a telekadó kötelezettség 2016. évtől kezdődően történő megszüntetésére irányuló kérelmét elutasította, harmadrészt (III. számú végzés) a felperes telekadó kötelezettségének 2015. év előtt hatályos rendelkezések alapján történő megállapításra irányuló kérelmét visszautasította.
- [9] A felperes részéről előterjesztett, II. számú határozat és III. számú végzés megváltoztatására irányuló fellebbezés alapján eljáró alperes 2022. április 7-én kelt BP/1008/02321-2,3/2022. számú egybefoglalt döntésével az elsőfokú önkormányzati adóhatóság döntését helybenhagyta. A határozat indokolásában megállapította, hogy a felperes adóalanyisága 2004. január 1-től állt fent telekadó adónemben, figyelemmel arra, hogy az alperesi érdekelt képviselő-testületének telekadóról szóló 36/1995. (XII.15.) Önkormányzati rendelete azt bevezette. A határozat indokolása szerint miután a Telekadó rendelet 2016. és 2017. évben hatályos szövege nem került megsemmisítésre, az alkalmazandónak minősül, másodfokú önkormányzati adóhatóságként eljárva kizárólag adójogi szempontból volt jogosult a döntés felülvizsgálatára.
- [10] Az alperes határozatával szemben a felperes 2022. október 15-én terjesztette elő kereseti kérelmét, amelyben a határozat megváltoztatását kérte akként, hogy felperes 2016-2017. évekre vonatkozó telekadó kötelezettsége 0.- forintban kerüljön megállapításra, és a bíróság kötelezze az alperest a felperes részéről megfizetett telekadó és annak késedelmi kamata megfizetésére. Keresetének fő érvelése szerint a 2016. és 2017. években hatályos Telekadó rendelet a Htv. 7. § b) pontjába ütközött, melyből következően 2016. és 2017. évben nem volt olyan jogszerű önkormányzati (Telekadó) rendelet, amely alapján a tulajdonában álló ingatlanok adókötelesek lettek volna. A felperes álláspontja szerint az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) 141. § (8) bekezdésében szabályozott adatbejelentés módosítására irányuló kérelmének jogalapját megteremtette az, hogy a felperest nem terheli adókötelezettség. Előadta azt is, hogy a Telekadó rendelet, amely az Építményadó rendelettől eltérő adóalap miatt jogszabálysértő volt, egyébként magasabb adóterhet eredményezett a felperes számára, miután a korrigált forgalmi érték alapján megfizetett telekadó, nagyságrendekkel nagyobb volt, mint a négyzetméterre vetített adó.

Kfv.I.35.102/2025/8.

Kereseti kérelmében a Kúria Önkormányzati Tanácsa normakontroll eljárása kezdeményezését is indítványozta.

- [11] A közigazgatási perben az alperes védiratában, és az alperes pernyertességét előmozdító alperesi érdekelt nyilatkozatában elsőként arra hivatkozott, hogy miután a felperes tulajdonában álló ingatlanok beépítetlen területek, nem merült fel a kettős adóztatás problémája, a Htv. 7. § b) pontjának való meg nem felelés a felperes telekadó fizetési kötelezettsége szempontjából érdeksérelmet nem jelentett.
- [12] Ezt követően, a közigazgatási per tartama alatt az alperesi érdekelt bejelentette, hogy a 2022. november 24-ei képviselő-testületi ülésen megszületett a 43/2022. (XI.24.) Önkormányzati rendelet (továbbiakban: Módr.2.), amely az alperesi érdekelt képviselő-testülete Építményadó rendeletét módosította, megszüntetve a 2016-2017. évekre vonatkozóan a Htv. 7. § b) pontja sérelmét, ugyanis a Módr.2. az Építményadó rendelet 6. §-á egy (3) bekezdéssel egészítette ki, mely szerint: *„az adó alapja a 2016-2017. években – az (1) bekezdéstől eltérően – az építmény korrigált forgalmi értéke.”*
- [13] Miután a felperes részéről 13 ingatlant érintően 13 határozat vonatkozásában ugyanennyi kereset előterjesztésére került sor, a közigazgatási perben eljáró bíróság a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 33. § (1) bekezdése alapján 2022. november 19-én kelt 107.K.703.692/2022/8. számú végzésével elrendelte a per mintaper keretében történő elbírálását.
- [14] Emellett a Fővárosi Törvényszék 107.K.703.046/2024/4. számú végzésével – a közigazgatási per felfüggesztése mellett – a Kúriához fordult az alperesi érdekelt képviselő-testülete Telekadó rendelete más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást kezdeményezve, és indítványozta annak megállapítását, hogy a Telekadó rendelet 2016. január 1. és 2017. december 31. között hatályban volt 3. § (1)-(2) bekezdései jogszabálysértőek, ezért a Kúria rendelje el a törvényszék előtt folyamatban lévő perekben annak alkalmazása tilalmát, mivel az ellentétes a Htv. 7. § b) pontjával, és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (4) bekezdés b) pontjával, és sérti az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdését.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5005/2024/3. számú határozata

- [15] A Kúria fenti számú határozatával a bírósági kezdeményezést alaptalannak találta, ezért azt elutasította.

Kfv.I.35.102/2025/8.

- [16] A határozat indokolása szerint a Kúria Önkormányzati Tanácsának azt kellett vizsgálnia, – figyelemmel a Htv. 7. § b) pontjára – hogy a 2016-2017. évekre a Telekadó rendelet és az Építményadó rendelet egységesen határozza-e meg az adó alapját.
- [17] Ennek során megállapította, hogy az Építményadó rendeletet módosító Módr2. által beiktatott 6. § (3) bekezdés visszaható hatállyal szabályozta az építményadó számítási módját, melynek következtében 2016. és 2017. években mindkét vagyoni típusú adó a korrigált forgalmi érték alapján rendeli kiszámítani az adó alapját, ezzel megszűnt a Htv. 7. § b) pontja sérelme.
- [18] A Kúria indokolása szerint a Módr2. által alkalmazott visszamenőleges szabályozás azért nem ütközik a Jat. 2. § (2) bekezdése szerinti visszamenőleges jogalkotás tilalmába, mert a szabályozás új kötelezettséget nem állapított meg, továbbá az Építményadó rendelet 8/A. §-a kifejezetten azt a célt szolgálja, hogy a Módr2. által bevezetett módosítások folytán a korábbi – építményadó – kötelezettségek ne vállaljanak terhesebbé, tehát az Építményadó rendelet Módr2. általi módosítása nem ütközött a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába. Az indokolás szerint az önkormányzat aggálymentesen küszöbölte ki a Htv. 7. § b) pontja sérelmét.

A Fővárosi Törvényszék ítélete

- [19] Az elsőfokú közigazgatási bíróság a Kúria Önkormányzati Tanácsa határozatának ismeretében a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazásával a felperes keresetét alaptalannak találta, ezért azt 107.K.702.259/2024/15. számú ítéletével elutasította.
- [20] Az ítélet indokolása szerint a Kúria Önkormányzati Tanácsának döntése a Bszi. 6. §-a, valamint a Kp. 146. § (5) bekezdése alapján mindenkire nézve kötelező. Miután az alkalmazandó Telekadó rendeletet a Kúria nem találta jogsértőnek, ezért az erre épülő felperesi érvelést sem tekintette megalapozottnak. Emellett hangsúlyozta, hogy a felperes a telekadó-fizetési kötelezettségével kapcsolatosan terjesztette elő az önkormányzati adóhatóságnál eredeti kérelmét, ebből következően nem volt indokolt az Építményadó rendelet Alaptörvénybe ütközése miatti alkotmánybírósági normakontroll eljárás kezdeményezése. Utalt arra is, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsának is lehetősége lett volna az Alkotmánybíróságnál eljárást kezdeményeznie az Építményadó rendelettel összefüggésben, amennyiben annak alaptörvényellenességét észlelte volna, erre azonban nem került sor.
- [21] Az indokolás utalt arra is, hogy a Kúria vizsgálta az Építményadó rendelet visszamenőleges hatályú módosításának kérdését is, és megállapította, hogy az a Jat. szerinti visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába nem ütközött.

Kfv.I.35.102/2025/8.

[22] Az elsőfokú bíróság az Építményadó rendelet módosítása nyomán arra a következtetésre jutott, hogy a Telekadó rendelet és az Építményadó rendelet egységesen szabályozza az adó alapját, emiatt a Telekadó rendelet nem sérti a Htv. 7. § b) pontját, a korábban fennálló törvénysértés aggálymentesen kiküszöbölésre került az önkormányzat részéről. A Telekadó rendelet törvényessége folytán a felperesi kérelem nem teljesíthető. A felperes visszaélészerű jogalkotásra vonatkozó kereseti érveit eljárásjogi okokból nem vizsgálta.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[23] A jogerős ítélettel szemben a felperes élt felülvizsgálati kérelemmel, kérve az ítélet hatályon kívül helyezését, elsődlegesen a közigazgatási bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítása mellett, másodlagosan az ítélet megváltoztatását kérte az alperes határozatának elsőfokú határozatra is kiterjedő megsemmisítése és az elsőfokú adóhatóság új eljárás lefolytatására kötelezése mellett.

[24] A felülvizsgálni kért ítéletet azért találta jogsértőnek, mert az ítélet a Módr.2. rendelkezésén alapult, holott a módosítást, mely az adó alapját megváltoztatta visszamenőleges hatállyal 2016. és 2017. évre, a közigazgatási perben nem lehetett volna figyelembe venni. E körben egyrészt a Kp. 85. § (2) bekezdésére utalt és állította, hogy az Építményadó rendelet módosítása a közigazgatási tevékenység megvalósulását, azaz az alperes határozatának meghozatalát és a keresetlevél előterjesztését követően lépett hatályba, másrészt arra is hivatkozott, hogy az építményadó szabályok módosítása jogalkotással való visszaélést valósít meg, ezért ítéleti megállapítást arra alapítani nem lehetett volna.

[25] Érvéle szerint az alperesi érdekelt a telekadó és az építményadó kapcsán egyrészt jogalkotói, másrészt jogalkalmazói hatáskörrel is bír, e két hatáskör szétválasztása indokolt ahhoz, hogy az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdés, XXIV. cikk, XXVIII. cikk és a Kp. 2. § szerinti tisztességes eljáráshoz való joga érvényesüljön. Álláspontja szerint a fegyveregyenlőség elvének súlyos megsértését jelentené, ha az alperesi érdekelt sikerrel hivatkozhatna arra, hogy a perindítást követően elfogadott Építményadó rendelet módosítása a közigazgatási perben alkalmazandó, és értékelhető, hogy a jogsérelmet azzal megszüntették, ugyanakkor a felperes Építményadó rendelet módosításával összefüggő érvelése tiltott keresetváltoztatás miatt érdemben nem vizsgálható.

[26] Felülvizsgálati kérelmében kiemelte, hogy az alperesi érdekelt a közigazgatási perben maga is elismerte, hogy - a perbeli esetet leszámítva - nem indult egyetlen jogvita sem az építményadó módosítással összefüggésben, melyből csak az a következtetés vonható le, hogy a

Kfv.I.35.102/2025/8.

rendeletmódosításnak a folyamatban lévő jogvita eredményes befolyásolása volt az egyetlen célja, amely visszaélésszerű jogalkotást valósít meg. Álláspontja szerint amennyiben a felülvizsgálni kért ítélet hatályban marad, úgy a jövőben az önkormányzatok számára legitim eszközzé válik az egyedi ügyre tervezett rendeletalkotás.

- [27] A felülvizsgálati kérelem szerint jogalkotással való visszaélést valósult meg, ugyanis a módosító rendelkezés egyedileg, a felperes jogvitájára lett megalkotva (érdekelt el is ismerte a 2023. május 11-én kelt perbeli nyilatkozatában, hogy senki más nem indított jogvitát), mindezzel a felperes jogorvoslathoz való joga is sérült, az alperesi érdekelt visszaélt jogalkotói hatalmával, amikor olyan rendeletet alkotott, amely az önkormányzat oldalán nem állapít meg kötelezettséget, címzetti köre egy üres halmaz, nincs olyan személy, akinek a jogviszonyába valószínűleg beavatkozna. Utalt arra, hogy 2023. január 1-én úgy lépett hatályba a 2016. és 2017. évekre vonatkozó visszamenőleges szabályozás, hogy 2016. és 2017. adóévek valójában már elévültek, így lényegében a szabályozás nem vonatkozott senkire és nem szabályozott semmit, a jogalkotás hátterében kizárólag a felperes közigazgatási perben való jogorvoslati jogának ellehetetlenítése állt.
- [28] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében az ítélet hatályában való fenntartására tett indítványt. Érvései szerint az ügy érdeme az volt, hogy a Telekadó rendelet a Htv. 7. § b) pontjába ütközik-e, mely kérdésben a Kúria Önkormányzati Tanácsa határozata egyértelmű választ adott, a Fővárosi Törvényszék pedig a felülvizsgálni kért ítéletében a Kúria Önkormányzati Tanácsa határozatának megfelelő döntést hozott.
- [29] A felülvizsgálati ellenkérelem szerint, a felülvizsgálati kérelemben felperes részéről hivatkozott visszaélésszerű jogalkotás, és ezzel együtt a jogorvoslati joga sérelmének állítása csak azt követően lett kereseti érvelés részévé téve, miután a Kúria Önkormányzati Tanácsa a bírói kezdeményezést elutasította.
- [30] Az alperes szerint nem sérült a Kp. 85. § (2) bekezdése sem, ugyanis a Módr.2. átmeneti rendelkezése egyértelműen szól arról, hogy azt a hatálybalépését megelőzően keletkezett jogviszonyokra is alkalmazni kell. Kiemelte továbbá, hogy a felperes nem alanya az építményadónak, az azzal kapcsolatos felperesi érvelés így alaptalan.
- [31] Az alperesi érdekelt a felülvizsgálati eljárásban nyilatkozatot nem tett.

Az alaptörvény-ellenesség megállapítása iránti indítvány jogi indokai

Kfv.I.35.102/2025/8.

- [32] A bíróság eljárás-kezdeményezési jogosultsága: Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a értelmében a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, amennyiben az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy az alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. A Kúria alábbiakban kifejtett álláspontja szerint az előtte folyamatban lévő perben olyan jogszabályi rendelkezést kellene alkalmaznia, amely alaptörvény-ellenes.
- [33] A Kúria elsőként rámutat arra, hogy függetlenül attól, hogy a közigazgatási jogvita a felperes telekadó fizetési kötelezettségével függ össze, a közigazgatási perben, azaz az alperes határozatának jogszerűsége vizsgálata során - az alperes állításával ellentétben - figyelembe veendő – és ezáltal alkalmazandó - az Építményadó rendelet 2023. január 1-ével módosult rendelkezései.
- [34] A két önkormányzati rendelet összefüggése és együttes alkalmazása az alábbiakban foglalható össze: A felperes 2021 májusában előterjesztett kérelme valóban a telekadó kötelezettségének 2016. évtől való megszüntetésére irányult (másik két kérelme mellett), ugyanakkor azon a tényhelyzetre alapult a kérelem, hogy a Telekadó és Építményadó rendelet 2016-2017. évben nem egységesen, azaz nem azonos módon szabályozta a két adónem adóalapjának megállapítását. Míg a Telekadó adóalapját a korrigált forgalmi érték alapján, addig az Építményadó adóalapját a hasznos alapterület figyelembevételével kellett meghatározni, ezzel sérült a Htv. 7. § b) pontja. Már e kérelem is a két önkormányzati rendelet egymáshoz való viszonyában jelentkező és a Htv. 7. § b) pontja sérelmét megvalósító eltérést nevesíti az előterjesztés indokaként. Nem lehet a Telekadó és az Építményadó rendelet egymástól való eltérését csak az adott rendeleten belül vizsgálni, ehhez elengedhetetlen e két rendelet együttes értelmezése, mert a Htv. idézett rendelkezése a vagyoni jellegű adók mindegyike tekintetében és egymásra is tekintettel korlátozza a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét. A 2016-2017. évben fennálló jogsértő helyzetet (a két vagyoni jellegű adó eltérő adóalap számítása) az alperes törvényességi jogkörében eljárva észlelte [2017. július 27-én kelt, BP/1010/00442-1/2017. számú irat], az érdekelt felé jelezte és a 2018. január elsejével hatályba lépő új Telekadó rendelet megalkotásának is ez volt az indoka. A Telekadó rendelet magasabb szintű jogszabályba ütközése (konkrétan a Htv. 7. § b) pontjába történő ütközés) kizárólag azzal szűnt

Kfv.I.35.102/2025/8.

meg, hogy az alperesi érdekelt jogalkotói hatáskörben eljárva az Építményadó rendeletet visszamenő hatállyal módosította (Módr.2.), és a Telekadó rendelet adóalap számítási módszerét vezette be az Építményadó tekintetében is. Ez a 2023. január 1-ével hatályos, de a 2016-2017. évre vonatkozó módosítás azt eredményezte, hogy az Önkormányzat, mint jogalkotó utólagosan megszüntette a korábban ténylegesen fennálló jogsértést, jogalkotással felülírta a múltbeli tényeket. A két önkormányzati rendelet összefüggését tükrözi az elsőfokú bíróság ítélete is [Fővárosi Törvényszék 107.K.702.259/2024/15. szám [28], [32] és [33] bekezdés], amely a felperesi keresetet épp azért utasította el, mert azt állapította meg, hogy a Telekadó önmagában megfelelt a Htv. 7. § b) pontjában foglaltaknak, mivel nem volt tiltott, hogy az adóalap a korrigált forgalmi érték legyen, csak az volt tiltott, hogy a Telekadó és az Építményadó adóalapja eltérően legyen meghatározott. Ezt a törvénysértést azonban az Önkormányzat [értsd: a módosítással] aggálymentesen kiküszöbölte.

[35] Az elsőfokú bíróság indítvánnyal élt a Kúria Önkormányzati Tanácsához, amely a visszamenőleges jogalkotás kérdésében, valamint a Jogalkotási törvénynek való megfelelés kérdésében állást foglalt, és az érdekelt jogalkotását nem tartotta a visszamenőleges jogalkotás tilalmába ütközőnek és törvénysértőnek sem. Az azonban tényként rögzíthető, hogy a felperes perjogi helyzetét az önkormányzati jogalkotás egyértelműen befolyásolta, hiszen 6-7 évvel a törvénysértő Telekadó rendelet alkalmazását követően jogalkotás útján változtatta meg az Önkormányzat az adóbevallás, adófizetés és a határozathozatal idején fennálló jogi tényeket. A Kúriát eljárása során köti a Kp. 85. § (2) bekezdése, amely a határozathozatal idején fennálló tények és akkor hatályos jogszabályok alapján teszi kötelezővé a közigazgatási határozat törvényességének vizsgálatát. Felmerülhet, hogy a Kúria csak akkor tudja a kérelem előterjesztésekor fennálló, valós, és a jogalkotással utóbb nem korrigált múltbeli tényeket figyelembe venni a felperesi kereset elbírálásánál, ha az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet állapít meg a jogalkotói hatalommal való visszaélés miatt és megtiltja jelen ügyben az Építményadó rendelet jelölt rendelkezéseinek alkalmazását.

[36] Mindebből következően a felperes 2016-2017. években fennálló telekadó fizetési kötelezettségének kérdése közvetlenül attól függ, hogy az alperesi érdekelt jogalkotói feladatkörében eljárva Alaptörvénybe ütköző módon módosította-e az Építményadó rendelet adóalapot meghatározó rendelkezését visszamenőleges hatállyal 2016-2017. évekre vagy sem.

[37] A Kúria rámutat, hogy a közigazgatási perben az vita tárgyát nem képezte [az a Kúria Köf.5.005/2024/3. számú határozatában is tényként szerepel], hogy a két adó adóalapja nem volt egységes 2016. és 2017. évben, így amennyiben az Építményadó rendelet adóalapját

Kfv.I.35.102/2025/8.

visszamenőleges hatállyal nem módosította volna az alperesi érdekelt, akkor a Telekadó rendelet Htv. 7. § b) pontjába ütközése 2016-2017. adóévekben megmaradt volna.

- [38] A Kúria álláspontja szerint az Építményadó rendelet módosított 6. § (3) bekezdés, 7. § (4) bekezdés és 8/A. §-a az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésébe ütközik, mert megvalósítja a visszaélésszerű joggyakorlást azzal, hogy utólag, elévülési időn túl és visszamenőleges hatállyal 2023. január 1-én hozzáigazítja az Építményadó adóalap megállapításának szabályait a Telekadó rendelet adóalap megállapítás 2016. és 2017. évi szabályaihoz [6. § (3) bekezdés] oly módon, hogy az valójában [8/A. §] egy kiüresedett, normatív tartalom nélküli rendelkezés (korábbi szabályok alapján megállapított adófizetési kötelezettséget egyetlen egy esetben sem érinti, elévülési időn túli a szabályozás, ezáltal bevallás és befizetés ez alapján nem is történhet, az átmeneti rendelkezésből egyértelmű, hogy nem is volt célja a jogalkotónak, hogy tényleges hatást gyakoroljon a rendelet módosítása a szabályozni célzott jogviszonyokra, az évekkel korábbi építményadó fizetési kötelezettségekre), és egyetlen Kúria által azonosítható célja, hogy a felperes jogorvoslati jogát kiüresítse, kereseti kérelmének bírósági felülvizsgálatát az alperesi érdekelt (saját) javára befolyásolja, s utólag, a jogalkotás révén megváltoztassa a határozathozatalakor fennálló és törvényességi felügyelet során is megállapított tényeket, így alátámaszsa a jogalkalmazóként hozott elsőfokú határozata törvényességét.
- [39] Az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.
- [40] A visszaélésszerű joggyakorlás tilalma az Alaptörvényben nem külön elvi tételként, rendelkezésként, hanem a jogállamiság és a jogbiztonság tartalmi elemeként jelenik meg, ekként érhető tetten az Alkotmánybíróság gyakorlatában is.
- [41] A visszaélésszerű joggyakorlás tilalma azt tiltja, hogy a jogalkotó bár formálisan, jogszerűen gyakorolja a jogalkotó hatalmát – mint ahogy tette az alperesi érdekelt jogalkotó hatáskörben eljárva az Építményadó rendelet módosítása során is – de az Építményadó rendelet módosításának körülményei, és azok vizsgálata felveti annak lehetőségét, hogy az alperesi érdekelt visszaélésszerűen (nem a jogalkotás valódi céljának, így konkrét joghatás elérése, adózói magatartás tényleges befolyásolása, adózók kötelezettségeinek meghatározása érdekében) használta fel jogalkotói hatalmát.
- [42] A Kúria álláspontja szerint az Alkotmánybíróság értelmezése indokolt abban a kérdésben, hogy megvalósíthatja-e a jogalkotással való visszaélést az, ha egy jogalkotó – aki a saját maga által alkotott jogszabály vonatkozásában egyben jogalkalmazónak is minősül (az alperesi érdekelt elsőfokú önkormányzati adóhatóságként járt el) – egy folyamatban lévő közigazgatási perre figyelemmel, elsősorban az első- és másodfokú önkormányzati adóhatóságként eljáró alperes

Kfv.I.35.102/2025/8.

és alperesi érdekelt eredményes perbeli pozíciója érdekében módosít egy jogszabályt visszamenőleges hatállyal. Utal a Kúria arra, hogy volt az Alkotmánybíróság gyakorlatában olyan eset, amikor kimondásra került, hogy az önkormányzati rendelet alaptörvényellenessége megállapítható akkor, ha az abban foglalt normatív szabályok szándékoltan egy jogalanyt hoznak hátrányos helyzetbe [1531/B/1991. AB határozat]. Jelen ügyben az állapítható meg, hogy a felperesen kívül senki nem kérte a Telekadó rendelet törvénysértő jellege miatt az adófizetési kötelezettsége megszüntetését, kizárólag a felperes jogi helyzetét érinti az Építményadó rendelet visszamenőleges módosítása, azzal a Telekadó rendelet törvényességének megteremtése.

- [43] Az Alkotmánybíróság a 31/1998. (VI.25.) AB határozatában az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapulvételével rögzítette, hogy „Mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, alkotmány-ellenes az olyan rendelkezés, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely intézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használta fel.” Az Alkotmánybíróság ezen az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően tett megállapítását az Alaptörvény hatálybalépését követően is irányadónak tekintette, figyelemmel a korábban hatályos Alkotmány 2. § (1) bekezdése és a jelenleg hatályos Alaptörvény B. cikk (1) bekezdése tartalmi egyezőségére. (3076/2013. (III.27.) AB határozat, indokolás [25])
- [44] A Kúria kiemeli, hogy a közigazgatási perben az alperesi érdekelt 2023. április 5-ei érdemi észrevételében azt fogalmazta meg, hogy az Építményadó rendelet módosításának célja a felperes keresetében állított jogsérelem orvoslása volt.
- [45] A visszaélésszerű jogalkotás a Kúria álláspontja szerint - az alábbi körülmények együttes értékeléséből következtethető:
- a.) Az alperes törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva, miután felhívta az alperesi érdekeltet a Telekadó és az Építményadó rendelet adóalapja számítása Htv. 7. § b) pontjába ütközése feloldására, a jogalkotói hatáskörben eljáró alperesi érdekelt egyrészt csak a Telekadó rendeletet módosította, másrészt azt is csak 2018. január 1-i hatállyal. Eredetileg tehát 2016-2017. évekre nem állt szándékában a módosítás.
 - b.) A felperes részéről elsőfokú önkormányzati adóhatósághoz (alperesi érdekelt szervéhez) benyújtott, a közigazgatási jogvita alapját képező kérelem előterjesztése időpontjában a Telekadó rendelet és az Építményadó rendelet adóalapja a Htv. 7. § b) pontjába ütközött.
 - c.) A felperes kereseti kérelmének előterjesztése időpontjában a Telekadó rendelet és az Építményadó rendelet az adó alapja megállapítása terén a Htv. 7. § b) pontjába ütközött.

Kfv.I.35.102/2025/8.

d.) A Telekadó rendelet és az Építményadó rendelet 2016-2017. években hatályos szabályai összeütközésének megszüntetését az alperesi érdekelt csak azt követően tekintette kötelezettségének, hogy a felperes a közigazgatási perben kereseti kérelmét előterjesztette.

e.) Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (Art.) és a korábban hatályos, az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (régí Art.) egységesen 5 évben határozta meg az adómegállapításhoz való jog elévülésének idejét. Az elévülési szabályokból következik, hogy az építményadó megállapításához való jog 2016. évi adókötelezettség esetében főszabályként 2021. december 31. napjával, míg 2017. évi adókötelezettség esetében 2022. december 31. napjával elévült – ugyanakkor az Építményadó rendeletet módosító 43/2022. (XI.24.) Önkormányzati rendelet 8. §-a a módosítás hatálybalépése időpontját 2023. január 1-jében határozta meg.

f.) Az Építményadó rendelet 8/A. § átmeneti rendelkezései kizárják az újonnan bevezetett szabályok alkalmazását minden olyan esetben, amikor az alperesi érdekelt a korábbi szabályok alapján már megállapította az adót. Az adómegállapítás elévülésére vonatkozó szabályok pedig lényegében kizárják az újonnan bevezetett szabályok alkalmazását minden olyan esetben is, amikor az alperesi érdekelt a korábbi szabályok alapján még nem állapította meg az adót.

[46] A Kúria álláspontja szerint a fentiekből következik, hogy a 2023. január 1-én hatályba lépett szabályok, amelyek 2016-2017. évekre visszamenőlegesen, forgalmi érték alapúként határozták meg az építményadó kötelezettséget, valódi, normatív tartalommal már nem rendelkeztek az adó megállapításhoz való jog elévülésére tekintettel, mert lényegében már nem volt olyan adózási jogviszony, amelyben ezek a szabályok ténylegesen alkalmazásra kerülhettek volna.

[47] A Kúria megjegyzi, hogy figyelemmel arra, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.005/2024/3. számú határozatában akkor amikor az alperesi érdekelt képviselő-testülete Telekadó rendelete más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló indítvány elutasításáról döntött – bírói kezdeményezés nélkül is vizsgálta az Építményadó rendeletet 2016-2017. évre visszamenőlegesen módosító önkormányzati rendelet (Módr.2.) visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközésének kérdését, és indokolásában megállapította, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdése nem sérült - ezért a Kúria jelen tanácsa külön nem kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását, a rendelkező részben megjelölt Építményadó rendelet rendelkezései Alaptörvény B. cikk. (1) bekezdésébe ütközése, a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás tilalmába ütközése miatti megállapítását.

[48] Ugyanakkor a Kúria szerint az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján nincs

Kfv.I.35.102/2025/8.

elzárva attól, hogy hivatalból vizsgálja meg a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközés kérdését is az Építményadó rendelet rendelkező részben megjelölt rendelkezéseivel összefüggésben. A Kúria Önkormányzati Tanácsa normakontroll eljárásának tárgyát a Telekadó rendelet képezte, a Kúria Önkormányzati Tanácsa kizárólag Jat. 2. § (2) bekezdése szempontjából vizsgálta a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközés kérdését, az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésével összefüggésben ugyanakkor csak az Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának kimondására az önkormányzati rendelet vonatkozásában is.

[49] Utal a Kúria az Alkotmánybíróság azon gyakorlatára, mely szerint nem egyeztethető össze a jogállamiság tartalmával egy jogszabályi rendelkezés oly módon történő hatályba léptetése, hogy az hátrányosan változtassa meg a hatálybalépés időpontjában már fennálló tényállás anyagi jogi jellegű jogkövetkezményét a folyamatban lévő peres eljárásokban. Az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzulából olvasható ki a jogbiztonság követelménye, mely az Alkotmánybíróság következetes felfogása szerint azt jelenti, hogy a jogrendszer egészének, annak részterületeinek, valamint egyes szabályainak világosnak egyértelműnek, hatásukat tekintve kiszámíthatónak és a norma címzettjei számára előre láthatónak kell lenniük, és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordozniuk. (38/2012. AB határozat [84], 3106/2013. (V.16.) AB határozat [8], 33/2019. (XI.27.) AB határozat [39]) Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint visszaható hatályról kell beszélni akkor is, ha az új szabály a hatálybalépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás következményét a régítől eltérően határozza meg. (10/2018. (VII.18.) AB határozat [51], 6/2019. (III.20.) AB határozat [49], 33/2019. (XI.27.) AB határozat [39], 8/2020. (V.13.) AB határozat [54])

[50] A Kúria a fentiek alapján az Abtv. 25. § (1) bekezdés alapján kéri, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az Építményadó rendelet hivatkozott jogszabályi rendelkezéseinek Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésébe ütközését, azaz az Alaptörvénybe ütközését. Kéri továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pontja szerint az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések semmisségét állapítsa meg.

[51] Emellett kifejezetten kéri a Kúria, hogy az Alkotmánybíróság a jelölt jogszabályi rendelkezések vonatkozásában állapítsa meg azt, hogy a felperes ügyeiben azok alkalmazása kizárt. E kérelem megfogalmazása kapcsán a Kúria utal arra, hogy mintaperben jár el (Kp. 33. §). Az elsőfokú bíróság előtt további 12 ügyben merül fel a Kúria által alaptörvény-ellenesnek

Kfv.I.35.102/2025/8.

tartott Építményadó rendelet nevesített rendelkezéseinek - fentiek szerinti - alkalmazása, így általános alkalmazási tilalom kimondása indokolt.

Záró rész

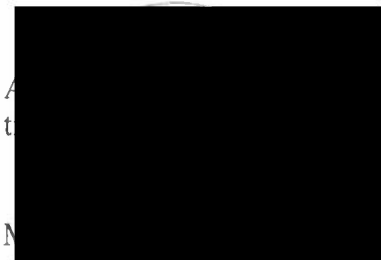
- [52] A Kúria az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, az Abtv. 25. §-a, valamint a Kp. 32. § b) pontja alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 131. §-a alkalmazásával az eljárást felfüggesztette, és a rendelkező részben foglaltak szerint kérte az Alkotmánybíróságtól az alaptörvény-ellenesség megállapítását, az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések megsemmisítését és az érintett jogszabályi rendelkezések alkalmazásának kizárását.
- [53] A Kúria végzésével szembeni felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.
- [54] A Kúria az Abtv. 52. § (6) bekezdés alapján megküldi mellékletként azokat az iratokat, amelyek az indítványban foglaltak alátámasztására alkalmasnak mutatkoznak.

Budapest, 2025. június 26.

Dr. Tóth Kincső s.k.
a tanács elnöke

Dr. Figula Ildikó s.k.
előadó bíró

Dr. Banu Zsoltné dr. Szabó Judits.k. **Dr. Heinemann Csilla s.k.** **Dr. Sugár Tamás s.k.**
bíró bíró bíró



- 1.) Budapest Főváros Kormányhivatala 2017. július 27-én kelt, BP/1010/00442-1/2017.számú törvényességi felhívása Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzata felé (keresetlevél F/3. alatti melléklete)
- 2.) Az alperesi érdekelt 2023. április 5-én érkezett, perbelépés engedélyezése iránti kérelme, amelyben az ügy érdekében arra hivatkozott, hogy az Építményadó rendelet módosítása orvosolta a felperes keresetének jogalapját jelentő Htv. 7. § b) pont sérelmét. (Fővárosi Törvényszék 36.K.703.692/2022/14. számú irat)
- 3.) A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.005/2024/3. számú határozata
- 4.) A Fővárosi Törvényszék 107.K.702.259/2024/15. számú, felülvizsgálni kért ítélete