



MAGYARORSZÁG HIVATALOS LAPJA
2022. november 3., csütörtök

Tartalomjegyzék

26/2022. (XI. 3.) AB határozat	A Kúria Kfv.I.35.141/2021/7. számú, valamint a Miskolci Törvényszék 101.K.700/835/2020/23. számú ítéletei alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	7352
27/2022. (XI. 3.) AB határozat	Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 14/2014. (VI. 2.) önkormányzati rendelete alaptörvény-ellenességének megállapításáról, megsemmisítéséről, valamint alkalmazási tilalom megállapításáról	7359
313/2022. (XI. 3.) KE határozat	Rendkívüli és meghatalmazott nagyköveti rang adományozásáról	7365
88/2022. (XI. 3.) ME határozat	Helyettes államtitkár felmentéséről	7365

VII. Az Alkotmánybíróság döntései

Az Alkotmánybíróság 26/2022. (XI. 3.) AB határozata a Kúria Kfv.I.35.141/2021/7. számú, valamint a Miskolci Törvényszék 101.K.700/835/2020/23. számú ítéletei alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Kfv.I.35.141/2021/7. számú ítélete, valamint az első fokon eljáró Miskolci Törvényszék 101.K.700/835/2020/23. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Molnár Angelika ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria Kfv.I.35.141/2021/7. számú ítélete, valamint az első fokon eljáró Miskolci Törvényszék 101.K.700/835/2020/23. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Alkotmányjogi panaszában előadta, hogy házastársa ellen folyamatban volt büntetőeljárás kapcsán az adóhatóság – az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Adóig. Vhr.) 87. § (1) bekezdése alapján – az indítványozó vagyonosodási vizsgálatát kezdeményezte. A vizsgálat eredményeként az adóhatóság az indítványozónál adóhiányt állapított meg, és ennélfogva adóhiány, adóbírság, valamint késedelmi kamat megfizetésére kötelezte. Az indítványozó a döntés ellen fellebbezett. A fellebbezés alapján eljáró másodfokú hatóság az elsőfokú döntést helybenhagyta. Az indítványozó ezt követően az adóhatóság határozatának bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte. A közigazgatási perben eljáró Miskolci Törvényszék 101.K.700/835/2020/23. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. Ezután az indítványozó felülvizsgálati eljárást kezdeményezett. A felülvizsgálati eljárás során a Kúria Kfv.I.35.141/2021/7. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Az eljáró bíróságok döntése az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésének olyan értelmezésén alapult, mely szerint „a gyanúsított hozzátartozója gyanú hiányában” maga is alanya lehet az e rendelkezés alapján indított vagyongyarapodási vizsgálatnak. Az eljáró bíróságok szerint „az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésének megfogalmazásából nem következik, hogy kizárólag annál a személynél kerülhet sor ennek [a vagyongyarapodási vizsgálatnak] lefolytatására, akinél a bűncselekmény elkövetésének gyanúja áll fenn”.
- [3] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a támadott bírói döntések szerinti jogértelmezést kifogásolta. Az indítványozó állítása szerint az eljáró bíróságok az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdése által érintett személyi kört kibővítették. Sérelmezte, hogy „a bírói jogértelmezés olyan normatartalmat alakított ki az egyébként a jogalkotói szándék szerint a korábbi szabályozáshoz képest jelentősen szűkített alanyi kör kibővítésével, amely sem közvetlenül, sem az Alaptörvényben meghatározott korlátok közötti bírói jogértelmezéssel nem ragadható meg”. Úgy vélte, hogy az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésének megfelelő értelmezése esetén a vagyonosodási vizsgálatot le sem lehetett volna vele szemben folytatni, és nem lehetett volna őt elmarasztalni. Az indítványozó szerint „a jogértelmezés alkotmányos korlátain” túlterjeszkedő bírói jogértelmezés az Alaptörvény több rendelkezésével ellentétes, illetve több alapjogát is sérti.
- [4] 2. Alkotmányjogi panaszában mindenekelőtt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése, s ezek kapcsán az Alaptörvény 28. cikke sérelmére hivatkozott. Úgy vélte, hogy esetében „a közigazgatási bírósági eljárás nem tudta betölteni alapvető, és hatékony jogvédelmi funkcióját”. Álláspontja szerint „a bírói jogértelmezés alkotmányos

kereteit meghaladó contra legem értelmezés elvette a közigazgatási eljárásban bekövetkezett jogsérelemnek a bírósági felülvizsgálati eljárásban történő orvoslása lehetőségét”. Ezen túlmenően állította az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése, illetve 40. cikke sérelmét is, mert szerinte az arányos közteherviselés elvéből levezethetően a közterhekhez való arányos hozzájárulás kötelezettsége a jogalanyt csak és kizárólag abban az esetben és olyan mértékben terheli, amely esetben és amilyen mértékben a rá irányadó törvényi rendelkezések szerint a közterhekhez való hozzájárulásra köteles. Álláspontja szerint az Alaptörvény alapján a törvényben meghatározott kereteken kívül senkitől sem követelhető a közterhekhez való hozzájárulás, még adófizetési kötelezettség utólagos megállapítása formájában sem, és ha e kötelezettség nem állapítható meg, úgy pénzügyi joghátránnyal járó jogkövetkezmény alkalmazásának sem lehetett volna az Alaptörvénynek megfelelően helye.

- [5] 3. Az Alkotmánybíróság megkereste a pénzügyminisztert az indítvánnyal kapcsolatos álláspontja kifejtése érdekében.

II.

- [6] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

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

(2) A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.”

„24. cikk (7) Az Alkotmánybíróság sarkalatos törvényben meghatározottak szerint a jogszabály megalkotóját, a törvény kezdeményezőjét vagy képviselőjüket meghallgatja, illetve véleményüket eljárása során beszerzi, ha az ügy a személyek széles körét érinti. Az eljárás ezen szakasza nyilvános.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumból, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

„40. cikk A közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.”

- [7] 2. Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: régi Art.) érintett, 2017. december 31-ig hatályos rendelkezése:

„109. § (1) Ha az adóhatóság megállapítása szerint – kizárólag a Btk. XXXVI., XXXVIII., XXXIX., XL. és XLI. Fejezetében szabályozott bűncselekmény nyomozó hatóság részéről fennálló gyanúja esetén – az adózó vagyongyarapodásával vagy az életvitelére fordított kiadásokkal nincs arányban az adómentes, a bevallott és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelmének együttes összege, az adóhatóság az adó alapját is becsléssel állapítja meg. Ez esetben – figyelemmel az ismert és adóztatott jövedelmekre is – az adóhatóságnak azt kell megbecsülnie, hogy a vagyongyarapodás és az életvitel fedezetéül a magánszemélynek milyen összegű jövedelemre volt szüksége.”

- [8] 3. Az Adóig. Vhr. érintett, 2018. január 1-jétől hatályos rendelkezése:

„87. § (1) Ha az állami adó- és vámhatóság megállapítása szerint – kizárólag a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXXVI., XXXVIII., XXXIX., XL. és XLI. Fejezetében meghatározott bűncselekmény nyomozó hatóság részéről fennálló gyanúja esetén – az adózó vagyongyarapodásával vagy az életvitelére fordított kiadásokkal nincs arányban az adómentes, a bevallott és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelmének együttes összege, az állami adó- és vámhatóság az adó alapját is becsléssel állapítja meg. Ez esetben – figyelemmel az ismert és adóztatott jövedelmekre is – az állami adó- és vámhatóságnak azt kell megbecsülnie, hogy a vagyongyarapodás és az életvitel fedezetéül a természetes személynek milyen összegű jövedelemre volt szüksége.”

III.

- [9] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [10] 2. Az Abtv. 27. §-a szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó a sérelmezett kúriai ítélettel zárult ügyben felperes volt, számára hátrányos döntés született, s a perben a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. A magánszemély kérelmező ekként alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, érintettsége fennáll.
- [11] Az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvannapos határidőben előterjesztett panaszában (a Kúria ítéletének kézbesítése az indítványozó jogi képviselőjének 2021. június 18-án történt, az indítványozó alkotmányjogi panaszát 2021. augusztus 16-án, elektronikus úton nyújtotta be) a bírósági eljárást befejező, rendes jogorvoslattal nem támadható kúriai ítéletet támadta.
- [12] Az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon. Az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjával összefüggésben következetes az Alkotmánybíróság gyakorlata a tekintetben, hogy alkotmányjogi panasz csak az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének valószínűsítésére alapítható. A jelen indítvány e feltételnek csak részben tesz eleget. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában többek között állította az Alaptörvény alapjogot nem rögzítő 28. cikkének és 40. cikkének sérelmét is, melyre hivatkozva alkotmányjogi panasz nem terjeszthető elő. Az indítványozó állította továbbá az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése sérelmét is. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése kapcsán rámutatott már arra, hogy a „közteherviselési kötelezettség az alapvető kötelezettségek egyike, az Alaptörvény Szabadság és felelősség című részében található. E kötelezettség érvényesülése hiányában fenntarthatatlanná válna a demokratikus jogállam működése, mert nem állnának rendelkezésre a szükséges anyagi erőforrások a közfeladatok ellátásához. Ezért rendelkezik úgy az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése, hogy »[t]eherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.« [...] A jogállami keretek között érvényesülő általános, egyenlő és arányos közteherviselési kötelezettség folytán senki sem köteles arra, hogy több adót fizessen annál, mint amennyi a törvényből következik, de mindenki köteles arra, hogy annyi adót megfizessen, amennyi a törvényből következik. [...] Az Alkotmánybíróság az előbbiek alapján hangsúlyozza, hogy az adófizetési kötelezettség nem sorolható az adójogi szankciók közé [...], hanem az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésében rögzített közteherviselési kötelezettség egyik részeleme” [17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [80] és [84]; 3291/2021. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [72]]. Figelemmel arra, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon, és az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése kötelezettséget ír elő, alkotmányjogi panasz az indítványozó számára kötelezettséget megállapító alaptörvényi szabály sérelme miatt – az alkotmányjogi panasz érvelése által érintett körben – nem terjeszthető elő.
- [13] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [lásd pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]]. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [14] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a kúriai ítélet, illetve az elsőfokú ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének sérelmére hivatkozással kérte.

- [15] 3. Az Alkotmánybíróság a 3025/2016. (II. 23.) AB határozat indokolásának [24] bekezdésében kifejtette: „az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslatokra vonatkozik. Tárgyát tekintve a bírói, illetőleg hatósági döntésekre terjed ki, tartalma szerint pedig az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét jelenti [...]” {hasonlóan: 3233/2016. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [16]; 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [40]}. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatát figyelembe véve megállapítható, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog összefüggésében az indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, illetve olyat, ami a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre engedne következtetni, nem vet fel. Az indítványozónak biztosított volt a jogorvoslathoz való joga, hiszen fellebbezett az elsőfokú adóhatóságnak az adóhiányt megállapító, valamint az adóhiány, adóbírság, valamint késedelmi kamat megfizetésére kötelező határozatával szemben, melynek nyomán a másodfokú adóhatóság érdemi vizsgálattal hagyta helyben az elsőfokú határozatot, majd az indítványozó kérelme alapján a sérelmezett alperesi határozat bírósági felülvizsgálatára is sor került a közigazgatási perben eljáró elsőfokú bíróság, illetve a felülvizsgálati eljárást lefolytató Kúria által.
- [16] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét állító alkotmányjogi panaszában a sérelmezett bírói döntések alapjául szolgáló Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésének bírói értelmezését olyan contra legem jogalkotási tevékenységnek tartotta, ami a tisztességes bírói eljáráshoz való joga sérelmét valósította meg. E kérdés eldöntése – az Alaptörvény szabályai értelmezése eredményétől függően – a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség megállapítására vezethet. A „bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség” Abtv. 29. §-a szerinti feltétele felmerül a bírói döntés elleni panasz esetén. Az Abtv. 29. §-ában írt két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről lásd 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik {3351/2020. (VIII. 5.) AB végzés [13]}. A bíróságoknak kötelezettsége, hogy a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék [Alaptörvény 28. cikk]. A jelen esetben vizsgálandó, hogy a sérelmezett bírói döntések megfelelnek-e az Alaptörvény jogszabályok értelmezésére vonatkozó követelményeinek. Az indítvány az Abtv. 29. §-a szerinti kérdésként veti fel, hogy az eljáró bíróságok az Alaptörvény 28. cikkével összhangban álló döntést hoztak-e az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésének alkalmazásakor.
- [17] 4. Ezért az Alkotmánybíróság a bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján, amely szerint az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet terjeszthet a testület elé – érdemben bírálta el.

IV.

- [18] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [19] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatában, majd ezt követően számos határozatában vizsgálta részletesen azt a kérdést, hogy mely esetekben eredményezheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét az eljáró bíróság Alaptörvény biztosította értelmezési tartományon túlnyúló és ezáltal önkényessé váló döntése.
- [20] Az Alkotmánybíróság 3130/2022. (IV. 1.) AB határozatában az alábbiak szerint foglalta össze vonatkozó gyakorlatát.
- [21] „Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság követelményével összefüggésben leszögezte, hogy egy szabályozás felülírása, kitágítása a bíróságok részéről már nem jogértelmezési, hanem contra legem jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelent, ami felveti a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a »jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás.« {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27]} [...]»
- Az Alaptörvény 28. cikke alapján a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. [...]
- A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az egyéni jogvédelem mellett és azt erősítőleg az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény is. Ilyen

panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmának érvényre juttatása mellett azt is, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság a jogszabály célját az alkotmányosan szükséges mértékben figyelembe vette-e [23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [24]]. Az Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírói eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek [23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [26]]. [...]

Az Alkotmánybíróság szerint »[a]z önkényes bírói jogértelmezés sértheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot. [...] Az Alkotmánybíróság azonban csak kivételesen, szigorú feltételek fennállása esetén állapítja meg a jogalkalmazói önkény fennállása miatt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét. A jogértelmezési hiba contra constitutionem akkor válik önkényessé, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyja.« [23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [28]]” (Indokolás [25]–[28]).

- [22] 2. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Ennek keretében megállapítja, hogy a bírói döntésben alkalmazott jogértelmezés megfelel-e az Alaptörvény 28. cikkében foglaltaknak, vagyis hogy az eljáró bíróság a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte-e, abból a feltételezésből kiindulva, hogy a jogszabályok a jözan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.) pedig egyértelmű követelménnyé tette, hogy „[a] jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.”
- [23] A konkrét esetben az adóhatóság – az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésére hivatkozással – az indítványozó vagyonosodási vizsgálatát kezdeményezte, melynek eredményeként az indítványozónál adóhiányt állapított meg, s őt adóhiány, adóbírság, valamint késedelmi kamat megfizetésére kötelezte. A közigazgatási eljárásban, majd a közigazgatási perben az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdését egyöntetűen úgy értelmezték, hogy e rendelkezéssel „a jogalkotó nem kívánta leszűkíteni a becslési eljárás lefolytatását a gyanúsított személyére”.
- [24] Jogértelmezésük során az eljáró bíróságoknak figyelembe kellett volna venniük, hogy az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésével azonos módon rendelkezett már a régi Art. 109. §-a is. A régi Art. e módosítását az egyes törvényeknek a Nemzeti Adó- és Vámhivatal átalakításával, valamint a költségvetési tervezéssel és gazdálkodással kapcsolatos módosításáról szóló 2015. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) iktatta be 2016. január 1-jei hatállyal. A Módtv. indokolása pedig rögzítette, hogy „a vagyonosodási vizsgálatban becslés alkalmazásának az adóhatóság eljárásában kizárólag a vagyon elleni bűncselekmények, a pénz- és bélyegforgalom biztonsága elleni bűncselekmények, a költségvetést károsító bűncselekmények, a pénzmosás és a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények gyanúja miatt indított büntetőeljárás esetén van helye.” A régi Art. módosításával tehát a jogalkotó kifejezetten szűkítette az adóalap becsléssel történő megállapíthatóságának esetét, s e célt a jogszabály módosítására irányuló javaslat indokolásában kifejezetten rögzítette, s az adott rendelkezésnek az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésébe való átemelésével a becslési eljárást 2016. január 1-jétől kizárólag a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXXVI., XXXVIII., XXXIX., XL. és XLI. fejezetében meghatározott bűncselekmény nyomozó hatóság részéről fennálló gyanúja esetén tette lehetővé.
- [25] A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 2019. december hó 3. napján kelt, 2234643380 számú határozatának felülvizsgálata iránt indított perben az eljáró bíróságok ugyanakkor nem vették figyelembe azt, hogy az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésébe foglalt rendelkezést a Módtv. iktatta be. Az eljáró bíróságok – az Alaptörvény 28. cikkének Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításával (2018. június 28.) beiktatott szabályába ütköző módon – nem vették így figyelembe az adott rendelkezés céljának megállapítása során a jogszabály módosítására irányuló javaslat indokolását sem. Ekként az eljáró bíróságok a döntésük alapjául szolgáló Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésének értelmezésénél az Alaptörvény 28. cikkének értelmezési elveit figyelmen kívül hagyták, ami a Kúria Kfv.I.35.141/2021/7. számú ítélete, valamint az első fokon eljáró Miskolci Törvényszék 101.K.700/835/2020/23. számú ítélete Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdésének sérelmére vezető, contra constitutionem önkényes jogértelmezési hibáját okozta. Ezért az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Kúria Kfv.I.35.141/2021/7. számú ítélete, valamint az első fokon eljáró Miskolci Törvényszék 101.K.700/835/2020/23. számú ítélete a fentiekben kifejtettek alapján a tisztességes eljáráshoz való jogba ütközött, s ezért alaptörvény-ellenes. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a nevezett ítéleteket megsemmisítette.

- [26] Az Abtv. 43. §-a értelmében amennyiben az Alkotmánybíróság a 27. § szerinti eljárásban alkotmányjogi panasz alapján megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét, a döntést megsemmisíti, melynek eljárási jogkövetkezményére a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezéseit kell alkalmazni, azzal, hogy az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni. A bírói döntés felülvizsgálatakor az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz hatásköréhez igazodva a konkrét ügy érdemét érintő alkotmányossági vetületű kérdésekről határozott, de ennek a konkrét ügyre vonatkozó konzekvenciáit már az eljáró hatóságnak, illetve bíróságnak kell levonnia. Az indítványozó számára ilyenformán biztosítható hatékony jogorvoslat az Alaptörvény sérelmével szemben.
- [27] 3. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2022. október 18.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3266/2021.

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [28] A határozatot támogatom, azonban a határozatban foglaltakhoz képest eltérő indokolással.
- [29] Több ügyben kifejtett álláspontom szerint [pl. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, 3128/2019. (VI. 5.) AB határozat, 19/2021. (V. 27.) AB határozat, 3002/2021. (I. 14.) AB határozat, 29/2021. (XI. 10.) AB határozat, 10/2022. (VI. 1.) AB határozat, 11/2022. (VI. 2.) AB határozat] az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog processzuális jellegű alkotmányjogi szabály, amelynek sérelme kizárólag az eljárásjogi szabályok alkotmányjogi súlyú megsértésével valósulhat meg. A contra legem jogértelmezés nem processzuális kérdés, ezért nem vetheti fel az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét.
- [30] Álláspontom szerint az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésének contra legem értelmezése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, és emellett a XXX. cikk (1) bekezdésének sérelmét veti fel.

- [31] Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése ugyanis a közteherviselési kötelezettséget a gazdaságban való részvételhez köti. A contrario következik ebből, hogy akinek a gazdaságban való részvétele adott kontextusban nem merül fel, annak Alaptörvényben biztosított joga, hogy ilyen tevékenység hiányában adóztatás alá ne vonják.
- [32] Nézetem szerint a jelen ügyben az indítványozó vonatkozásában – büntetőeljárás hiányában – közteherviselés alá eső tevékenység (ezzel egyenértékű jogi tény megvalósulása) az Adóig. Vhr. fenti szabályára is tekintettel, nem állapítható meg. Így az indítványozó közteherviselés alá vonása (annak az adóigazgatási eljárás révén testet öltő lehetősége) az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésében foglalt jogát sérti.

Budapest, 2022. október 18.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó különvéleménye

- [33] A határozat rendelkező részével nem értettem egyet. Véleményem szerint az alábbi indokok miatt vissza kellett volna utasítani az indítványt.
- [34] 1. A bírói (és tegyük hozzá, hogy a hatósági) jogértelmezés anyagi jogi természetű tevékenység. Ezt az álláspontot képviseltem a jelen ügghöz hasonló alkotmányossági kérdést elbíráló korábbi határozatokhoz fűzött különvéleményeimben {lásd először: 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [37]–[45]} is. Ezért a szóban forgó jogalkalmazói funkció az Alaptörvény oldaláról az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése – és nem az eljárási karakterű XXVIII. cikk (1) bekezdése – sérelmeként lenne értékelhető. Önmagában a téves jogértelmezés nem hozható kapcsolatba az eljárás tisztességességével. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot alkalmazó megoldással, amin a megsemmisítés alapul, ezen dogmatikai ok miatt azonosulni továbbra sem tudok.
- [35] Ebben az ügyben egy határesetet képező vagy legalábbis nem teljes mértékben egyértelmű törvényértelmezési kérdést bírált felül az Alkotmánybíróság, amelynek állandó gyakorlata egyébként világos üzenetet közvetít: a szakjogi értelmezés felülbírálatára az Alkotmánybíróságnak nincsen feladat- és hatásköre, nem vállalhatja magára a „szuperbíróság” szerepét.
- [36] 2. Az előző pontban írtaktól elvonatkoztatva nem azonosítható olyan többletelem, amely az egyszerű jogszabályértelmezési hibát – ha van ilyen egyáltalán – az alaptörvényt sértés szintjére emelné. A határozatban megjelölt Módtv. indokolásának a figyelmen kívül hagyása nem feltétlenül ilyen. Az ugyanis semmit sem mond arról, hogy a gyanúnak kivel szemben kell fennállnia. Kizárólag azzal kapcsolatban tartalmaz magyarázatot, hogy a személyi jövedelemadó becslés feltétele a gyanú, mégpedig meghatározott bűncselekmények gyanúja. Ezen tartalmi aggályon túl véleményem szerint nem alapozza meg a megsemmisítést a Módtv. indokolásának figyelmen kívül hagyása, mert azt már a kúriai elbírálás idején is hatálytalan régi Art. egyik módosításához fűzte a törvényjavaslat előkészítője. Egyebekben az ügyben alkalmazott szabály nem ez, hanem egy hatályos kormányrendeleti szabály, aminek nincsen indokolása. Megjegyzendő továbbá az is, hogy az Alaptörvény 28. cikke értelmében a jogszabályok értelmezésének fontos, de nem az egyetlen forrása a miniszteri indokolás.

Budapest, 2022. október 18.

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

**Az Alkotmánybíróság 27/2022. (XI. 3.) AB határozata
Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 14/2014. (VI. 2.) önkormányzati
rendelete alaptörvény-ellenességének megállapításáról, megsemmisítéséről, valamint alkalmazási tilalom
megállapításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

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

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Egy magyar nonprofit gazdasági társaság jogi képviselője útján (dr. Kállai Mária Zsuzsanna ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] A hiánypótlási felhívásra kiegészített, egységes szerkezetbe foglalt alkotmányjogi panasz annak a megállapítására irányult, hogy Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 14/2014. (VI. 2.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 2. §-a ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, Q) cikk (2) bekezdésével és XXX. cikk (1) bekezdésével, ezért azt az Alkotmánybíróság semmisítse meg. Ezen felül annak a megállapítására is irányult, hogy a Győri Törvényszék 8.K.700.477/2021/6. számú ítélete ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdésével, és ezért azt az Alkotmánybíróság – a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5030/2020/5. számú határozatára, továbbá az indítványozó ügyében született első- és másodfokú adóhatósági határozatokra is kiterjedően – semmisítse meg.
- [3] 2. Az Alkotmányjogi panaszra okot adó ügy lényege a rendelkezésre bocsátott iratok alapján a következők szerint foglalható össze.
- [4] 2.1. Az indítványozó 2013. évben pályázat útján 5 000 000 Ft-ért megvásárolta egy Tata, külterület, „kivett, beépítetlen terület” megnevezésű, 49 847 nm nagyságú ingatlant, amely terület nagyobb része a Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének Tata Építési Szabályzatáról szóló 38/2005. (XII. 6.) önkormányzati rendeletében (továbbiakban: TÉSZ) foglaltak szerint „kereskedelmi szolgáltató övezet” besorolású, gazdasági célra hasznosítható, kereskedelmi szolgáltató, gazdasági területnek minősül.
- [5] A Tatai Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője (a továbbiakban: elsőfokú adóhatóság) a 2016. szeptember 14. napján kelt, VIII/12-197/2016/35804. számú határozatával 2014–2015. évre 11 533 667 Ft telekadó megfizetésére kötelezte az indítványozót 2015-re nézve az Ör. és 2014 tekintetében az azt megelőző helyi adórendelet [Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 29/2002. (XII. 20.) önkormányzati rendelete; (a továbbiakban: régi Ör.)] alapján, egyaránt 110 Ft/nm adómértéket alkalmazva. Az indítványozó mérséklés iránti kérelme folytán az elsőfokú adóhatóság 2016. október 11. napján kelt határozatában 2014–2015. évre a telekadó összegét – mellőzve a késedelmi pótlékfizetési kötelezettséget – összesen 10 966 340 Ft-ban állapította meg. Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: másodfokú adóhatóság) a 2016. november 23. napján kelt, KEB/4/1047-2/2016. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

- [6] Az elsőfokú adóhatóság 2016. október 17. napján kelt, VIII/12-197-1/2016/35804. számú határozatával 2016. évre 5 483 170 Ft telekadó megfizetésére kötelezte az indítványozót az Ör. alapján szintén 110 Ft/nm adómértéket alkalmazva. Az indítványozó fellebbezésére eljáró másodfokú adóhatóság a 2016. december 21. napján kelt, KEB/4/1047-2/2016. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.
- [7] 2.2. A másodfokú határozatokkal szemben az indítványozó keresetet terjesztett elő, amelyben a támadott határozatok hatályon kívül helyzését, illetve megváltoztatását kérte. Keresetében előadta, hogy az ingatlan környezetében mezőgazdasági területek találhatók, és a perbeli ingatlan is kizárólag mezőgazdasági célra hasznosítható, az ingatlan nem építhető be, a területre nincsen részletes építési szabályozási terv, a terület közúton nem közelíthető meg, közmű szolgáltatások nincsenek. Álláspontja szerint az ingatlan nem más „mint a pusztában egy darab föld”.
- [8] A keresetet a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2017. március 9. napján kelt, 4.K.27.016/2017/4. számú ítéletével elutasította. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, amelynek eredményeképpen a Kúria 2018. június 27. napján kelt, Kfv.VI.35.491/2017/5. számú végzésével hatályon kívül helyezte az előbbi jogerős ítéletet, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasította.
- [9] 2.3. A megismételt eljárás a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt kezdődött, és a Győri Törvényszéken zárult a közigazgatási bírósági szervezetrendszer érintő törvénymódosítások következtében. A bírósági eljárás ezen szakaszában kirendelt igazságügyi szakértő véleménye szerint a telekadó tárgyaként szolgáló telek értéke 2014. évben 6 900 000 Ft, 2015. évben 7 700 000 Ft, míg 2016. évben 9 400 000 Ft volt.
- [10] A Törvényszék a Kúria Önkormányzati Tanácsához (a továbbiakban: Önkormányzati Tanács) fordult, mert meggyőződése szerint a régi Ör. és az Ör. adómértékről rendelkező szabálya konfiskáló volt, és ezért a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 6. § c) pontjába ütközött. Az Önkormányzati Tanács a régi Ör. 2014-ben alkalmazott adómértékét (110 Ft/nm) törvényellenesnek találta Köf.5030/2020/5. számú határozatában. A telek szakértő által megállapított értékéhez képest a telekadó 2014-es összege kb. 80%-ot ért el. Az Ör. 2015-ben és 2016-ban alkalmazott adómértékével (110 Ft/nm) kapcsolatban azonban az Önkormányzati Tanács elutasította a bírói indítványt. 2015-ben a telekadó éves összege a telek szakértő által megállapított értékének kb. 70%-át, 2016-ban kb. 60%-át érte el. Az Önkormányzati Tanács határozata azt mondta ki a 60–70%-os elvonással érintett adóévekre nézve, hogy az „adóalanyak, jelen esetben jogiszemély-vállalkozásnak, tehát volt a szabályozás által engedett mozgástere, illetve kellő gondosság mellett a tulajdonviszonyok rendezése iránt eljárhatott volna, s hogy ezzel nem élt, az nem róható föl minden határon túl az önkormányzatnak. A Kúria ennyiben vitatja a bírói indítvány következtetését. Ha a terhelés nem irreálisan magas, akkor ez a sajátos lehetőség figyelembe veendő az eset összes körülményei vizsgálata körében. A teherbíró képesség mérlegelésekor az adóalany legális választási lehetőségei kihasználásának számításba vétele adott esetben indokolt” (Kúria Köf.5030/2020/5. számú határozata, Indokolás [45]).
- [11] A Győri Törvényszék 8.K.700.477/2021/6. számú ítéletével elutasította az indítványozó keresetét. Indokolásában rámutatott arra, hogy bár a szakvélemény egyértelmű és ellentmondásmentes megállapításokat tartalmaz, a bíróságot köti az Önkormányzati Tanács határozata, annak felülvizsgálatára nincsen lehetősége.
- [12] 3. Az indítványozó által előadottak szerint az Ör. adómértékről szóló 2. §-a, valamint a Győri Törvényszék előbbi ítélete és az abba beleékelődött önkormányzati tanácsi határozat a következők miatt ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [13] 3.1. Az adómérték ellentétes a tulajdonhoz való joggal [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és az arányos közteherviselési kötelezettséggel [Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés]. Az indítványozó idézte a 20/2021. (V. 27.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) megállapításait, amikből különösen azt emelte ki, hogy a „telkek (és az építmények) adómértéke érzékenyebb a túladóztatásra, tehát ezek esetében egy 20–30–40%-os adóterhelés már alkotmányossági vizsgálatot vonhat mag után” (Abh1., Indokolás [51]). Ezzel szemben hangsúlyozta, hogy esetében az adóterhelés 2016-ban a 60%-ot, 2015-ben a 70%-ot is elérte. Az adó nagyon rövid idő alatt (16 hónap) felemésztí a telek értékét ilyen szintű elvonás mellett. Az adóztatás ezen szintje összeegyeztethetetlen a tulajdonhoz való joggal és teljesen eltúlzott, aránytalan.
- [14] Az indítványozó azt is előadta, hogy az adómérték az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését is sérti, mert ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével, ami a javak békés élvezetét biztosítja. A telekadó konfiskáló jellege miatt az Ör. vitatott rendelkezése az indítványozó oldalán túlzott és egyéni teherrel járt, ezért a telekadó mértéke nem tekinthető az elérni kívánt céllal ésszerűen arányosnak.
- [15] 3.2. A Győri Törvényszék és a Kúria döntése az indítványozó előadása szerint azért ellentétes a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], mert mindkettő önkényes, feloldhatatlan belső ellentmondással terhelt, továbbá sérti az Önkormányzati Tanács és az Alkotmánybíróság gyakorlatát, az indokolt

bírói döntéshez való jogot, az indítványozó „törvényes bírósághoz való jogát”, valamint a jogbiztonság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] követelményét.

- [16] Az önkényességet az indítványozó azzal támasztotta alá, hogy a bíróságok olyan követelményt támasztottak vele szemben, amit jogszabály nem tartalmaz. Ez pedig az, hogy a döntés elvi tartalmaként bevezették azt a felelősségi alakzatot, miszerint „a szabályozás hatását illetően az eset összes körülményeinek együttes vizsgálata összefüggésében figyelembe kell venni azonban, hogy az adózó legális mozgásterét az adott rendelkezések adta keretek között, általában véve ésszerűen kihasználta-e” (Kúria Köf.5030/2020/5. számú határozata, Indokolás [52]). A feloldhatatlan belső ellentmondás abban rejlik, hogy az Önkormányzati Tanács határozata azt is tartalmazza, hogy a normakontroll eljárásban a szubjektív közrehatásnak nincsen jelentősége, és azt is, miszerint kellő gondossággal kellett volna eljárnia az indítványozónak a tulajdonviszonyok rendezése érdekében. A döntések összeegyeztethetetlenek az Abh1. tartalmával. Az indokolás hiányát abban jelölte meg az indítványozó, hogy a döntések nem adtak számot arról, hogy mi a jogszabályi alapja annak, hogy elutasították a konfiskáló adóztatás megállapítását, indokolás és jogszabályhely megjelölése nélkül vonták az értékelés körébe az adózó magatartásának közrehatását, továbbá arról sem számoltak be indokolásukban, hogy az Önkormányzati Tanács korábbi döntéseitől, miszerint a 60–70%-os elvonás már konfiskáló, miért tértek el az ügyben. Összességében: a döntések azért tisztességtelenek, mert olyan esetben tagadták meg a konfiskáló adóztatás tilalmának kimondását, amelyben az Alkotmánybíróság és az Önkormányzati Tanács gyakorlata alapján is egyértelmű, hogy az adóztatás súlyosan aránytalanak minősül. A „törvényes bírósághoz való jog” és a jogbiztonság sérelmével kapcsolatban az indítvány kifejtést nem tartalmaz.

II.

- [17] 1. Az Alaptörvény érdemi vizsgálattal érintett rendelkezései:
 „XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”
 „XXX. cikk (1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.”
- [18] 2. Az Ör. sérelmezett rendelkezése:
 „2. § Az adó évi mértéke 110,- Ft/m².”

III.

- [19] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [20] 1. A kérelmező nonprofit gazdasági társaság alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, és érintettsége fennállt, mivel a támadott ítélettel befejezett bírósági eljárásban felperes volt. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése értelmében a jogi személyek számára is biztosítottak a panaszban felhívott alapjogok. Az indítványozó jogorvoslati jogát kimerítette, amikor keresetet nyújtott be a másodfokú adóhatóság határozatait vitatva [vesd össze: Abtv. 27. § (1) bekezdés]. A sérelmezett ítélettel szemben további rendes jogorvoslati lehetőség nem állt a rendelkezésére. A Győri Törvényszék támadott jogerős ítélete az indítványozó adóügyét érdemben befejezte, ezért azzal szemben helye van alkotmányjogi panasz előterjesztésének. A kiegészített indítvány felhívta az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó rendelkezéseket [Abtv. 26. § (1) bekezdés és 27. §], kifejezett kérelmet tartalmazott a jogkövetkezmények megállapítására, valamint megjelölte a támadott normát és bírói döntést, amelyhez képest az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőn belül nyújtotta be az indítványt [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés a), c)–d) és f) pont]. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlát nem vonatkozik az Ör. sérelmezett szabályának alkotmányossági felülvizsgálatára (lásd még: Abh1., Indokolás [23]).
- [21] 2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy a panaszos Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon [Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pont és 27. § (1) bekezdés a) pont]. Az indítványozó részben nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozott. „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás tilalma és a felkészülési idő hiánya esetén [lásd pl. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3323/2012. (XI. 12.)

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

IV.

- [27] Az alkotmányjogi panasz részben megalapozott.
- [28] Az Alkotmánybíróság először áttekintette a konfiskáló helyi telekadóra vonatkozó gyakorlatát (a határozat indokolásának IV/1. pontja (Indokolás [29] és köv.)), ezt követően elemezte a sérelmezett adómérték-szabályt (a határozat indokolásának IV/2. pontja (Indokolás [34] és köv.)), majd összemérte azt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével és XXX. cikk (1) bekezdésével (a határozat indokolásának IV/3. pontja (Indokolás [36] és köv.)), és végül levonta az ebből származó következményeket (a határozat indokolásának IV/4. pontja (Indokolás [40] és köv.)).
- [29] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt az Abh1.-ben szabott irányt a konfiskáló helyi telekadó alkotmányossági megítélésének a tulajdonhoz való jog és a közteherviselési kötelezettség szempontjából.
- [30] Előbbi alapjoggal kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „az alkotmányjogi értelemben vett tulajdon mindenkor közzogi korlátai közé tartozik a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség, amely alkotmányos alapot teremt az adók bevezetésére és működtetésére. [...] A tulajdonhoz való jog közteherviselési kötelezettségben jelentkező korlátozása akkor válik alkotmányjogi értelemben aggályossá, amikor a fizetési kötelezettség egyértelműen túlterjeszkedik az arányos mértéken. A súlyosan aránytalan adó ugyanis elveszíti a közteherviselési kötelezettségen nyugvó legitimitását [...]. Ebben az esetben a tulajdont a jogalkotó közzogi eszközzel olyan súlyos mértékben terheli meg, hogy gazdasági hatását tekintve tulajdonképpen elkobozza azt. Az ilyen adó célt téveszt. Egyszerre valósítja meg az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének és XIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét, amit az Alkotmánybíróság az adó típusának, az adójogi jogviszonynak és az ügy más releváns körülményeinek a vizsgálata alapján eseti döntésében megállapíthat” (Abh1., Indokolás [38]–[39]).
- [31] Utóbbival kapcsolatban az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséből közvetlenül, más jogszabály közbejötté nélkül is levezethetők alkotmányossági elvárások a helyi adók önkormányzati rendeletben szabályozott mértékére. [...] Ebből következően a súlyosan aránytalan, elkobzó jellegű adó kivetésére az önkormányzatoknak nem ad alkotmányos felhatalmazást az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése. [...] az adóalanyokat terhelő egyéni közteherviselési kötelezettség terjedelme nem parttalan. Csak és kizárólag az arányos mértékig terjedhet minden egyes adóalany esetében. [...] Ebből azonban konkrét, számszerűsített határ

- általában véve nem következnek. Ennek megfelelően a helyi jogalkotó számára széles alkotmányos mozgáster áll rendelkezésre az adóterhelés rendeleti szintjének törvényi keretek közt való kijelölésére, de szélsőséges esetekben az is megállapíthatóvá válik, hogy egy helyi adó mértéke közvetlenül az Alaptörvénybe ütközik” (Abh1., Indokolás [32]–[33]).
- [32] A fenti megállapításokat az Alkotmánybíróság megerősítette a 3233/2021. (VI. 4.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), indokolásának [31]–[33] bekezdéseiben.
- [33] Kifejezetten a telekadóra vonatkoztatva az Alkotmánybíróság azt mondta ki, hogy „egy 20–30–40%-os adóterhelés már alkotmányossági vizsgálatot vonhat mag után” (Abh1., Indokolás [51]). Ezt az elvi megállapítást konkrét ügyekben úgy alkalmazta a testület, hogy az Abh2.-ben konfiskálónak minősítette a kb. 42%-os telekadó-terhelést (Abh2., Indokolás [40]). Az Abh1.-ben elbírált esetekben pedig az előbbi értéknél jóval magasabb elvonási szinteket (78%, illetve 228%) tekintett elkobzó jellegűnek (Abh2., Indokolás [54]).
- [34] 2. Jelen ügyben a telekadó sérelmezett mértéke 110 Ft/nm volt, ami kétségkívül a Hatv. adta kereteken belüli érték. Az Alkotmánybíróság megkereste Tata Város Polgármesterét az Ör. támadott rendelkezésének arányossága kapcsán. Tata Város Polgármestere válaszában kifejtette, hogy ez a mérték 2012. január 1-jén lépett a 150 Ft/nm-es adómérték helyébe, és a Hatv. 6. § c) pontja szerint valorizált felső határnak kb. az egyharmadát éri el. Az állásfoglalás arra is kitért, hogy az önkormányzat azzal kívánta biztosítani az arányosságot, hogy a törvényi mentességeken felül további mentességeket vezetett be. Így az Ör. alapján mentes a telekadó alól különösen a honvédelmi létesítmények nem beépíthető védő- és biztonsági övezetében található telek, a zártkerti művelés alól kivett terület és az árok művelési ág megnevezésű telek, a magánút, valamint a konkrét helyrajzi számokkal meghatározott belvizes területek. A mentességek a vállalkozási célt szolgáló telkekre nem vonatkoznak. Végül Tata Város Polgármestere arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy ha az adóalany a külterületi ingatlant kivonja a művelés alól, számolnia kell annak adójogi következményeivel. A városban kialakult gyakorlat szerint erre jellemzően akkor kerül sor, ha vállalkozási célra kívánják fordítani az ingatlant. Ilyen esetben az adókimutatás indokolt a közteherviselési kötelezettség érvényesítése érdekében. Az önkormányzat ezekkel a rendelkezésekkel igyekezett biztosítani a konfiskáló adóztatás elkerülését.
- [35] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján azt állapította meg, hogy az érintett önkormányzatnak a telekadó-mértéket alakító megfontolásai és jogalkotó gyakorlata fő szabály szerint helyeselhetők: a sérelmezett adómérték hosszú idő óta (tíz éve) változatlanul hatályos, valamint az adómérték törvényi maximumához képest alacsonynak tekinthető, továbbá a korábbi mértéktől alacsonyabb. Az Ör. számos mentességet biztosít azzal, hogy azok nem vonatkoznak a vállalkozási célt szolgáló telkekre.
- [36] 3. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy amikor a telekadó mértékének súlyos aránytalanságát vizsgálja, értékeli a perben kirendelt igazságügyi szakértő által megállapított telekérték és a vagyonadónak minősülő telekadó százalékban kifejezhető viszonyát, de figyelemmel van az adójogi jogviszony és az ügy más, alkotmányjogilag releváns körülményeire is. Utóbbi szempontok határesetekben nyerhetnek kiemelkedő jelentőséget.
- [37] Jelen esetben a 2015. adóévben a telek szakértő által megállapított értéke 7 700 000 Ft, a telekadó éves összege 5 483 170 Ft volt. Az adóterhelés aránya ennek megfelelően 71,21% volt. 2016-ban a telek szakértő által megállapított értéke 9 400 000 Ft, a telekadó éves összege 5 483 170 Ft, az adóterhelés aránya 58,33% volt. Ezek az értékek kívül esnek a határesetet képező, egyébként széles tartományon, amelyet az Alkotmánybíróság a 20–30–40%-os szint megjelölésével írt körbe. Egyfelől olyan adóterhelés mellett, mint amilyen az indítványozó ügyében felmerült, a telekadó kevesebb, mint kettő év alatt felemésztí a telek szakértő által megállapított értékét. Másfelől ezt az elvonási szintet az általános adóügyi elvülési ciklusra vetítve megállapítható, hogy az adóalany többszörösen (körülbelül háromszor) kifizeti a telke értékét telekadó formájában. Tehát a telekadó belátható időn belül felemésztí a telek értékét.
- [38] Az önkormányzat állásfoglalásában írtak nem alkalmasak arra, hogy alkotmányjogilag megalapozott indokát adják az indítványozó ügyében a kb. 71%-os és a kb. 58%-os telekadónak. Az adómérték alkotmányjogi minősítését nem befolyásolja, hogy bizonyos esetekre – így például az árkokra, magánutakra és belvizes területekre – az önkormányzat mentességi tényállásokat alkotott. Az alkotmányossági felülvizsgálatban az sem játszik döntő szerepet, hogy a Hatv. által meghatározott tartományon belül az Ör. szerinti mérték hol helyezkedik el. Az Alkotmánybíróság ugyanis nem a törvényekkel veti össze a sérelmezett adómértéket, hanem közvetlenül az Alaptörvénnyel ütközteti azt {az alkotmányossági és törvényességi normakontroll eltéréseit lásd: 3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [56]–[58]}. Önmagában az sem legitimálhatja az elvonás szintjét, hogy az adómérték-szabály hosszú idő óta hatályban van.

- [39] Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése a vállalkozási tevékenységre is vonatkozik, tehát a vállalkozási célra szolgáló telkek adóztatása sem válhat súlyosan aránytalanná; vagyoni típusú adók esetében annak is igazodnia kell a teherbíró képességhez és a gazdaságban való részvételhez. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy a cél szerinti megkülönböztetés (vállalkozási vagy más cél) egy olyan szemponttá váljon, amelynek az önkormányzatok jelentőséget tulajdonítanak az Alaptörvényből levezetett széles adóztatási mozgástéren belüli konkrét érték meghatározásakor.
- [40] 4. Az előbbiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó ügyében az elvonás szintje határesetet egyik adóévben sem képzett, egyértelműen túlterjeszkedett az arányos közteherviselésből fakadó telekadó-fizetési kötelezettségen, azaz súlyosan aránytalan volt; továbbá azt, hogy az önkormányzat által előadott szempontok az alkotmányossági szempontú mérlegelésbe nem voltak bevonhatók az indítványozó ügyében. Következésképpen az Ör. 2. §-ában rögzített adómérték konfiskáló volt; az indítványozó tulajdonhoz való jogát úgy korlátozta súlyosan, hogy nélkülözötte a közteherviselési kötelezettségben foglalt legitimációt. Az Ör. 2. §-a tehát megsértette a tulajdonhoz való jogot [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és az arányos közteherviselési kötelezettséget [Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés] az indítványozó ügyében alkalmazva.
- [41] Ezek miatt az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 1. pontja szerint megsemmisítette a sérelmezett rendelkezést, és a rendelkező rész 2. pontjában kimondta annak alkalmazási tilalmát az indítványozó ügyében az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján. Tekintettel a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére és az alkalmazási tilalom elrendelésére, az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárési eszközét a Kúria állapítja meg a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény XXX. fejezete, illetve a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény XX. fejezete alapján. Az új eljárásban az Alkotmánybíróság jelen erga omnes hatályú döntésével [Abtv. 39. § (1) bekezdés] összhangban kell eljárnia a jogalkalmazó szervezeteknek. Mivel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó ügyében az alaptörvény-ellenességet maga a sérelmezett norma okozta, és a sérelemhez nem annak mikénti alkalmazása vezetett, a támadott bírósági ítélet alkotmányossági felülvizsgálatát a testület a rendelkező rész 3. pontja szerint visszautasította az Abtv. 64. § d) pontja alapján.

V.

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

Budapest, 2022. október 4.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3503/2021.

IX. Határozatok Tára

A köztársasági elnök 313/2022. (XI. 3.) KE határozata rendkívüli és meghatalmazott nagyköveti rang adományozásáról

Az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés j) pontja, valamint a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény 13. § (1) bekezdése és 42. § (2) bekezdése alapján – az igazságügyi miniszter javaslatára – *dr. Molnár Katalin* részére rendkívüli és meghatalmazott nagyköveti rangot adományozok.

Budapest, 2022. november 3.

Novák Katalin s. k.,
köztársasági elnök

Ellenjegyzem:

Budapest, 2022. november 3.

Dr. Varga Judit s. k.,
igazságügyi miniszter

KEH ügyszám: KEH/6988-2/2022.

A miniszterelnök 88/2022. (XI. 3.) ME határozata helyettes államtitkár felmentéséről

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 228. § (2) bekezdés b) pontja alapján – az építési és beruházási miniszter javaslatára –

Horváth Jánost,

az Építési és Beruházási Minisztérium helyettes államtitkárát e tisztségéből

– 2022. november 3-ai hatállyal –

felmentem.

Orbán Viktor s. k.,
miniszterelnök

A Magyar Közlönyt az Igazságügyi Minisztérium szerkeszti.

A szerkesztésért felelős: dr. Salgó László Péter.

A szerkesztőség címe: 1051 Budapest, Nádor utca 22.

A Magyar Közlöny hiteles tartalma elektronikus dokumentumként a <http://www.magyarkozlony.hu> honlapon érhető el.