

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/1861/2025.

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének az építményadóról szóló 35/1995. (XII. 15.) rendelete 6. § (3) bekezdése, 7. § (4) bekezdése és 8/A. §-a alaptörvény-ellenes, sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, ezért azokat a kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal, 2022. november 24-ével megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének az építményadóról szóló 35/1995. (XII. 15.) rendelete 6. § (3) bekezdése, 7. § (4) bekezdése és 8/A. §-a a Kúria előtt Kfv.I.35.102/2025. számon folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásban, valamint bármely bíróság előtt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

Indokolás

I.

- [1] 1. A Kúria normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján. A kérelem arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének az építményadóról szóló 35/1995. (XII. 15.) rendelete (a továbbiakban: Ör1.) 6. § (3) bekezdése, 7. § (4) bekezdése, illetve 8/A. §-a alaptörvény-ellenes, ezért ezeket semmisítse meg, továbbá rendelje el egyedi és általános alkalmazási tilalmukat. A Kúria az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozott.
- [2] 2. Az alapügy tényállását az Alkotmánybíróság a felhívásra beszerzett teljes iratanyag alapján a következőképpen állapította meg.

- [3] 2.1. Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 36/1995. (XII.15.) önkormányzati rendelete területalapon vetette ki a telekadót 2015. december 31-ig. Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 26/2015. (XI.19.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör2.) hatályon kívül helyezte az előbbi rendeletet és 2016. január 1-jével értékalapú telekadót vezetett be. Ezzel egyidejűleg azonban az önkormányzati jogalkotó nem változtatta meg az Ör1. szerinti építményadó alapját. Az továbbra is területalapú maradt.
- [4] Az alapügy felperese több, teleknek minősülő ingatlan tulajdonosa Terézvárosban. A felülvizsgálati kérelemmel érintett „kivett beépítetlen terület” megnevezésű telek 2003 óta áll a felperes tulajdonában. Az elsőfokú önkormányzati adóhatóság 2016. október 13-án kelt X-12018/5/2016. számú határozatával az Ör2. 3. § (2) bekezdése alapján erre az ingatlanra 2016. évre vonatkozóan 223 500 Ft telekadót állapított meg, amely összeg 2017. évre is irányadó volt.
- [5] Budapest Főváros Kormányhivatala 2017. július 27-én kelt BP/1010/00442-1/2017. számon törvényességi felhívást terjesztett elő az Ör2.-vel összefüggésben. A felhívás értelmében a telekadó alapjának a módosítása jogszabályba ütközött. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 7. § b) pontja ugyanis az önkormányzat adómegállapítási jogát akként korlátozza, hogy a vagyoni típusú adók körében az építmények és a telkek utáni adó alapját egységesen területalapon vagy értékalapon kell meghatározni. Az önkormányzat a törvényességi felhívás alapján 2018. január 1-jei hatállyal módosította az Ör2.-t, a telekadó alapjaként ismét a területet jelölte meg négyzetméterben számítva [a módosítást lásd: Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 26/2015 (XI. 19.) rendelete módosításáról szóló 28/2017. (X. 26.) önkormányzati rendelete 1. §]. Ettől az időponttól kezdve megszűnt a jogszabályba ütközés, a telekadó alapja ismét összhangba került az építményadó alapjával.
- [6] 2.2. A felperes kérelmet terjesztett elő az elsőfokú önkormányzati adóhatóságnál, amelyben a telekadó kötelezettsége jogellenességét adta elő 2016-ra és 2017-re arra hivatkozva, hogy ebben a két évben az Ör2. sértette a Htv. 7. § b) pontját. Az Ör2. 2018. január 1-jén hatályba lépett módosítása ezt a sérelmet visszamenőleg nem orvosolta. A kérelemnek az elsőfokú adóhatóság nem adott helyt a 2022. február 7-én kelt X-1609/2/2022. számú döntésével.
- [7] A felperes fellebbezésére eljáró Budapest Főváros Kormányhivatala mint másodfokú adóhatóság az elsőfokú döntést helybenhagyta a 2022. április 7-én kelt BP/1008/02321-2,3/2022. számú határozatával. A határozat indokolása szerint miután az Ör2. 2016. és 2017. évben hatályos szövege nem került megsemmisítésre, az alkalmazandónak minősül, másodfokú önkormányzati adóhatóságként eljárva kizárólag adójogi szempontból volt jogosult a döntés felülvizsgálatára.

- [8] A másodfokú határozattal szemben a felperes 2022. október 15-én terjesztette elő kereseti kérelmét a Fővárosi Törvényszékhez, amelyben az előbbi határozat megváltoztatását kérte akként, hogy a 2016-2017. évekre vonatkozó telekadó kötelezettsége nulla forintban kerüljön megállapításra, és a bíróság kötelezze az alperest a felperes részéről megfizetett telekadó és annak késedelmi kamata megfizetésére. A keresetben előadta azt is, hogy az Ör2., amely az Ör1.-től eltérő adóalap miatt jogszabálysértő volt, magasabb adóterhet eredményezett a felperes számára, miután a korrigált forgalmi érték alapján megfizetett telekadó nagyságrendekkel nagyobb volt, mint a négyzetméterre vetített adó.
- [9] A közigazgatási per folyamatban léte alatt a terézvárosi önkormányzat mint alperesi érdekelt bejelentette, hogy 2022. november 24-ei ülésén meghozta a Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének az Ör1. módosításáról szóló 43/2022. (XI. 24.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Módr.), amely a 2016-2017. évekre vonatkozóan 2023. január 1-jei hatálybalépéssel megszüntette a Htv. 7. § b) pontja sérelmét. Erre a két évre ugyanis olyan szabályt alkotott, amelyek szerint az építményadó alapja is értékalapúvá vált az összes többi adóévtől eltérően.
- [10] A fenti módosításra tekintettel a Fővárosi Törvényszék két alkalommal fordult a Kúria Önkormányzati Tanácsához. Az Ör2. törvényellenességével kapcsolatos első indítványát az Önkormányzati Tanács visszautasította Köf.5025/2023/4. számú végzésével. Második indítványát az Önkormányzati Tanács elutasította Köf.5005/2024/3. számú határozatával. Eszerint a Módr.-ben foglalt módosítások ugyan visszaható hatályúak, de a Módr.-rel az Ör1. 8/A. §-ába iktatott új rendelkezések garantálják, hogy az építményadó-kötelezettség ne váljon terhesebbé {Kúria Önkormányzati Tanács Köf.5005/2024/3. számú határozat, Indokolás [34]}.
- [11] Ezek után a Fővárosi Törvényszék a keresetet elutasította 107.K.702.259/2024/15. számú ítéletével.
- [12] 2.3. A jogerős ítélettel szemben a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet a Kúriához. Az ítélet hatályon kívül helyezését kérte, elsődlegesen a törvényszék új eljárásra és új határozat hozatalára utasítása mellett, másodlagosan az ítélet megváltoztatásával a másodfokú határozatnak az elsőfokú határozatra is kiterjedő megsemmisítése és az elsőfokú adóhatóság új eljárás lefolytatására kötelezése mellett. A felperes az ítéletet azért találta jogsértőnek, mert az a Módr. rendelkezésén alapult, holott a módosítást, amely az adó alapját megváltoztatta visszamenőleges hatállyal 2016. és 2017. évre, a közigazgatási perben nem lehetett volna figyelembe venni. A felülvizsgálati kérelmében a felperes kiemelte, hogy az önkormányzat a közigazgatási perben maga is elismerte a 2023. május 11-én kelt perbeli nyilatkozatában, hogy – a felperes eseteit leszámítva – nem indult egyetlen jogvita sem az építményadó módosítással összefüggésben, amelyből csak az a következtetés vonható le, hogy a rendeletmódosításnak a folyamatban lévő jogvita eredményes

befolyásolása volt az egyetlen célja, a módosító rendelkezések egyedileg, a felperes jogvitájára lettek megalkotva.

- [13] A másodfokú adóhatóság felülvizsgálati ellenkérelmében az ítélet hatályában való fenntartására tett indítványt. Érvelése szerint az ügy érdeme az volt, hogy az Ör2. a Htv. 7. § b) pontjába ütközik-e, amely kérdésben a Kúria Önkormányzati Tanácsának határozata egyértelmű választ adott, a Fővárosi Törvényszék pedig a felülvizsgálni kért ítéletében a Kúria Önkormányzati Tanácsa határozatának megfelelő döntést hozott.
- [14] 3. A fenti előzményeket követően fordult a Kúria az Alkotmánybírósághoz a Kfv.I.35.102/2025/8. számú végzéssel. Az indítványozó bíróság álláspontja szerint az Alaptörvény a következők miatt sérült.
- [15] A „2023. január 1-jével 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” (Kúria Kfv.I.35.102/2025/8. számú végzés, Indokolás [34]). A Kúria álláspontja szerint a támadott szabályozás „az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésébe ütközik, mert megvalósítja a visszaélésszerű joggyakorlást azzal, hogy utólag, elévülési időn túl és visszamenőleges hatállyal 2023. január 1-jén hozzáigazítja az Építményadó adóalap megállapításának szabályait a Telekadó rendelet adóalap megállapítás 2016. és 2017. évi szabályaihoz” (Kúria Kfv.I.35.102/2025/8. számú végzés, Indokolás [38]). A támadott szabályok kiüresedett, normatív tartalom nélküli rendelkezések, mert elévülési időn túli időszakra vonatkoznak, a 2022. december 31-ig hatályban volt szabályok alapján megállapított adófizetési kötelezettséget egyetlen egy esetben sem érintik, bevallás és befizetés ezek alapján nem is történhet. „[A]z átmeneti rendelkezésből egyértelmű, hogy nem is volt célja a jogalkotónak, hogy tényleges hatást gyakoroljon a rendelet módosítása a szabályozni célzott jogviszonyokra [...]. [...] 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 alátámassza a jogalkalmazóként hozott elsőfokú határozata törvényességét” (Kúria Kfv.I.35.102/2025/8. számú végzés, Indokolás [38]).
- [16] A Kúria álláspontja szerint a fentiekből az „következik, hogy a 2023. január 1-jén hatályba lépett szabályok, amelyek 2016-2017. évekre visszamenőleges, 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” (Kúria Kfv.I.35.102/2025/8. számú végzés, Indokolás [46]).

[17] A bírói indítvány úgy fogalmaz továbbá, hogy „[u]tal 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 Alkotmánybíróság gyakorlata szerint visszaható hatályról kell beszélni akkor is, ha az új szabály a hatálybalépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás következményét a régitől eltérően határozza meg” (Kúria Kfv.I.35.102/2025/8. számú végzés, Indokolás [49]).

II.

[18] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

2. Az Ör1. támadott szabályai:

„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 a 6. § (1) bekezdése és 7. § (1)-(3) alapján már megállapította az adót, az adóalanynak ezen időszakra adóbevallást, illetve adatbejelentést nem kell tennie, az adóhatóságnak pedig a 6. § (3) bekezdése és a 7. § (4) bekezdése alapján az adót nem kell megállapítania.

(2) Az építményadóról szóló 35/1995.(XII.15.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 43/2022. (XI. 24.) önkormányzati rendelet hatályba lépését követően a 2016. évre és a 2017. évre megállapított adó nem lehet magasabb, mint a 6. § (1) bekezdése és a 7. § (1)-(3) bekezdése alapján egyébként számítandó adó összege.”

III.

[19] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a 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]}.

- [20] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria a peres eljárás felfüggesztése mellett végzéssel fordult az Alkotmánybírósághoz a felperes felülvizsgálati ügyében. Az indítvány alaptörvény-ellenesség megállapítására, önkormányzati rendeleti szabályozás megsemmisítésére, valamint egyedi és általános alkalmazási tilalom elrendelésére irányult. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy „minden olyan anyagi jogi rendelkezés bírói kezdeményezés tárgya lehet, melytől a bíróság előtt fekvő egyedi ügy érdemi eldöntése függ” {lásd például: 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [9]; 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [18] 3462/2022. (XI. 17.) AB határozat, Indokolás [10]}. A Kúria ennek megfelelően az előtte folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásban alkalmazandó önkormányzati rendeleti szabályokat támadta oly módon, hogy alkotmányjogilag értékelhető indokolást adott elő tartalmilag az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése részét képező visszaható hatályú jogalkotás tilalmával és jogalkotással való visszaélés tilalmával összefüggésben. Az indítvány tehát kielégítette a határozott kérelemmel szemben támasztott követelményeket [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés].
- [21] 2. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, 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 B) cikk (1) bekezdésével ütköztesse az Ör1. sérelmezett szabályait. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik a bírói normakontroll-indítvány elbírálására. Arra is rá kell mutatni továbbá, hogy ennek az elbírálására más fórumnak nincsen hatásköre {lásd például: 12/2023. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [19]}, valamint a Kúria Önkormányzati Tanácsa határozata ítélt dolog hatást az Alkotmánybíróság alkotmányossági felülvizsgálatára nézve nem keletkeztet. Az Önkormányzati Tanács eljárásának tartalma ugyanis „jogkérdésben való döntéshozatal: a sérelmezett önkormányzati normát más jogszabályokkal veti össze” {3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [60]}.
- [22] 3. 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: 20/2021. (V.27.) AB határozat, Indokolás [22]–[23]).
- [23] 4. A fentiek értelmében nem volt akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésben foglaltak alapján érdemi vizsgálatot folytasson le az Ör1. támadott szabályai tekintetében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben.

IV.

- [24] Az indítvány megalapozott.
- [25] Az Alkotmánybíróság először összefoglalta a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmára vonatkozó állandó gyakorlatát (IV.1.), ezt követően áttekintette az Ör1. sérelmezett rendelkezéseit és azok jogszabályi környezetét, ideértve az Ör2.-t is (IV.2.), majd összevetette a támadott normákat az előbbi tilalommal (IV.3.), végül meghozta a döntést (IV.4.).
- [26] 1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlattal rendelkezik a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban, amely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése jogbiztonsági értékének a részét képezi. Ennek lényege a következőképpen foglalható össze.
- [27] „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek, továbbá a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak {...} 38/2012. AB határozat, Indokolás [84]}. {...} A jogi normák előreláthatóságának és kiszámítható működésének követelménye felöleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét. Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg jogkövetkezményeket: nem rögzíthet kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság szerint valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {...} 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}. Ez utóbbi esetben a szabály a hatálybalépését megelőző eseményhez, tényhez fűz új, a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt, aminek következtében felmerülhet a visszaható hatály sérelme. Visszaható hatályról beszélünk továbbá akkor is, ha az új szabály a hatálybalépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás jogkövetkezményét a régitől eltérően határozza meg.” {10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [49]–[51], megerősítőleg idézi: 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [49], valamint a 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [39]; 8/2020. (V. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), Indokolás [54]}
- [28] Az Alkotmánybíróság a falugondnoki szolgáltatással kapcsolatos határozatában úgy fogalmazott, hogy „kiterjedt gyakorlatot folytat a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban abból a szempontból is, hogy ez a tilalom mit jelent a folyamatban lévő eljárásokra nézve. Ennek az is a részét képezi, hogy nem egyeztethető össze a jogállamiság tartalmával egy új szabály oly módon történő hatályba léptetése, hogy az hátrányosan változtatja meg a hatálybalépés

időpontjában már fennálló tényállás anyagi jogi jellegű jogkövetkezményét a folyamatban lévő eljárásokban. Azt kell tehát megítélni, hogy a tényállás már létrejött-e az újonnan alkalmazandó szabály hatálybalépése előtt, és ha igen, akkor az utóbb egy új, a régitől eltérő jogkövetkezményt vezet-e be, amely hátrányt, jogvesztést okoz a folyamatban lévő ügyekben” (Abh., Indokolás [61]).

[29] A hulladékégetői kapacitás növelésének korlátozásával kapcsolatos ügyben az Alkotmánybíróság összefoglalta azokat a lépéseket, amelyek alapján eldönthető, hogy megvalósult-e a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalma. Ennek értelmében „visszaható hatályúnak állított jogalkotás esetében az alkotmányossági vizsgálatot sorrendben a következő kérdések mentén kell elvégezni. Elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy a korábbihoz képest hátrányos-e a támadott szabály. Amennyiben nem, *ad malam partem* visszaható hatályú jogalkotás *per definitonem* nem állhat fenn. Amennyiben a norma hátrányos, akkor másodlagosan vizsgálandó, hogy az előírás hatályba léptetése visszamenőlegesen történt-e. Igenlő válasz esetében a szabályozás alaptörvény-ellenes. Ha a hatályba léptetés nem visszamenőleges, harmadlagosan azt kell megvizsgálni, hogy a rendelkezés ettől függetlenül utólag, visszamenőlegesen megváltoztatja-e a múltban létrejött – esetleg már le is zárt – jogviszonyok megítélését. Ez ugyanis a visszamenőleges hatályba léptetéshez hasonlóan valódi visszaható hatályú jogalkotást jelent, és alaptörvény-ellenes. Ezzel szemben amennyiben a norma a múltban keletkezett tartós jogviszonyokat kizárólag a jövőre nézve módosítja (azonnali vagy kvázi visszaható hatály), és a beavatkozásnak alkotmányosként elfogadható indoka van, az adott esetben alkotmányos lehet” {8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [19]}.

[30] 2. Az Ör1. támadott szabályaival és azok jogszabályi környezetével kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

[31] A 2022. november 24-én megalkotott Módr. 2023. január 1-jén lépett hatályba. A módosítással beiktatott szabályok a 2016-os és a 2017-es adóévre vonatkoznak építményadó adónemben. Ezeket idézi az Indokolás II.2. pontja. Lényegük egyfelől az, hogy 2023. január 1-jétől az építményadó alapja 2016-ra és 2017-re nem az építmény négyzetméterben számított területe, hanem annak korrigált forgalmi értéke [vesd össze: Ör1. 6. § (3) bekezdés], továbbá az építményadó mértéke nem négyzetméterenként meghatározott forintösszeg, hanem 3,6% [vesd össze: Ör1. 7. § (4) bekezdés]. A területalapú adóztatási technikától tehát ezek a szabályok térítették el az építményadót. A 2016 előtti, illetve a 2017 utáni adóévekre ilyen eltérő szabályok nem vonatkoztak. Másfelől azt szükséges kiemelni, hogy az előbbi módosításokhoz átmeneti rendelkezéseket kapcsolt a jogalkotó (lásd: Ör1. 8/A. §). Ezek azt biztosítják, hogy ha 2016-ra és 2017-re a helyi adóhatóság területalapon már megállapította az építményadót, akkor nem kell alkalmazni az értékalapú technikát. Azt is garantálják továbbá, hogy ha 2016-ra és 2017-re a helyi adóhatóság még

nem állapította meg az építményadót, az ezen évekre értékalapon megállapítandó építményadó összege nem lehet magasabb a területalapon számított összegnél.

- [32] A 2016-ra vonatkozó építményadó-kötelezettség 2021. december 31-én, a 2017-re vonatkozó építményadó-kötelezettség 2022. december 31-én évült el az adó megállapításához való jog általános elévülési szabálya értelmében [lásd: az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) 202. § (1) bekezdését], amelyről az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy anyagi jogi jellegű {2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [41]}. A 2023. január 1-jétől hatályos új szabályok már csak akkor képesek joghatást kiváltani a 2016-2017-es adóévekre, ha az elévülési idő meghosszabbodik az Art.-ben felsorolt valamely ok miatt. Ilyen különösen az, ha az adózó az adóhatóság határozata ellen közigazgatási pert indít, vagy a bíróság jogerős határozatával szemben felülvizsgálati kérelmet nyújt be. Ezek folyamatban léte alatt az adó megállapításához való jog elévülése nyugszik [lásd: Art. 203. § (3) bekezdés].
- [33] 3. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a hátrányt okozó visszaható hatály tilalmát az önkormányzati jogalkotó megsértette-e. Ennek során azokat a lépéseket alkalmazta, amelyeket az Indokolás IV.1. pontjában foglalt össze.
- [34] Hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság jelen eljárása nem absztrakt, hanem konkrét normakontroll volt, amelyben kiindulópontként az indítványra okot adó ügy egyedi tényállása szolgált, azaz nem valamely hipotetikus jogviszonyra kellett a vizsgálatot lefolytatni az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben {az alapügy tényállásához igazodó alkotmányossági felülvizsgálatot lásd még például: 3078/2024. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [46]-[58]}.
- [35] 3.1. Első lépésként az Alkotmánybíróság azt értékelte, hogy hátrány érte-e az alapügy felperesét.
- [36] A Kúria által az Alkotmánybíróság elé tárt tényállás sajátosságára tekintettel azt kellett vizsgálni, hogy az önkormányzati jogalkotó az adóper folyamatban léte alatt a felperes terhére változtatta-e meg azt az anyagi jogi szabályozást, amelytől a Fővárosi Törvényszék előtti egyedi ügy érdemi eldöntése függött. Ezt a sajátosságot különösen azért kellett megfelelően figyelembe venni, mert az adóperben Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzata az alperesi kormányhivatal pernyertessége érdekében beavatkozott, így a felperes ellenfelévé vált, miközben jogalkotással változtatta meg az irányadó adójogot.
- [37] Mivel az Alkotmánybíróság a kezdeményező bíróság által megállapított tényállástól eltérő tényállást nem állapít meg, abból kellett kiindulni, hogy az Ör2. adóalapja 2016-ban és 2017-ben törvénysértő volt a Htv. 7. § b) pontjába ütközés okán. Budapest Főváros Kormányhivatalának BP/1010/00442-1/2017. számú törvényességi felhívása, amelynek az önkormányzat rendelet-módosítással tett eleget 2018. január 1-jei hatálybalépéssel, ugyanis ezt tartalmazza. A felperes a keresetét erre a törvénysértésre alapította 2022. június 4-én.

- [38] A Kúria Önkormányzati Tanácsa határozatában azt állapította meg, hogy a Htv. előbbi pontjának a sérelmét az önkormányzat azzal küszöbölte ki, hogy a Módr.-rel 2022 novemberében megalkotta a támadott szabályokat (lásd: Kúria Önkormányzati Tanács Köf.5005/2024/3. számú határozat, Indokolás [35]). Megjegyzendő, hogy az önkormányzat mint alperesi beavatkozó a Fővárosi Törvényszékhez benyújtott érdemi észrevételében maga nyilatkozott úgy, hogy „ezáltal a keresettel érintett 2016. és 2017. években is megvalósult az Építményadó rendelet és a Telekadó rendelet összhangja, így ezen időszakra is orvosolta a felperes keresetének jogalapját jelentő a Htv. 7. § b) pontjával történő ütközést. [...] Tekintettel arra, hogy a kereset alapját képező jogsérelem nem áll fenn, az orvosolva lett, kérjük az alaptalan kereset elutasítását” (az alperesi beavatkozó 2023. április 5-én kelt érdemi nyilatkozata, 2. oldal).
- [39] A módosítás az építményadó 2016-os és 2017-es alapjára, illetve mértékére vonatkozott. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint ezek az elemek az anyagi adójog részét képezik. Úgy szól ugyanis az ide kapcsolódó gyakorlat, hogy az „adótényállás azokat az elemeket, törvényi szabályozási egységeket öleli fel, amelyek megvalósulása esetén anyagi jogi adókötelezettség keletkezik. Ezek közé tartoznak különösen az alanyra, a tárgyra, az alapra, a mértékre, a mentességre és a kedvezményre vonatkozó rendelkezések {lásd: 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [8]–[9]; 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [16]; Abh., Indokolás [39]}” {2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [25]}.
- [40] Ebből az következik, hogy akkor, amikor a telekadó anyagi tényállását a felperes megvalósította 2016. január 1-jén, illetve 2017. január 1-jén [vesd össze: Htv. 12. § (1) bekezdés, 18. §], a Htv. 7. § b) pontjába ütközés fennállt. Még akkor is fennállt, amikor a keresetet a felperes benyújtotta. Az önkormányzat a támadott új szabályokat az adóper folyamatban léte alatt alkotta meg úgy, hogy azok a perre is kihatottak. Ezzel a jogalkotással szüntette meg az önkormányzat azt a törvénysértést, amire a feleperes a keresetét alapozta. Tehát a törvénybe ütköző telekadó tényállása már régen létrejött akkor, amikor az önkormányzat jogalkotással megváltoztatta az anyagi adójogot. Ezzel érte el azt, hogy a felperes keresete ne legyen alapos.
- [41] A jelen ügy sajátosságához igazított értékelés alapján az volt megállapítható, hogy a támadott szabályozás hátrányos a felperesnek, mert ez okozta a kereset érvelési alapjának az elvesztését.
- [42] 3.2. Második lépésként az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a sérelmezett szabályozás hatályba léptetése visszamenőlegesen történt-e.
- [43] A támadott szabályok elfogadásának és kihirdetésének napjához képest a hatálybalépés később történt. Ezek alapján az volt megállapítható, hogy a szabályozás hatályba léptetése nem visszamenőlegesen történt. Következésképpen folytatni kellett a vizsgálatot.

- [44] 3.3. Utolsó lépésként az Alkotmánybíróság azzal foglalkozott, hogy a sérelmezett szabályozás visszamenőlegesen megváltoztatta-e a múltban létrejött adójogviszony megítélését.
- [45] Ha a telekadóra vonatkozó 2016-os, illetve 2017-es jogviszonyt úgy ítéljük meg, hogy a telekadó alapja ezekben az években törvénysértő volt, akkor a telekadó-fizetési kötelezettség ezen okból kifolyólag nem volt jogszerű. Adóalap nélkül az adó nem alkalmazható. Ha a telekadóra vonatkozó 2016-os és 2017-es jogviszonyt úgy ítéljük meg, hogy a telekadó alapja ezekben az években nem volt törvénysértő, akkor a telekadó-fizetési kötelezettség e tekintetben jogszerű volt. A támadott szabályozás 2023. január 1-jén fordította át a jogviszony megítélését előbbiből utóbbiba. Ezt a hatást azért tudta kifejezni, mert a felperes adópere a Módr. hatálybalépésekor még folyamatban volt, aminek következtében az adó megállapításához való jog nem évült el, hanem nyugodott.
- [46] Ezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a 2023. január 1-jén hatályba lépett sérelmezett szabályozás a folyamatban lévő perben visszamenőlegesen megváltoztatta a 2016-ban, illetve 2017-ben létrejött és ekkor anyagi jogi szempontból már teljesezésbe is ment adójogviszony megítélését. Ezzel abban az anyagi jogban hozott változást a jogalkotó, amely a kereset érvelési alapját szolgáltatta.
- [47] 4. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott szabályozás ellentétes a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmával, amely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése részét képezi.
- [48] Az Alkotmánybíróság élt az Abtv. 45. § (4) bekezdésében biztosított lehetőségekkel. A sérelmezett szabályokat a jogbiztonság védelme érdekében a kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal semmisítette meg a rendelkező rész 1. pontja szerint, és egyúttal megállapította a rendelkező rész 2. pontjában, hogy azokat tilos alkalmazni a Kúria előtt folyamatban lévő felülvizsgálati alapügyben és bármely bíróság előtt folyamatban lévő ügyben.
- [49] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenességet a fentiek szerint megállapította, arról nem kellett határoznia, hogy a visszaélészerű jogalkotás tilalma is sérült-e.

Budapest, 2025. szeptember 2.

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