

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

III/169/2025.

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság Siklós Város Önkormányzata Képviselő-testületének az egyes helyi adókról szóló 27/1995. (XII. 22.) önkormányzati rendelete 11. § (6) bekezdés *d*) pontjának 2019. január 1-jétől 2024. december 31-ig hatályban volt „50.000 m²-ig 150 Ft/m², az 50.000 m² feletti részre 50 Ft/m²” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

- [1] 1. A Pécsi Törvényszék normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLl. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján.
- [2] A kérelem arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy Siklós Város Önkormányzata Képviselő-testületének az egyes helyi adókról szóló 27/1995. (XII. 22.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 11. § (6) bekezdés *d*) pontjának „50.000 m²-ig 150 Ft/m², az 50.000 m² feletti részre 50 Ft/m²” fordulata, amely 2019. január 1-jétől 2024. december 31-ig volt hatályban, alaptörvény-ellenes, és ezért annak egyedi alkalmazási tilalmát rendelje el. Az indítványozó bíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1) bekezdése és XXX. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozott.
- [3] 2. Az alapügy tényállását az Alkotmánybíróság a felhívásra kétszer kiegészített bírói indítvány és az alapper két megkeresésre beszerzett teljes iratanyaga alapján a következőképpen állapította meg.
- [4] Siklós Város Jegyzője mint elsőfokú adóhatóság az alapügy felperesei terhére hat, egyenként 14 000 m² területű, Siklóson található külterületi ingatlan (a továbbiakban:

Ingatlan1., Ingatlan2., Ingatlan3., Ingatlan4., Ingatlan5., Ingatlan6.) vonatkozásában telekadó fizetési kötelezettséget állapított meg. Határozataiban azt az adómértéket alkalmazta, amely 2019. január 1-jétől 2024. december 31-ig volt hatályban az Ör. 11. § (6) bekezdés d) pontjában a negyedik övezetbe sorolt telkekre nézve.

- [5] Ingatlan1. adókötelezettsége a 2020–2023 adóévekre évente 2 100 000 Ft volt. Ezt az ingatlant az egyik felperes 2018. december 17-én vásárolta 5 600 000 Ft-ért. A vásárlás idején az ingatlant szántó művelési ágban tartották nyilván az ingatlan-nyilvántartásban, ami 2019. június 5-én változott meg kivett naperőművé. Ugyanezen adatok jellemzik Ingatlan2.-t és Ingatlan4.-et is. Ingatlan3. esetében az előbbiekhez képest az eltérés annyi, hogy ezt 2022. november 10-én vásárolta meg az egyik felperes, amikor már kivett naperőműnek minősült, és az elsőfokú adóhatóság csak a 2023. adóévre állapította meg a 2 100 000 Ft összegű telekadót. Ingatlan5. megvásárlásának dátuma 2020. április 20. napja volt, amikor már kivett naperőműként volt regisztrálva az ingatlan-nyilvántartásban. Vételára 4 000 000 Ft volt. Esetében a 2021–2023. adóévekre állapította meg az elsőfokú adóhatóság az évi 2 100 000 Ft telekadót. Az Ingatlan6.-ra vonatkozó releváns adatok Ingatlan5.-höz képest annyiban térnek el, hogy a vételár 3 600 000 Ft volt.
- [6] A felperesek fellebbezésére eljáró másodfokú adóhatóság (Baranya Vármegyei Kormányhivatal) az elsőfokú határozatokat helybenhagyta.
- [7] Az alperesi határozatok felülvizsgálata iránt az alapügy felperesei nyújtottak be keresetet, amelyben indítványozták az eljárás felfüggesztése mellett az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezését az Ör. 11. § (6) bekezdés d) pontja fentebb idézett szövegrésze tekintetében. Megítélésük szerint az Ör. előbbi rendelkezése ellentétes az Alaptörvénnyel, továbbá a helyi adókról szóló C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 7. § g) pontjába ütköző módon törvényellenes is.
- [8] Az indítványozó bíróság a felperesek ügyeit egyesítette, majd a perben igazságügyi szakértőt rendelt ki, aki szakvéleményében megbecsülte az ingatlanok értékét minden egyes érintett adóév első napjára kimutatva. Az igazságügyi szakvélemény szerint a telkek értékét úgy kell megállapítani, hogy a talajértéket minden adóévben növelni kell a földvédelmi járulék összegével, ami annak az ára, hogy a termőföldet kivonják a művelésből. A felperesek aggályosnak tartották az igazságügyi szakértő szakvéleményét. Álláspontjuk alátámasztására magánszakértői véleményt nyújtottak be, amely szerint a szakvélemény nem megalapozott. A magánszakértői véleményben írtakat hangsúlyozva a felperesek állították, hogy az ingatlanok művelésből való kivonása után nem kellett fizetni földvédelmi járulékot. Az indítványozó bíróság beszerezte azokat a hatósági határozatokat, amelyek engedélyezték az ingatlanok kivonását a művelésből. Ezek rendelkező részében szerepel, hogy a hatóság a termőföld végleges más célú hasznosításáért földvédelmi járulékot nem állapított meg. Ezzel összefüggésben a határozatok indokolásai utalnak a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Tftv.) 21. § (3) bekezdés m) pontjára,

amely szerint nem kell járulékot fizetni, ha az ingatlanügyi hatóság a termőföld más célú hasznosítását kis teljesítményű erőmű építése céljából engedélyezi.

- [9] 3. A fenti előzményeket követően fordult a Pécsi Törvényszék az Alkotmánybírósághoz a 2.K.700.185/2024/45. számú végzéssel.
- [10] Az indítványozó bíróság indítványban foglalt álláspontja szerint az ingatlanok forgalmi értéke két részből tevődik össze: az egyik maga a telekérték (*fundus*), a másik a földvédelmi járulék összege, amit minden évben hozzá kell adni a telek értékéhez, annak ellenére, hogy az érintett ingatlanok kivonása után ezeket nem kellett megfizetni. Az ingatlanok értéke ugyanis nyilvánvalóan megemelkedett a más célú hasznosítás engedélyezése miatt ahhoz képest, mintha továbbra is szántókról lenne szó. Az indítványozó bíróság az Alkotmánybíróság megkeresésére kifejezetten leszögezte, hogy álláspontját „attól függetlenül fenntartja, hogy a [...] hatósági határozatok földvédelmi járulékot nem állapítottak meg, illetve, hogy a felperesek által a perben csatolt magánszakértői szakvélemény ennek megfelelően vitatta a talajértékek növelését a fiktív földvédelmi járulékokkal. Az Alkotmánybíróság által kulcskérdésnek tartott telekértéket a bíróság a fentiek tükrében fenntartja [...], azzal, hogy azok a bíróság által kirendelt igazságügyi szakvéleménnyel alátámasztottak, a bíróság azokat aggálytalannak elfogadta, és az indítvány megtételekor az ítélezése alapjának tekinti” (a bírói indítvány második kiegészítése 2. oldal).
- [11] A bírói indítványban foglaltak szerint az ingatlanok értékei a következők a perben kirendelt igazságügyi szakértő szakvéleményének megfelelően.
- [12] Ingatlan1. értéke 2020. január 1-jén: 1.414.000 Ft fundus + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 10.378.480 Ft. Ingatlan1. értéke 2021. január 1-jén: 2.128.000 Ft fundus + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 11.092.480 Ft. Ingatlan1. értéke 2022. január 1-jén: 1.876.000 Ft fundus + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 10.840.480 Ft. Ingatlan1. értéke 2023. január 1-jén: 4.256.000 Ft fundus + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 13.220.480 Ft.
- [13] Ingatlan2. értéke 2020. január 1-jén: 1.540.000 Ft fundus + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 10.504.480 Ft. Ingatlan2. értéke 2021. január 1-jén: 2.310.000 Ft fundus + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 11.274.480 Ft. Ingatlan2. értéke 2022. január 1-jén: 2.072.000 Ft fundus + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 11.036.480 Ft. Ingatlan2. értéke 2023. január 1-jén: 4.676.000 Ft fundus + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 13.640.480 Ft.
- [14] Ingatlan3. értéke 2023. január 1-jén: 4.676.000 Ft fundus + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 13.640.480 Ft.
- [15] Ingatlan4. értéke 2020. január 1-jén: 1.414.000 Ft fundus + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 10.378.480 Ft. Ingatlan4. értéke 2021. január 1-jén: 2.128.000 Ft fundus + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 11.092.480 Ft. Ingatlan4. értéke 2022. január 1-jén: 1.876.000 Ft fundus + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 10.840.480 Ft. Ingatlan4.

értéke 2023. január 1-jén: 4.676.000 Ft fundus + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 13.640.480 Ft.

- [16] Ingatlan5. értéke 2021. január 1-jén: 2.128.000 Ft fundus + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 11.092.480 Ft. Ingatlan5. értéke 2022. január 1-jén: 2.072.000 Ft fundus + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 11.036.480 Ft. Ingatlan5. értéke 2023. január 1-jén: 4.256.000 Ft fundus + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 13.220.480 Ft.
- [17] Ingatlan6. értéke 2021. január 1-jén: 2.310.000 Ft fundus (a szakvéleményben foglaltak helyett a bírói indítványban nyilvánvaló elírásként 3.310.000 Ft szerepel) + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 11.274.480 Ft. Ingatlan6. értéke 2022. január 1-jén: 2.072.000 Ft fundus + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 11.036.480 Ft. Ingatlan6. értéke 2023. január 1-jén: 4.718.000 Ft fundus + 8.964.480 Ft földvédelmi járulék = 13.682.480 Ft.
- [18] A bírói indítvány szerint „a perben érintett ingatlanok [...] kapcsán megállapítható, hogy a tárgyidőszakban középérték cca. 11.000.000-11.500.000 Ft. Ehhez képest az évente fizetendő helyi adó 2.100.000 Ft; ennek tükrében megállapítható, hogy az ingatlan értékét az érintett felperesek cca. 5 év alatt fizetik meg helyi adóban” bírói indítvány 5-6. oldal). Az ingatlanok forgalmi értékének 20-25%-át elérő éves adómérték is súlyosan aránytalannak minősül, ami az Alaptörvény alábbi szabályait sérti, jóllehet a bíróság arra is utalt, hogy az ilyen adómérték szerinte a Htv. 7. § g) pontjába is ütközik.
- [19] A támadott adómérték azért alaptörvény-ellenes, mert „az az alapján számszerűsített telekadó fizetési kötelezettség egyértelműen konfiskáló, azaz összeegyeztethetetlen az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével és XXX. cikk (1) bekezdésével, miután néhány éven belül arra kötelezi a felpereseket, hogy adóként az adótárgy, vagyis az érintett földterületek értékeivel egyező összeget fizessenek meg” (bírói indítvány első kiegészítése 3. oldal). E tekintetben az indítványozó idézte különösen a 20/2021. (V.27.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) és a 7/2023. (VI. 6.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) indokolásának általa relevánsnak tartott bekezdéseit.
- [20] Az indítványban és annak első kiegészítésében foglaltak szerint az alperesi határozatok sértik Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében rögzített törvény előtti egyenlőség elvét, „tekintettel arra, hogy a felpereseket más adóalanyokhoz képest aránytalanul nagyobb közteher megfizetésére kötelezték. [...] Az Ör. érintett rendelkezése révén a bíróság megítélése szerint egyértelműen sérült a jogegyenlőség követelménye, a helyi adóhatóság ugyanis a felpereseket olyan mértékű adó megfizetésére kötelezte, amely jóval felette áll az általános adófizetési kötelezettségi mértéknek, és amely – a fent kifejtettek szerint – egyértelműen konfiskáló jellegű” (bírói indítvány első kiegészítése 3. oldal; lásd még: bírói indítvány 8. oldal).
- [21] 4. Az Alkotmánybíróság megkereste Siklós polgármesterét. A határidőben beadott válasz lényege a következőképpen foglalható össze.

[22] Döntő jelentősége van az időbeliségnek. Amikor az adómérték sérelmezett fordulata hatályba lépett, az ingatlanokat telekadó kötelezettség nem terhelte, mert a külterületen fekvő termőföld törvény erejénél fogva (Htv.) nem minősült teleknek. A felperesek tudhatták, hogy az átminősítés milyen adókötelezettséggel fog járni. Ezzel szemben az önkormányzat nem tudhatta, hogy mi a felperesek szándéka a szántókkal, amikor 2018-ban megalkotta a támadott normát. Az igazságügyi szakértő szakvéleménye egyértelműen rögzíti, hogy mennyit érnek a telkek, amelyhez képest az adó éves összegének aránya nem haladja meg a 20%-ot, ezért az túlzottnak nem tekinthető. Az önkormányzat cizellált szabályozással törekedett az arányosság biztosítására jogalkotási tevékenysége során. Több övezetet hozott létre, mentességi szabályokat iktatott rendeletébe és a művelési ágra is tekintettel volt. A felperesek felróható magatartást tanúsítottak. Eljárási adókötelezettségeik közül nem tettek eleget például a bevallási kötelezettségnek, ami miatt mulasztási bírságot is kiszabtak a terhükre.

II.

[23] 1. Az Alaptörvény érdemi döntéssel 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.”

2. Az Ör. sérelmezett fordulata 2019. január 1-jétől 2024. december 31-ig:

„11. § (6) Az adó éves mértéke:

[...]

d) a negyedik övezetben: 50.000 m²-ig 150 Ft/m², az 50.000 m² feletti részre 50 Ft/m²”.

III.

[24] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a kétszer kiegészített bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvényben és az Abtv.-ben lefektetett formai és tartalmi kritériumoknak {a feltételekkel kapcsolatos gyakorlatot lásd például: 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7]; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [9]}.

- [25] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bíróság a peres eljárás felfüggesztése mellett végzéssel fordult az Alkotmánybírósághoz a felperesek egyesített ügyében. Az indítvány alaptörvény-ellenesség megállapítására, valamint egyedi alkalmazási tilalom elrendelésére irányult. A bíróság az előtte folyamatban lévő perben még alkalmazandó önkormányzati rendeleti szabályt támadta oly módon, hogy alkotmányjogilag értékelhető indokolást adott elő az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével és XXX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése biztosítja az Alkotmánybíróságnak, hogy hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét is megállapíthassa, ha az a konkrét esetben még alkalmazandó {lásd például: 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [23]-[25]}. Az indítvány tehát a tulajdonhoz való jog és az arányos közteherviselési kötelezettség tekintetében megfelelt a határozott kérelem követelményének [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés].
- [26] 2. Azt is megállapította azonban az Alkotmánybíróság, hogy az indítvány az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése vonatkozásában nem elégíti ki a határozott kérelem egyik követelményét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Ennek két oka van. Az egyik, hogy formálisan a bíróság azt állította, hogy az alperesi határozatok sértették a megkülönböztetés tilalmát. Tehát az indítvány e tekintetben nem a sérelmezett adómérték-szabályra vonatkoztatta érvelését. A másik, hogy tartalmilag lényegében azt adta elő a bíróság, hogy az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése azért sérült, mert a telekadó konfiskáló volt. Megjegyzendő, hogy ez az az indítványi tartalom, amit az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése és XXX. cikk (1) bekezdése hatálya alatt vizsgál felül érdemben állandó gyakorlata alapján. Az adó súlyos aránytalanságát a testület nem sorolja be az általános egyenlőségi szabály alkalmazási hatálya alá.
- [27] 3. Az Alkotmánybíróság vizsgálta azt is, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Abtv. 37. § (1) bekezdésének. E tekintetben a testület azt állapította meg, hogy az indítvány arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseivel ütköztesse az Ör. sérelmezett szabályát. A törvénybe (Htv.) ütközést az indítvány ugyan megjegyzésként és utalásként tartalmaz, de ez nem értelmezhető úgy, hogy törvényellenesség megállapítását kérte volna az indítványozó bíróság. A vizsgálat tárgyába tehát törvények, illetve más jogszabályok nem tartoznak bele. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az Ör. támadott adómértékét közvetlenül összevesse az Alaptörvénnyel, továbbá arra is rá kell mutatni, hogy ennek az elbírálására más fórumnak nincsen hatásköre {lásd legutóbb: 12/2023. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [28] 4. Az érdemi vizsgálat lefolytatása előtt az Alkotmánybíróság végül azt vizsgálta meg, hogy a hatásköri korlát [Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés] akadályát képezi-e az érdemi döntéshozatalnak. Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az

Alaptörvényen alapuló állandó gyakorlata alapján érdemben foglalkozhat az indítvánnyal, hiszen a helyi adórendeletek nem esnek a korlátozó szabály hatálya alá (a gyakorlat összefoglalását lásd: Abh1., Indokolás [22]–[23]).

- [29] 5. A fentiek értelmében nem volt akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésben foglaltak alapján érdemi vizsgálatot folytasson le az Ör. támadott fordulata tekintetében az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével és XXX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben. A polgármester válaszát az Alkotmánybíróság figyelembe vette az indokolás következő pontjában foglaltak szerint.

IV.

- [30] Az indítvány nem megalapozott.
- [31] Az Alkotmánybíróság először összefoglalta a súlyosan aránytalan telekadóra vonatkozó állandó gyakorlatának azon pontjait, amelyek a jelen ügyben relevánsak (IV.1.), ezt követően áttekintette a sérelmezett adómérték-szabályt és annak jogszabályi környezetét (IV.2.), majd összevetette a támadott normát az arányos közteherviselési kötelezettséggel és a tulajdonhoz való joggal (IV.3.).
- [32] 1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlattal rendelkezik a súlyosan aránytalan adóztatás tilalmáról a helyi vagyonadónak minősülő, területalapon kivetett telekadó tekintetében.
- [33] 1.1. A konfiskáló telekadóra vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat az Alaptörvény hatálya alatt az Abh1.-gyel vette kezdetét. Eszerint a „tulajdonhoz való jog közteherviselési kötelezettségben jelentkező korlátozása akkor válik alkotmányjogi értelemben aggályossá, amikor a fizetési kötelezettség egyértelműen túlterjeszkedik az arányos mértéken. A súlyosan aránytalan adó ugyanis elveszíti a közteherviselési kötelezettségen nyugvó legitimitását, ami [...] a korlátozást általában véve megalapozza. Következésképpen igazolhatatlanná válik az adójogi teher. Ebben az esetben a tulajdont a jogalkotó közjogi eszközzel olyan súlyos mértékben terheli meg, hogy gazdasági hatását tekintve tulajdonképpen elkobozza azt. Az ilyen adó célt téveszt. Egyszerre valósítja meg az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének és XIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét” (Abh1., Indokolás [38]–[39]).
- [34] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az is egyértelmű, hogy „normakontroll-eljárásban »az arányosság vizsgálatát nem lehet feltételezésekre vagy jövőbeli várakozásokra építeni. Az ilyen eljárás ugyanis retrospektív szemléletű, hiszen a közigazgatási hatóság az ügyet végleges határozatával már lezárta, és ehhez képest utóbb kell döntenie olyan jogkérdésekről, amelyek visszahatnak az alapügyre« (Abh1., Indokolás [45]). Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság nem ténybíróság, új tényállást nem állapít meg és fő szabály szerint kiterjedt bizonyítási eljárást sem

folytat le (vesd össze: Abtv. 57. §-ával), normakontroll eljárásaiban a bírósági eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő szakvéleményében rögzített telekértékből indul ki, amelyet az eljáró közigazgatási bíróság aggálytalanként elfogadva ítélezése alapjává tett” {az idézetet lásd: Abh2., Indokolás [25]; lásd még tartalmilag: Abh1., Indokolás [44]-[45]; 3233/2021. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [35] és [38]; 27/2022. (XI. 3.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), Indokolás [36]}.

- [35] Emlékeztetni szükséges arra is, hogy amikor az Alkotmánybíróság a területalapú helyi vagyonadó mértékének súlyos aránytalanságát vizsgálja, értékeli a perben kirendelt igazságügyi szakértő által megállapított telekérték és az adó összegének százalékban kifejezhető viszonyát, de figyelemmel van az adójogi jogviszony és az ügy más, alkotmányjogilag releváns körülményeire is. Utóbbi szempontok határesetekben nyerhetnek kiemelkedő jelentőséget {lásd például: Abh3., Indokolás [36]}.
- [36] Telkek esetében „egy 20–30–40%-os adóterhelés már alkotmányossági vizsgálatot vonhat mag után” (Abh1., Indokolás [51]). Az Alkotmánybíróság súlyosan aránytalannak minősítette korábbi döntéseiben azokat a telekadó mértékeket, amelyek meghaladták a 40%-ot, hiszen ezek az általános adóügyi elévülési ciklusban felemésztik az adótárgyat (lásd például: Abh1., Indokolás [53]-[54]; Abh2., Indokolás [39]; Abh3., Indokolás [37]-[38]). Legutóbbi releváns határozatában a testület ugyancsak megállapította a tulajdonhoz való jog és az arányos közteherviselési kötelezettség sérelmét a telekadó 35,5%-os elvonása esetében, jóllehet ez az arány annak a 20-30-40%-os tartománynak a felső részéhez állt közel, amely határesetet jelent a súlyosan aránytalan adóztatás megítélése során (Abh2., Indokolás [30], [39]).
- [37] 1.2. Az előző alpontban összefoglalt állandó gyakorlatból az következik, hogy a telekadó súlyos aránytalanságának megítélésére vonatkozó módszer és mérce már kikristályosodott. Az Alkotmánybíróság az adóperben kirendelt igazságügyi szakértő szakvéleményében rögzített telekértéket veszi alapul az érintett adóévek első napjára kimutatva, amelyet a perbíróság aggálytalannak elfogadott vagy bírói indítvány esetében elfogad és ez alapján fog ítélezni. Az ekként meghatározott értékhez szükséges viszonyítani a telekadó éves összegét. Az Alkotmánybíróság szokásos viszonyítási pontja az, hogy az adó megállapításához való jog ötéves időtartama alatt a telekadó elvonja-e a telek értékét. A 20%-os arányt el nem érő adóterhelés jellemzően nem veti fel a súlyos aránytalanság kételyét, jóllehet az előbbinél alacsonyabb érték esetében sem lehet teljesen figyelmen kívül hagyni az adójogi jogviszony és az ügy más, alkotmányjogilag releváns körülményeit.
- [38] 2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a sérelmezett adómérték-szabályt és annak jogszabályi környezetét.
- [39] 2.1. Az egyes helyi adókról szóló 27/1995. (XII. 22.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló Siklós Város Önkormányzata Képviselő-testületének 20/2018. (XI. 30.) önkormányzati rendelete 5. §-a iktatta be az Ör. 11. § (6) bekezdésébe a d) pontot

2019. január 1-jei hatálybalépéssel. Eszerint a negyedik övezetbe tartozó telkek adómértéke sávosan degresszív: 50.000 m²-ig 150 Ft/m², az 50.000 m² feletti telekrészre 50 Ft/m². A negyedik övezet a maradékelv alapján került meghatározásra. Ebbe a kategóriába esik mindazon telek, amelyik nem a másik három övezetben (ipari park területe, nagykereskedelmi terület és hitelintézeti, pénzügyi vállalkozási tevékenységre használt terület) található. Övezeti besorolástól függetlenül az árok adómértéke 15 Ft/m², a saját használatú út és magánút adómértéke 0 Ft/m². A magánszemély tulajdonában álló telek adómentes, kivéve, ha az az ipari park területén található [vesd össze: jelen határozat meghozatalakor hatályos Ör. 11. § (2)-(3) bekezdés].

- [40] A telekadó mértékének támadott szövegrészét az egyes helyi adókról szóló 27/1995. (XII. 22.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló Siklós Város Önkormányzata Képviselő-testületének 25/2024. (X. 31.) önkormányzati rendelete 3. §-a változtatta meg 2025. január 1-jei hatálybalépéssel. Ekkortól a negyedik övezetbe tartozó telkek adómértéke 50.000 m²-ig 195 Ft/m²-re emelkedett. Az 50.000 m² feletti telekrészre vonatkozó adómérték nem változott (50 Ft/m²).
- [41] Szükséges kitérni arra, hogy az egyes helyi adókról szóló 27/1995. (XII. 22.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló Siklós Város Önkormányzata Képviselő-testületének 25/2023. (XII. 1.) önkormányzati rendelete 1. §-a 2024. január 1-jei hatálybalépéssel egy ötödik övezetet is bevezetett a negyedik övezethez képest alacsonyabb adómértékkel. Az ötödik övezetbe tartozik a megújuló energiaforrást hasznosító terület. Megújuló energiaforrást hasznosító terület az a telek, amelyet napenergia felhasználásával történő energiatermelésre használnak és a telek legalább 40 %-ban napelemmel fedett. Ennek adómértéke 50.000 m²-ig 75 Ft/m², az 50.000 m² feletti részre 50 Ft/m² [vesd össze: jelen határozat meghozatalakor hatályos Ör. 11. § (5) bekezdés e) pont és (6) bekezdés e) pont].
- [42] 2.2. A fenti jogszabályi áttekintésből az Alkotmánybíróság a következő következtetéseket vonta le.
- [43] Az önkormányzat a telekadó mértékét összetett módon szabályozta már 2019 és 2024 között is. A peresített időszakban a negyedik övezet adómértéke azonban azokra a telkekre is vonatkozott, amelyek kivett naperőműként voltak rögzítve az ingatlan-nyilvántartásban ebben az övezetben. A működő napelemekkel lefedett telkekre preferenciális adómérték csak 2024. január 1-jétől van hatályban. A negyedik övezet adóterhelése 50.000 m²-ig jóval magasabb (a peresített időszakban 150 Ft/m², jelenleg 195 Ft/m²), mint az ötödik övezeté (75 Ft/m²), amelybe a kivett naperőmű az előbbi dátumtól kezdve tartozik.
- [44] 3. Az Alkotmánybíróság összevetette az adómérték támadott fordulatát az arányos közteherviselési kötelezettséggel és a tulajdonhoz való joggal. Ennek során támaszkodott az Indokolás IV.1-2. pontjában foglaltakra.

- [45] 3.1. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett eldöntenie, hogy a telekadó éves összegét mihez viszonyítja ebben az ügyben.
- [46] Ez a kérdés azért döntő jelentőségű, mert ha a szó szoros értelmében vett telek (fundus) értékéhez viszonyítja az Alkotmánybíróság, az adóterhelés évente 40% fölötti azzal, hogy több esetben megközelíti vagy meghaladja a 100%-ot. Korábbi döntéseiben az ilyen mértékű adót az Alkotmánybíróság rendre súlyosan aránytalannak tekintette. Ha azonban a telekértékbe tartozónak kell tekinteni a földvédelmi járulék fiktív összegét is, amelyet az alapügy felpereseinek nem kellett megfizetni a hatósági határozatokban foglaltak szerint, akkor az arány sokkal alacsonyabbá (20% körülivé) válik. Ez a határesetet képező 20-30-40%-os tartomány alsó részén foglal helyet vagy még azt sem éri el.
- [47] Az arányosság mérésének alkotmányos módszere tekintetében az Alkotmánybíróság ebben az ügyben sem tér el saját következetes gyakorlatától, amit a jelen határozat indokolása IV.1. pontjában összefoglalt. Mivel nem (közigazgatási) superbíróság, kiterjedt bizonyítást nem folytat le, igazságügyi szakértőt nem rendel ki, hanem elfogadja azt az értékelést, amely az indítványozó bíróság által kirendelt szakvéleményen alapul, és amelyet az előbbi bíróság aggálytalannak tekint és ítélete alapjaként szán. Az indítványozó bíróság az Alkotmánybíróság megkeresésére megerősítette, hogy ez az érték a földvédelmi járulékkal növelt összeg. Jelzi azonban az Alkotmánybíróság, hogy a körülmények alapvető megváltozásának minősül [vesd össze: Abtv. 31. § (1) bekezdés], ha a bírósági eljárásban mégis arról győződnek meg, hogy aggályos az a szakvélemény, amely indokolás nélkül növeli a telekértéket minden egyes évben a földvédelmi járulék azon összegével, amelyet sosem kellett megfizetni.
- [48] Utalni kell arra is, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában a napelem értéke a telek értékét nem növelheti meg {3233/2021. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [38]}. Megjegyzendő továbbá, hogy az Alkotmánybíróság két esetben értékelt a szakkérdések alapos tisztázásának hiányát úgy, hogy ezáltal megvalósult a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelme {3375/2018. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [63]-[64]; 3068/2020. (III. 9.) AB határozat, Indokolás [46]-[50]}.
- [49] 3.2. A földvédelmi járulékkal növelt telekértékekhez képest a telekadó éves összegei a következő arányt érték el a jelen határozat indokolása I.2-3. pontjában foglalt adatok alapulvételével.
- [50] Ingatlan1. adóterhelésének aránya 2020-ban 20,23%, 2021-ben 18,93%, 2022-ben 19,37%, 2023-ban 15,88% volt. Ingatlan2. adóterhelésének aránya 2020-ban 19,99%, 2021-ben 18,63%, 2022-ben 19,03%, 2023-ban 15,4% volt. Ingatlan3. adóterhelésének aránya 2023-ban 15,4% volt. Ingatlan4. adóterhelésének aránya 2020-ban 20,23%, 2021-ben 18,93%, 2022-ben 19,37%, 2023-ban 15,4% volt. Ingatlan5. adóterhelésének aránya 2021-ben 18,93%, 2022-ben 19,03%, 2023-ban

15,88% volt. Ingatlan6. adóterhelésének aránya 2021-ben 18,63%, 2022-ben 19,03%, 2023-ban 15,35% volt.

- [51] A megalkotott (adó)jogszabályok alkotmányossága mellett vélelem szól. Az is hozzátartozik az Alkotmánybíróság következetesen alkalmazott alkotmányértelmezéséhez, hogy a tulajdonhoz való jog közteherviselési kötelezettségben jelentkező korlátozása akkor válik alkotmányjogi értelemben aggályossá, amikor a fizetési kötelezettség egyértelműen túlterjeszkedik az arányos mértéken. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata értelmében a 20%-os arányt el nem érő adóterhelés jellemzően nem veti fel a súlyos aránytalanság kételyét területalapú telekadó esetében.
- [52] Az Alkotmánybíróság elé tárt tényállásban mindösszesen két esetben (Ingatlan1. 2020-ban és Ingatlan4. 2020-ban) érte el a határesetet képező tartományt az adóterhelés, és ekkor is annak az alját súrolta. Az Alkotmánybíróság szokás szerint az adójogi elévülés ötéves ciklusára kivetíti a sérelmezett adómértéket. Ha a fentebb bemutatott adóterhelést ingatlanonként ebben az időszakban vizsgáljuk, akkor az mutatható ki, hogy öt év alatt egyik ingatlan értékét sem emészti fel a telekadó, azaz a vagyon állagát nem vonja el. Ezt a megállapítást erősíti az is, hogy 2024. január 1-jétől a működő napelemparkok önálló övezetet kaptak az Ör.-ben, amelynek adómértéke fele akkora, mint 2024-ig a negyedik övezetbe tartozott ingatlanoké volt. Mivel a súlyos aránytalanság mellett szóló érv, ha a magas adóterhelés hosszabb időszakon keresztül áll fenn, az ellene szóló érv, ha az adóterhelés hosszabb időszakon keresztül átlagosan alacsonyabb 20%-nál.
- [53] Vizsgálni kell ugyanakkor a számszerűsített arányon túl az adójogi jogviszony és az ügy más, alkotmányjogilag releváns körülményeit is. Az Alkotmánybíróság azonban nem tudott ebben az ügyben olyan körülményt, illetve sajátosságot azonosítani a bírói indítvány alapján, amely egyfelől alkotmányjogilag értékelhető lett volna, másfelől azt támasztotta volna alá az Alaptörvényre visszavezethető módon, hogy a fentebb kimutatott adóterhelés súlyosan aránytalannak lenne tekinthető, annak ellenére, hogy a számszerűsített arány átlagosan 20% alatti az elévülési ciklusban.
- [54] Az Alkotmánybíróság megállapította azonban azt, hogy a polgármesteri válaszban előadott időbeliség érve az adómérték arányosságának értékelésében nem játszhat szerepet. Egy esetlegesen konfiskáló adót az nem igazolhat, hogy az adózó előre tudta vagy tudnia kellett volna, hogy magatartása (például telekvásárlása vagy művelési ág váltása) kirívó adóterhelést von maga után. Az az érvelés, amit a polgármester e tekintetben előadott, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a hatálya alatt értelmezhető, így különösen a kellő felkészülési idő és a bizalomvédelem körében nyerhetne döntő jelentőséget. Ebben az ügyben azonban az Alkotmánybíróságnak az adómérték sérelmezett fordulata a tulajdonhoz való joggal [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és az arányos közteherviselési kötelezettséggel

[Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés] kellett összevetnie, amelyek sérelme a fentiek értelmében nem volt megállapítható.

- [55] 3.3. Mindezekre tekintettel nem volt megállapítható, hogy az Ör. adómértékének sérelmezett fordulata súlyosan aránytalan lett volna, és ezért az indítványt az Alkotmánybíróság – az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva – a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2025. május 27.

Dr. Patyi András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró