



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

IV/1005/2023.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a Budapest Főváros XXIII. Kerület Soroksár Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 5/2011. (II. 25.) önkormányzati rendelete 10. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 107.K.701.094/2023/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
3. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.V.35.477/2022/2. számú végzése, valamint a Fővárosi Törvényszék 39.K.703.100/2022/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
4. Az Alkotmánybíróság a Budapest Főváros XXIII. kerület Soroksár Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 5/2011. (II.25.) önkormányzati rendelete 8. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

I.

- [1] 1. Két gazdasági társaság – külön-külön, de ugyanazon jogi képviselőjük (dr. Kozeschnik Bálint ügyvéd) útján – alkotmányjogi panaszt nyújtottak be, melyben kérték az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján a Budapest Főváros XXIII. Kerület Soroksár Önkormányzat

Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 5/2011. (II. 25.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 8. § (3) bekezdés és 10. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

- [2] Mindezek mellett az Abtv. 27. § alapján indítványozták az ügyeikben született bírósági ítéletek (Fővárosi Törvényszék 107.K.701.094/2023/4. számú ítélete és a Kúria Kfv.V.35.477/2022/2. számú végzése, valamint a Fővárosi Törvényszék 39.K.703.100/2022/4. számú ítélete) alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is. Az indítványozók az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésére, XXVIII. cikk (1) bekezdésére és XXX. cikk (1) bekezdésére hivatkoztak.
- [3] 2. Az első ügy indítványozója (a továbbiakban: indítványozó1.) az egyedi ügy felperese volt.
- [4] Az indítványozó1. négy ingatlanját (a továbbiakban: ingatlan1., ingatlan2., ingatlan3., ingatlan4.) érintő adómegállapítás tárgyában 2013. január 14-én bevallást terjesztett elő. Az ingatlanok vonatkozásában fennálló rekultivációs kötelezettség tisztázása érdekében a Budapest Fővárosi XXIII. Kerület Soroksári Polgármesteri Hivatal (a továbbiakban: elsőfokú adóhatóság) ellenőrzést folytatott le. Ennek során megállapította, hogy az ingatlanok rekultivációs kötelezettséggel terheltek, továbbá hogy a telekadó szempontjából adóköteles teleknek minősülnek. Erre tekintettel az indítványozó terhére a 2013–2018. évekre az ingatlan2. vonatkozásában 57 819 500 Ft, az ingatlan4. vonatkozásában 19 667 000 Ft, a 2013–2015. évekre az ingatlan3. vonatkozásában 37 119 075 Ft, a 2013. évre az ingatlan1. vonatkozásában 12 365 970 Ft telekadó-különbözetet állapított meg.
- [5] Az indítványozó1. fellebbezése folytán Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: alperes) mint másodfokú adóhatóság a 2013. évre megállapított telekadó-különbözetet elévülés jogcímén törölte, egyebekben az elsőfokú határozatot helybenhagyta.
- [6] Az indítványozó1. keresetet terjesztett a Fővárosi Törvényszék elé, amelyben az alperes határozatának felülvizsgálatát kérte. Elsődleges kereseti kérelme a telekadó-fizetési kötelezettség mellőzésére irányult, a másodlagos kérelem a döntés hatályon kívül helyezésére. Az EH2011.2357 számú döntésre hivatkozással előadta, hogy az ingatlan beépítésre nem szánt övezeti besorolására, valamint beépíthetetlen jellegére tekintettel adótárgynak nem tekinthető. Az eljáró hatóságok nem vették figyelembe, hogy az indítványozó1. adómentességet élvez, ezért a határozataik jogszabálysértők. Az ingatlanok rekultivációja folyamatban van és legkorábban 2024. október 31-ével zárul le, amit 20 éves utógondozási időszak követ. Ezek a körülmények az adómentesség szempontjából relevánsak. Továbbá e tevékenységek költségei jelentős mértékben meghaladják a tárgyi ingatlanok értékét, ami így lényegében negatív. Hivatkozott a 155/2008. (XII. 17.) AB határozatra, kiemelve, hogy a jogalkotónak figyelemmel kell lennie arra, hogy vagyoni adó esetében az arányosságnak az adózók viszonyában az adó alapja és mértéke kérdésében is fenn

kell állnia. Az eljáró adóhatóságok az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Air.) ellenére nem vizsgálták a rekultivációs kötelezettségnek a határozatokkal érintett ingatlanok forgalmi értékét befolyásoló hatását.

- [7] A Fővárosi Törvényszék 39.K.703.100/2022/4. számú ítéletével elutasította a keresetet. Ítéletében kifejtett álláspontja szerint a perbeli telkek az önkormányzat illetékességi területén helyezkednek el, ezért a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 17. §-a hatálya alá esnek és adótárgynak minősülnek. Az EH2011.2357 számú eseti döntés kapcsán a törvényszék arra mutatott rá, hogy az abban feltárt tényállás lényeges vonásaiban különbözik a jelen per tényállásától. Abban az esetben a rekultivációs kötelezettség olyan hulladéklerakóra vonatkozott, amely a jelenlegi formájában a továbbiakban nem hasznosítható, és bármilyen más irányú hasznosításhoz az ingatlan teljes körű környezetvédelmi kármentesítése szükséges. A jelen ügyben károsító anyagok és veszélyes hulladékok elszállításából származó költségek nem merültek fel, környezeti kárról nincs szó. Emellett változott a jogszabályi környezet is, a Htv. hatályos 17. §-a alapján már minden telek beépíthetőségi szempontoktól függetlenül adóköteles.
- [8] Az indítványozó 1. felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához. A felülvizsgálati kérelem befogadását a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 118. § a) pont aa) és ab) alpontjaira, valamint b) pontjára alapította. Álláspontja szerint a felvetett jogkérdés különleges súlya, illetve társadalmi jelentősége miatt szükséges a befogadás. A jogerős ítélet jogkérdésben eltér a Kúria közzétett határozataitól. Ennek kapcsán hivatkozott a Kúria Kfv.I.35.608/2018/7., valamint Kfv.I.35.172/2019/8. számú ítéleteire, melyek értelmében nem lehet a telekadó tárgya a beépítetlen belterületi, korábban hulladéklerakónak használt, rekultivációra szoruló olyan földrészlet, amely nem beépíthető. A perbeli telek – az ügyben készített szakértői vélemény alapján is – a rekultiváció miatt forgalmilag értéktelen, gazdasági szempontból forgalomképtelen, vagyoni értékkel nem bír, ezért nem adóztatható. A Kúria Köf.5.001/2018/5. számú határozata értelmében az ilyen telekre kivetett telekadó konfiskáló jellegű, aránytalan.
- [9] A Kúria a felülvizsgálati kérelem befogadását végzésével megtagadta. Sem a joggyakorlat egységének biztosítása, sem annak továbbfejlesztése alapján nem indokolt a felülvizsgálati kérelem befogadása. A Kúria kiterjedt gyakorlattal rendelkezik a telekadóval kapcsolatosan. A felülvizsgálati eljárásban a bizonyítékok felülmérlegelésének nincs helye; az elsőfokú bíróság a bizonyítékokat értékelte, indokolási kötelezettségének eleget tett. Az indítványozó nem jelölt meg és a Kúria sem tárt fel olyan jogkérdést, ami a joggyakorlat továbbfejlesztését indokolná. Az ügy társadalmi jelentősége nem indokolja a felülvizsgálati kérelem befogadását. A felvetett jogkérdés különleges súlya szintén nem teszi szükségessé a befogadást, mert az nem mutat túl az egyedi ügyön.

- [10] A Kúria arra is rámutatott a támadott végzésben, hogy a jogerős ítélet nem alapul a Kúria közzétett határozatában kifejtettektől eltérő jogértelmezésen. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 41/B. § (1) bekezdése alapján a Kúria közzétett határozata alatt a Kúria 2012. január 1. után hozott és a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatát kell érteni. Az indítványozó¹. által hivatkozott döntések egy része ennek nem felel meg, mert 2012 előtt születtek. Egyebekben a Kúria arra mutatott rá, hogy a jelen ügyben az elsőfokú bíróság önkormányzati normakontrollt kezdeményezett, amelynek eredményeként a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.021/2021/5. számú határozatával megállapította, hogy az érintett ingatlanok nem forgalomképtelenek, az adó nem konfiskáló jellegű. Ezekről a megállapításokról az elsőfokú bíróság nem térhetett el.
- [11] Az indítványozó¹ ezt követően nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz – hiánypótlással utóbb kiegészített – alkotmányjogi panaszát, melyben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének, XXVIII. cikk (1) bekezdésének, valamint XXX. cikk (1) sérelmére történő hivatkozással kérte a Kúria végzésének megsemmisítését a Fővárosi Törvényszék ítéletére kiterjedően. Továbbá az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszában kérte az egyedi ügyben alkalmazott Budapest Főváros XXIII. Kerület Soroksár Önkormányzat képviselőtestületének a helyi adókról szóló 5/2011. (II. 25.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 8. § (3) bekezdés és 10. § (2) bekezdés a) pontja megsemmisítését.
- [12] A jelen alkotmányjogi panasz eljárás előzményeihez hozzátartozik, hogy az indítványozó alkotmányjogi panasz útján kezdeményezte a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.021/2021/5. számú határozatának, valamint az Ör. támadott rendelkezéseinek megsemmisítését; panaszát azonban az Alkotmánybíróság a 3317/2022. (VI. 30.) AB végzéssel visszautasította, annak idő előttisége okán, a közigazgatási per ugyanis akkor még nem fejeződött be. Ezt követően az indítványozó a Fővárosi Törvényszék jogerős ítéletével szemben is alkotmányjogi panaszt nyújtott be, azt azonban az Alkotmánybíróság a folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásra tekintettel visszautasította.
- [13] Az indítványozó¹. az alkotmányjogi panaszban azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság „minimálisan” azt a – Fővárosi Törvényszék és a Kúria Önkormányzati Tanácsa által is irányadónak tekintett – megállapítást vegye alapul, hogy az Ör. alapján kivetett adó legfeljebb a tárgyi ingatlan forgalmi értékének 26%-át teszi ki. Ennek alapján előadta, hogy ilyen arányú adóteher mellett a telekadó-kötelezettség mértéke négy év alatt eléri (meghaladja) az ingatlan értékének 100%-át.
- [14] Az adó konfiskáló jellegének alátámasztásául, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése és XXX. cikk (1) bekezdése kapcsán az indítványozó hivatkozott az Alkotmánybíróság 20/2021. (V. 27.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) idézett, az alkotmánybírósági gyakorlat kezdeti időszakára jellemző zsinórmértékre, mely szerint az „általános adóügyi elévülési ciklusban (5 év) gondolkodva súlyosan aránytalan, ha

az adott vagyontárgy értékének 20%-át meghaladja az évi vagyoadó mértéke". Ennek fényében az Ör. alapján az indítványozóra kivetett adó mértéke túllépi az alkotmányosság korlátait és konfiskáló jelleget ölt, mert a jelen esetben az ötéves elévülési ciklus alatt az ingatlan forgalmi értékének 130%-át kell megfizetni.

- [15] Az indítványozó¹. azt is hangsúlyozta, hogy a konkrét ügyben az adóügyi eljárással érintett ingatlanok rekultivációs kötelezettséggel terheltek. A rekultiváció 2024. október 31. előtt nem fog befejeződni, az utógondozási időszak pedig 20 év. Az ügy irataiból is kitűnik, hogy a rekultivációs kötelezettségből fakadó költségekkel együtt az ingatlanok értéke negatív. A 26%-os adómérték önmagában eléri az alaptörvény-ellenesség mértékét. A rekultivációs kötelezettségből fakadó értékvesztés tovább súlyosbítja ezt a helyzetet.
- [16] Az, hogy a tárgyi ingatlanok rekultivációs kötelezettséggel terheltek, kizárja azok beépítését, vagyis a telkek gazdaságilag nem hasznosíthatók a rekultiváció időtartama alatt. Az Ör. támadott rendelkezéseinek helyes értelmezése alapján nem volna telekadó-köteles a rekultivációs kötelezettséggel terhelt telek. Ez utóbbi esetben ugyanis a jogszabály valójában „bünteti” az indítványozót, amiért eleget tesz jogszabályn alapuló kötelezettségének, miközben a telekadó-kötelezettséggel érintett ingatlant nem tudja hasznosítani, el van zárva az adófizetés fedezetének előteremtésétől.
- [17] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az indítványozó sérelmezte, hogy az eljáró hatóságok és bíróságok okszerűtlenül folytatták le a mérlegelést, nem vették figyelembe a tárgyi ingatlanoknak a szakértői vélemény által igazolt negatív forgalmi értékét. A Kúria pedig a felülvizsgálati kérelem befogadásáról hozott döntésében nem volt tekintettel az indítványozó azon érveire, amelyek azt igazolták, hogy a Fővárosi Törvényszék valójában eltért a Kúria közzétett határozatától.
- [18] 3. A második ügy indítványozója (a továbbiakban: indítványozó².) – a panasz benyújtására okot adó bírósági eljárás felperese – adásvételi szerződéssel megvásárolta a budapesti, kivett bányatelep megnevezéssel nyilvántartott ingatlan²-t az indítványozó¹-től. A tulajdonos változás ténye az ingatlannyilvántartásba bejegyzésre került. Az indítványozó². ezt követően adatbejelentést terjesztett elő, amelyben az Ör. 8. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott adómentesség biztosítását kérte a terület 90%-ára. Az elsőfokú hatóság határozatában 2019. évre 8.672.925 forint összegű telekadó fizetési kötelezettséget állapított meg azzal, hogy a telekadó összege mindaddig változatlan, amíg a hatóság új határozatával attól eltérő mértékű fizetési kötelezettséget állapít meg. Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró másodfokú hatóság (a továbbiakban: alperes) az elsőfokú határozatot helybenhagyta, és megállapította, hogy indítványozó adóalanyisága a kivetéssel érintett időszakban a vonatkozó törvény és az Ör. alapján fennállt, az adófizetési kötelezettség alóli mentesség vonatkozásában pedig rögzítette, hogy a törvényi,

illetve a rendeleti mentesség a panaszost nem illette meg. A határozat kiemelte, hogy az ingatlan beépíthetetlen jellege vagy beépítésre nem szánt övezeti besorolása az adókötelezettség vonatkozásában sem önállóan, sem együttesen nem élvez adómentességet. A hatóság megállapította azt is, hogy – az eladó tekintetében lefolytatott ellenőrzési eljárás eredményeként rendelkezésre álló iratok alapján - az ingatlan vonatkozásában környezeti kárról és ezzel összefüggésben kárrendezésről nincs szó.

- [19] A másodfokú hatóság az adómérték vonatkozásában leszögezte, hogy téves az az indítványozói érvelés, miszerint az elsőfokú hatóságnak az adó kivetését megelőzően mérlegelnie kell az illetékességi területén fekvő telkek értékét és a különböző telkek közti értékkülönbséget. Ezzel összefüggésben hivatkozott arra, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal által közölt forgalmi értékek alapján 2017. évben az átlagos forgalmi érték a külterület, nem beépített termőföldnek minősülő földterületek esetében 428 Forint/m² volt. Utalt arra is, hogy az Ör. a törvényi maximumtól alacsonyabb mértékben állapította meg a telekadó mértékét, és differenciált az adózók között, így azok teherviselő képessége alapján, vagyoni helyzetüket is figyelembe véve határozta meg a kedvezményeket. Az Ör.-beli szabályozás jogszerűségével összefüggésben pedig utalt a Kúria egyik, 2014-ben hozott eseti döntésére is.
- [20] Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. A bíróság abban a két kérdésben foglalt állást, hogy a szóban forgó ingatlan telekadó tárgyának tekintendő-e, vagy fennáll az adómentesség, illetve megállapítható-e olyan tényállási elem, amely a kivetett telekadó konfiskáló jellegét támasztja alá. A bíróság elsőként rögzítette, hogy a perbeli ingatlan a telekadó tárgyának minősül, ebben a körben az indítványozó érvelésének cáfolatára az ítéleti indokolás részletesen kitért. Az adómentesség kérdésében a bíróság osztotta az alperes érvelését és megállapította, hogy a beépíthetetlen jelleg vagy a beépítésre nem szánt övezeti besorolás nem eredményez adómentességet. A törvényszék az adó konfiskáló jellegének vizsgálata keretében szakértői bizonyítást is lefolytatott. A szakértői vélemény megállapította, hogy a perbeli ingatlan forgalmi értéke 2019. január 1. napján az összehasonlító módszerrel rekultivációs kötelezettségek nélkül 41.400.000 forint, de hozzáfűzte azt is, hogy az ingatlan csak a rekultiváció befejezése után (2044-ben) lesz rét, legelő. Ennek előfeltétele a rekultiváció befejezése, ezért az ingatlan forgalmi értékéből le kell vonni a folyamatban lévő illetve hátralévő komposztálás, tereprendezés és utógondozás költségeit. Ennek a komplex – a hozamszámítási módszerrel kiegészített piaci összehasonlító – módszernek az alapján az ingatlan értéke a szakvélemény alapján, a kötelezettségeket figyelembe véve „negatív tartományban” volt 2019. január 1-jén.
- [21] Miután a bíróság a kirendelt perszakértők álláspontját az ingatlan értékének negatív tartományára nézve elfogadta, ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsánál annak megállapítását indítványozta, hogy az Ör. 10. § (2) bekezdés a) pontja jogszabálysértő.

A Tanács – az eljárását megszüntető végzésében – rámutatott, hogy az Ör. szóban forgó rendelkezése már korábban normakontroll eljárás tárgya volt és a korábbi eljárás eredményeként megállapítást nyert, hogy az Ör. ezen rendelkezése nem ütközik jogszabályba. Érvelése alapján megállapította, hogy a bírói indítványban feltett kérdés *res iudicata*-t eredményezett, amelytől sem az önkormányzat, sem a tanács nem térhet el.

- [22] Az indítványozó². ezt követően a jogerős döntéssel szemben az Alkotmánybírósághoz fordult alkotmányjogi panasszal, illetve – ezzel egyidejűleg - a Kúriához felülvizsgálati kérelme befogadása iránti beadványt nyújtott be. Az Alkotmánybíróság a panaszos beadványát a Kúria előtt folyamatban lévő eljárásra tekintettel, annak idő előttisége okán visszautasította. A Kúria az indítványozó felülvizsgálati kérelmének befogadását a törvényi feltételeknek való meg nem felelés miatt megtagadta.
- [23] Az indítványozó². ezt követően nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszát, melyben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének, XXVIII. cikk (1) bekezdésének, valamint XXX. cikk (1) sérelmére történő hivatkozással kérte a Fővárosi Törvényszék 107.K.701.094/2023/4. számú ítéletének a megsemmisítését. Továbbá az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszában kérte az egyedi ügyben alkalmazott Ör. 8. § (3) bekezdés és 10. § (2) bekezdés a) pontja megsemmisítését.
- [24] Az adó konfiskáló jellegének alátámasztásául, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése és XXX. cikk (1) bekezdése kapcsán az indítványozó². hivatkozott az Abh. idézett, az alkotmánybírósági gyakorlat kezdeti időszakára jellemző zsinórmértékre, mely szerint az „általános adóügyi elévülési ciklusban (5 év) gondolkodva súlyosan aránytalan, ha az adott vagyontárgy értékének 20%-át meghaladja az évi vagyonadó mértéke”. Ennek fényében – mutat rá a panaszos - az Ör. alapján a terhére kivetett adó mértéke túllépi az alkotmányosság korlátait és konfiskáló jelleget ölt, mert a jelen esetben az ötéves elévülési ciklus alatt az ingatlan forgalmi értékének 100%-át kell megfizetni.
- [25] Az indítványozó². azt is hangsúlyozta, hogy a konkrét ügyben az adóügyi eljárással érintett ingatlanok rekultivációs kötelezettséggel terheltek. A rekultiváció 2024. október 31. előtt nem fog befejeződni, az utógondozási időszak pedig 20 év. Az ügy irataiból is kitűnik, hogy a rekultivációs kötelezettségből fakadó költségekkel együtt az ingatlanok értéke negatív. Az indítványozó álláspontja szerint a rekultivációs kötelezettségből fakadó értékvesztés tovább súlyosbítja ezt a helyzetet. Ezen kötelezettség miatt a tényleges adóteher mértéke az ötéves adóügyi elévülési ciklusban a 100%-ot is lényegesen meghaladja, miközben már a 100%-os adómérték is alaptörvény-ellenes.
- [26] Az, hogy a tárgyi ingatlanok rekultivációs kötelezettséggel terheltek, kizárja azok beépítését, vagyis a telkek gazdaságilag nem hasznosíthatók a rekultiváció időtartama alatt. A panaszos nézete szerint az Ör. támadott rendelkezéseinek helyes értelmezése alapján nem volna telekadó-köteles a rekultivációs kötelezettséggel

terhelt telek. Ez utóbbi esetben ugyanis a jogszabály valójában „bünteti” az indítványozót, amiért eleget tesz jogszabályon alapuló kötelezettségének, miközben a telekadó-kötelezettséggel érintett ingatlant nem tudja hasznosítani, el van zárva az adófizetés fedezetének előteremtésétől. Az indítványozó². véleménye szerint esetében „bármilyen telekadó kivetése” meghaladja az ingatlan forgalmi értékét, azaz súlyosan aránytalannak tekintendő, hiszen a perben született szakvélemény szerint a perbeli ingatlan a rekultivációs kötelezettség miatt forgalomképtelen és negatív forgalmi értékkel bír. Ebből következően a legkisebb mértékű adó kivetése is meghaladja az ingatlan forgalmi értékét.

[27] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az indítványozó sérelmezte, hogy a Fővárosi Törvényszék az általa támadott ítéletében a Kúria joggyakorlatával szembemelve állapította meg, hogy az esetében kivetett telekadó nem konfiskáló jellegű.

[28] 4. Az Alkotmánybíróság a két, azonos jogszabályi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszindítványt tárgyuk azonosságára és tartalmuk összefüggésére tekintettel az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 34. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján 2024. december 17-én kelt végzésével egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

II.

[29]

1. Az Alaptörvény indítványokkal érintett rendelkezései:

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez, valamint a készpénzzel történő fizetéshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„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.”

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

[30] 2. Az Ör. panasszal érintett rendelkezései:

„8. § (3) Az (1) bekezdésben meghatározott mentességek a vállalkozót nem illetik meg.”

„10. § A telekadó évi mértéke:

(...)

(2) Kültérületen:

a) az adó mértéke – a (2) bekezdés b) és c) pontban foglaltak kivételével – 75 Ft/m²,
(...)”

III.

- [31] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdései alapján mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panaszok megfelelnek-e az indítványokkal szemben támasztott követelményeknek, és ennek eredményeként a következők szerint a befogadás mellett döntött.
- [32] 1.1. Az indítványozó 1. jogi képviselője 2023. március 6-án vette át a Kúria végzését, majd a panaszt április 28-án nyújtotta be, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőben.
- [33] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A határozott kérelem feltételeit az Abtv. 52. § (1b) bekezdése – annak a)-f) pontjai – rögzítik. A panasz ezeknek a feltételeknek csak részben felel meg az alábbiak szerint.
- [34] A panasz tartalmazza azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó 1. jogosultságát megalapozza. [a) pont] Tartalmazza az eljárás megindításának indokait és az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét. [b) pont] Megjelöli az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket, valamint bírói döntéseket. [c) pont] Megjelöli az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit. [d) pont] Tartalmaz indokolást arra nézve, hogy az Ör. 10. § (2) bekezdés a) pontja, valamint a támadott bírói döntések miért ellentétesek az Alaptörvény megsértett rendelkezéseivel. [e) pont] Kifejezett kérelmet tartalmaz az Ör. támadott rendelkezéseinek, valamint a Kúria támadott végzésének – a Fővárosi Törvényszék ítéletére is kiterjedő – megsemmisítésére. [f) pont]
- [35] Az Ör. 8. § (3) bekezdése tekintetében azonban az alkotmányjogi panasz nem tesz eleget a határozott kérelem követelményének. A határozottság követelményének ugyanis minden támadott jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell, mivel az Abtv. 52. §-ának (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Az Ör. 8. § (3) bekezdése kivonja az (1) bekezdésben meghatározott adómentességi körből a vállalkozó adózókat. Ez a szabályozás azonban nem áll szoros összefüggésben azzal, az indítványozók által felvetett alkotmányjogi kérdéssel, hogy belefér-e az alkotmányossági keretek közé a

támadott jogszabályi előírásban meghatározott adómérték. Az Ör. 8. § (3) bekezdése ettől különböző kérdést érint, nevezetesen azt, hogy pontosan milyen adózói körre terjedhet ki az adózási kötelezettség. Az alkotmányjogi panasz csak az adó mértékére vonatkozóan fogalmaz meg alkotmányossági kifogásokat, az Ör. 8. § (3) bekezdése tekintetében mindössze annyi indokolást tartalmaz, hogy a panaszosok szerint a telekadóval érintett ingatlanoknak szükségszerűen adómentességet kellene élvezniük a forgalmi értékre tekintettel. A kérelem határozottságával kapcsolatosan azonban követelmény az is, hogy az indítvány indokolást tartalmazzon arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint erre nézve érdemi alkotmányjogi érvelést kell előadni {3469/2023. (XI. 7.) AB végzés, Indokolás [27]}. Az Ör. támadott 8. § (3) bekezdése és az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezései között az indítványozók nem mutattak be ilyen releváns alkotmányjogi összefüggést. Erre figyelemmel ezen indítványelem az érdemi elbírálásra nem alkalmas, mert nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt követelménynek. {3026/2025. (I. 21.) AB végzés, Indokolás [21]; 3140/2024. (V. 3.) AB határozat, Indokolás [15]; 3080/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [27]; 3272/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [34]}.

- [36] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése, valamint 27. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett: az indítványozó kimerítette-e a jogorvoslati lehetőségeit, az indítványozó érintettnek minősül-e, a támadott jogszabályi rendelkezéseket alkalmazták-e az ügyben, a támadott döntés az ügy érdemében hozottnak vagy a bírósági eljárást befejezőnek minősül-e, illetve az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állítja-e a panaszban.
- [37] Az indítványozó¹. a fellebbezés, majd a felülvizsgálat igénybevételével kimerítette a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket, ezért számára megnyílt az út az alkotmányjogi panasz igénybevételére.
- [38] Az indítványozó¹. adózóként, valamint a közigazgatási per felpereseként érintettnek minősül.
- [39] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) bekezdése, valamint XXX. cikk (1) bekezdése Alaptörvényben biztosított jognak minősülnek.
- [40] A Kúria nem az ügy érdemében döntött, azonban végzése az eljárást befejező döntés. A támadott végzés mérlegelési jogkörben született, ezért rajta keresztül – az Ügyrend 32. § (5) bekezdésére figyelemmel – a Fővárosi Törvényszék jogerős ítélete is támadható.
- [41] Az Ör. 8. § (3) bekezdése folytán az indítványozó nem mentesül a telekadó-fizetési kötelezettség alól, a 10. § (2) bekezdés a) pontja pedig az adófizetés mértékét határozza meg. A támadott rendelkezéseket tehát alkalmazták az egyedi ügyben.
- [42] Az Abtv. 31. § (2) bekezdése szerint ha egy ügyben alkotmányjogi panasz alapján a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött,

ugyanabban az ügyben érintett panaszos által, azonos jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozva alkotmánybíróági eljárásnak nincs helye. Az Ör. támadott rendelkezéseivel, illetve a Kúria támadott végzésével összefüggésben az Alkotmánybíróság még ezidáig nem folytatott le alkotmányossági vizsgálatot. A Kúria Önkormányzati Tanácsának határozatával szemben benyújtott panaszt az Alkotmánybíróság idő előttiség okán utasította vissza, a Fővárosi Törvényszék ítéletével szemben benyújtott panaszt pedig a folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásra tekintettel. Ezért *res iudicata* nem áll fenn.

- [43] Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a 24-26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. A jelen ügyben benyújtott alkotmányjogi panasz az Ör. alkalmazott rendelkezéseit közvetlenül az Alaptörvénybe való ütközés – a XIII. cikk (1) bekezdést, valamint a XXX. cikk (1) bekezdést sértő konfiskáló jelleg – miatt támadja.
- [44] Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlát fennállását. 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: Abh., Indokolás [22]–[23]}.
- [45] 1.2. Az indítványozó2. jogi képviselője 2023. november 7-én vette át a Kúria végzését, majd a panaszt 2024. január 5-én nyújtotta be, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőben, tekintettel az Ügyrend 32. § (4) bekezdésében foglaltakra is.
- [46] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A határozott kérelem feltételeit az Abtv. 52. § (1b) bekezdése – annak a)-f) pontjai – rögzítik. A panasz ezeknek a feltételeknek csak részben felel meg az alábbiak szerint.
- [47] A panasz tartalmazza azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozók jogosultságát megalapozza. [a) pont] Tartalmazza az eljárás megindításának indokait és az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét. [b) pont] Megjelöli az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket, valamint bírói döntést. [c) pont] Megjelöli az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit. [d) pont] Tartalmaz indokolást arra nézve, hogy az Ör. 10. § (2) bekezdés a) pontja illetve bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megsértett rendelkezéseivel. [e) pont] Kifejezett kérelmet tartalmaz az Ör. támadott rendelkezéseinek, valamint a Fővárosi Törvényszék támadott ítéletének a megsemmisítésére. [f) pont]

- [48] Az Ör. 8. § (3) bekezdése tekintetében azonban az alkotmányjogi panasz nem tesz eleget a határozott kérelem követelményének. A határozottság követelményének ugyanis minden támadott jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell, mivel az Abtv. 52. §-ának (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Az Ör. 8. § (3) bekezdése kivonja az (1) bekezdésben meghatározott adómentességi körből a vállalkozó adózókat. Ez a szabályozás azonban nem áll szoros összefüggésben azzal, az indítványozók által felvetett alkotmányjogi kérdéssel, hogy belefér-e az alkotmányossági keretek közé a támadott jogszabályi előírásban meghatározott adómérték. Az Ör. 8. § (3) bekezdése ettől különböző kérdést érint, nevezetesen azt, hogy pontosan milyen adózói körre terjedhet ki az adózási kötelezettség. Az alkotmányjogi panasz csak az adó mértékére vonatkozóan fogalmaz meg alkotmányossági kifogásokat, az Ör. 8. § (3) bekezdése tekintetében mindössze annyi indokolást tartalmaz, hogy a panaszosok szerint a telekadóval érintett ingatlanoknak szükségszerűen adómentességet kellene élvezniük a forgalmi értékre tekintettel. A kérelem határozottságával kapcsolatosan azonban követelmény az is, hogy az indítvány indokolást tartalmazzon arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint erre nézve érdemi alkotmányjogi érvelést kell előadni {3469/2023. (XI. 7.) AB végzés, Indokolás [27]}. Az Ör. támadott 8. § (3) bekezdése és az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezései között az indítványozók nem mutattak be ilyen releváns alkotmányjogi összefüggést. Erre figyelemmel ezen indítványelem az érdemi elbírálásra nem alkalmas, mert nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt követelménynek. {3026/2025. (I. 21.) AB végzés, Indokolás [21]; 3140/2024. (V. 3.) AB határozat, Indokolás [15]; 3080/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [27]; 3272/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [34]}.
- [49] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése, valamint 27. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett: az indítványozó kimerítette-e a jogorvoslati lehetőségeit, az indítványozó érintettnek minősül-e, a támadott jogszabályi rendelkezéseket alkalmazták-e az ügyben, a támadott döntés az ügy érdemében hozottnak vagy a bírósági eljárást befejezőnek minősül-e, illetve az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állítja-e a panaszban.
- [50] Az indítványozó2. a keresetlevél benyújtásával kimerítette a rendelkezésére álló rendes jogorvoslati lehetőségeket, az ennek alapján hozott bírói döntés jogerőssé vált, ezért számára megnyílt az út az alkotmányjogi panasz igénybevételére.
- [51] Az indítványozó2. adózóként, valamint a közigazgatási per felpereseként érintettnek minősül.
- [52] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) bekezdése, valamint XXX. cikk (1) bekezdése Alaptörvényben biztosított jognak minősülnek.

- [53] Az Ör. 8. § (3) bekezdése folytán az indítványozó² nem mentesül a telekadó-fizetési kötelezettség alól, a 10. § (2) bekezdés a) pontja pedig az adófizetés mértékét határozza meg. A támadott rendelkezéseket tehát alkalmazták az egyedi ügyben.
- [54] Az Abtv. 31. § (2) bekezdése szerint, ha egy ügyben alkotmányjogi panasz alapján a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanabban az ügyben érintett panaszos által, azonos jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozva alkotmánybíróági eljárásnak nincs helye. Az Ör. támadott rendelkezéseivel, illetve a Kúria támadott végzésével összefüggésben az Alkotmánybíróság nem folytatott le érdemi alkotmányossági vizsgálatot. Ezért *res iudicata* nem áll fenn.
- [55] Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a 24-26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. A jelen ügyben benyújtott alkotmányjogi panasz az Ör. alkalmazott rendelkezéseit közvetlenül az állított Alaptörvénybe való ütközésük – a XIII. cikk (1) bekezdését, valamint a XXX. cikk (1) bekezdését sértő konfiskáló jellegük – miatt támadja.
- [56] Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlát fennállását is. Ezzel összefüggésben az az állandó gyakorlata alakult ki, hogy az alkotmányossági felülvizsgálatot korlátozó szabály alkalmazási hatályát megszorítóan értelmezi. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt felsorolás zártkörű és törvényeket tartalmaz. A felsorolásból a jelen ügy tárgyával a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény függ össze. Azonban a törvényeket tartalmazó felsorolásban a helyi adókról szóló önkormányzati rendeletek nem szerepelnek. Ezért az Alkotmánybíróság teljes hatáskörben vizsgálhatja az önkormányzati adórendeleteket {Vö. Abh., Indokolás [22]–[23]}.
- [57] 2. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. A panaszok az Ör. 10. § (2) bekezdés a) pontja, valamint a támadott törvényszéki ítéletek tekintetében megfelelnek ennek a követelménynek. Csak érdemi vizsgálat alapján dönthető el ugyanis, hogy a vitatott önkormányzati adómérték konfiskáló jellegűnek minősül-e, és ezért sérti-e az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését, valamint XXX. cikk (1) bekezdését {Ld. ehhez hasonlóan: 7/2023. (VI. 6.) AB határozat, Indokolás [20]}.
- [58] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése és az Ügyrend 36. cikk (3) bekezdése alapján megkereste Budapest Főváros XXIII. kerület Soroksár Önkormányzatának polgármesterét.

IV.

- [59] Az indítvány nem megalapozott.
- [60] 1. A túlzott mértékű, azaz konfiskatórius jellegű adózásra vonatkozó alkotmánybíróági joggyakorlat már az Alkotmány hatálya alatt kialakult.
- [61] Az Alkotmánybíróság – az Alkotmány hatálya alatt kialakított gyakorlata alapján – az adó, illeték mértékét, összecszerűségét nem vizsgálja, az csak akkor vet fel alkotmányossági kérdést, ha – mint arra az 1531/B/1991. AB határozat is utal (ABH 1993, 707, 711.) – olyan túlzott mértékű (konfiskatórius jellegű), hogy már nem is a célt valósítja meg, hanem az adóalany ellehetetlenülését idézi elő.
- [62] Az 1531/B/1991. AB határozattal eldöntött ügyben, egy helyi adót megállapító önkormányzati rendeletet (Csoma Község önkormányzati képviselőtestülete által 1991. március 1-jével hatálybaléptetett, illetve később 1993. január 1-jei hatállyal számos helyen módosított rendeletet) azért tartott az indítványozó az Alkotmány 70/I. § arányossági szabályát sértőnek, mert ingatlanára egyösszegű éves adót úgy állapítottak meg, hogy annak összege az adó alapját képező ingatlan értékéhez képest túlzott volt. Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy a közteherviselés arányosságát sértő diszkriminációja – közvetve – kitűnt az önkormányzati rendeletről, ugyanis e szabályok az adómentességek intézményi és személyi körét, továbbá az adókedvezmények széleskörű intézményi és magánszemélyi feltételeit úgy határozták meg, hogy azok közé az indítványozó MGTSz objektíve bele se férhessen. Az önkormányzati rendelet vitatott rendelkezései olyan típusú gazdasági szabályozó eszközöket tartalmaztak, amelyek kifejezetten az indítványozó MGTSz gazdasági tevékenységének a közvetett - nem adóztatási funkciójú – befolyásolását szolgálták. Az Alkotmánybíróság az igazságügyi szakértő szakvéleményére támaszkodva megállapította, hogy a véleményből következően, ha a 6.120.000 Ft-ra becsült földértékhez viszonyítja a 24,5 millió forintos évi adót, ez az érték négyszeresét jelenti. De ha a 21,8 millió Ft-ban meghatározott belterületi telekértékhez arányosítja a 24,5 millió Ft összegű évi adó összegét, ez is több az alapul vett érték 110 %-ánál. Mindkettő aránytalanul nagy hányadban meghaladja az elméletileg még elfogadhatónak minősített vagyonadói százalékos arányt.
- [63] Az 1558/B/1991. AB határozat értelmében alkotmányellenessé abban az esetben válhat az adó mértéke, ha az diszkriminatíve nyer meghatározást, vagy pedig olyan nagyságot ér el, hogy a nyilvánvalóan eltúlzott mérték már minőségi kategóriává, aránytalanná és indokolatlanná válik (ABH 1992, 506, 507.). A konkrét ügyben az indítványozó magánszemély egy 1992. január 1-jétől hatálybalépett új rendelkezést támadott, ám az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességet nem állapította meg. {Az 1558/B/1991 AB határozatot az Alaptörvény hatálybalépését követően az Abh. is megerősítette. Lásd: Abh., Indokolás [29]}

- [64] A 66/2006. (XI. 29.) AB határozatban – összefoglalva addigi gyakorlatát – az Alkotmánybíróság az adott esetben az adó 5 százalékos mértékét nem találta alkotmányellenesnek az Alkotmány 70/I. §-a alapján, mivel az nem eredményezett az Alkotmány 70/I. §-át sértő, aránytalanul nagy elvonást az adóalanyoknál.
- [65] 2. A konfiskáló telekadóra vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat az Alaptörvény hatálya alatt az Abh-val 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, amit az Alkotmánybíróság az adó típusának, az adójogi jogviszonynak és az ügy más releváns körülményeinek a vizsgálata alapján eseti döntésében megállapíthat” {Abh., Indokolás [39]}.
- [66] Az Alkotmánybíróság a konfiskáló adóra vonatkozó alkotmányossági tesztet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog, valamint a XXX. cikk (1) bekezdésében foglalt közteherviselési kötelezettség, azon belül a „teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően” fordulat értelmezése alapján dolgozta ki.
- [67] Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése alapján a közteherviselés teherbíró képességhez való kapcsolásából egyenesen következik az elkobzó jellegű terhek tilalma. Ezt azt jelenti, hogy az adóztatás nem lehetetlenítheti el anyagilag az adózót {Abh., Indokolás [29]-[30]}, az adóalanyokat terhelő egyéni közteherviselési kötelezettség arányos mértékű lehet. Az arányosságnak nincs konkrét, számszerűsíthető mértéke, azonban szélsőséges esetben az Alkotmánybíróság megállapíthatja, hogy a helyi adó mértéke közvetlenül az Alaptörvénybe ütközik {Indokolás [32]-[33]}. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével való összefüggést az Alkotmánybíróság abban látja, hogy noha a tulajdonhoz való alapvető jog mindenkor közjogi korlátai közé tartozik a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség, azonban az arányosság követelményét sértő adóztatás a tulajdon elkobzását eredményezi {Indokolás [38]-[39]}. Az aránytalan közteherviselés ezért egyszerre ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, valamint XXX. cikk (1) bekezdésével.
- [68] 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: 27/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [36]}.

- [69] Telkek esetében „egy 20–30–40%-os adóterhelés már alkotmányossági vizsgálatot vonhat mag után” (Abh., 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: Abh., Indokolás [53]-[54]; 7/2023. (VI. 6.) AB határozat, Indokolás [39]; 27/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [37]-[38]).
- [70] 3. Az indítványozók érveiket elsősorban arra alapozták, hogy a panaszhoz csatolt szakvélemény megállapította, hogy a perbeli ingatlanok a rekultivációs kötelezettség miatt forgalomképtelenek, negatív forgalmi értékkel bírnak, így ezen negatív forgalmi értékhez viszonyítva bármilyen telekadó kivetése meghaladja az ingatlan forgalmi értékét, ami súlyosan aránytalannak tekintendő; a bíróság ezzel szemben a perbeli szakvélemény kirívóan okszerűtlen mérlegelésével állapította meg, hogy a perbeli ingatlanok bármilyen forgalmi értékkel bírnának, a Kúria a szakvéleményt teljesen félreértelmezve egy olyan értéket vett figyelembe, ahol a rekultiváció költségeit a szakértő még nem vette figyelembe.
- [71] Az indítvány ebben a vonatkozásában az ingatlan értékének számítását vitatja. E kérdés vizsgálata azonban egyértelműen a rendes bíróságok – végső soron a Kúria – hatáskörébe tartozik, így annak felülvizsgálata az Alkotmánybíróság részéről hatáskörtúllépésnek minősülne. A telek értékének megállapítását ugyanis az Alkotmánybíróság egyértelműen szakkérdésnek tekinti. {Abh., Indokolás [45]}
- [72] A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő, Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]–[18]}. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz eljárásban az Alkotmánybíróság feladata nem az, hogy az alkotmányjogi panasz alapját képező eljárás tény- és jogkérdéseit vizsgálja felül, hanem az, hogy az Alaptörvényben foglalt garanciákból fakadó minimumot számon kérje a bíróságoktól {3459/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [16]; 3309/2022. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [29]}.
- [73] 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). {3204/2025. (VI. 23.) AB határozat, Indokolás [34]}

- [74] 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. {3204/2025. (VI. 23.) AB határozat, Indokolás [37]}
- [75] A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.021/2021/5. sz. határozata – amit a támadott törvényszéki ítéletek a Kp. 146. § (5) bekezdésére tekintettel kötelezően figyelembe vettek – az adó konfiskáló jellegével kapcsolatos felperesi jogi érvelés tekintetében azt állapította meg, hogy – az indítványozók érvelésével ellentétben – az adó konfiskáló jellegét az egyesített szakértői vélemény alapján megállapított forgalmi értékkel összevetve szükséges vizsgálni. Az egyesített szakértői vélemény jelzi, hogy a perbeli ingatlanok vonatkozásában a fentiek szerint megállapított forgalmi érték meghatározásakor a rekultivációt figyelembe vette.
- [76] A Kúria Önkormányzati Tanácsa szerint a telekadó konfiskáló jellegének vizsgálatakor az ingatlannak a rekultiváció figyelembevételével megállapított forgalmi értékét kell alapul venni, mely nem azonos a rekultivációs költséggel csökkentett értékkel, melynek eredményeképpen a szakvélemény a telkeket forgalomképtelenné minősítette.
- [77] A Kúria szerint az, hogy a szóban forgó ingatlanokat rekultivációs kötelezettség terheli, önmagában nem teszi forgalomképtelenné az ingatlanokat, és nem jelenti azt sem, hogy a perbeli ingatlanok forgalmi értéke „negatív összegben” lenne meghatározható.
- [78] Az arányosság mérésének alkotmányos módszere tekintetében az Alkotmánybíróság ebben az ügyben sem tér el attól a következetes gyakorlatától, miszerint – mivel nem (közigazgatási) superbíróság – kiterjedt bizonyítást nem folytat le, igazságügyi szakértőt nem rendel ki, hanem elfogadja azt az értékelést, amely a bíróság által kirendelt szakvéleményen alapul, és amelyet az előbbi bíróság aggálytalannak tekint és ítélete alapjának szán. {3204/2025. (VI. 23.) AB határozat, Indokolás [47]}
- [79] A Kúria indokolásában támaszkodott az Abh-ban, valamint a 3233/2021. (VI. 4.) határozatban foglaltakra, miszerint a vagyoni típusú adók esetén az adókötelezettség tartalma a vagyontömeg mértékéhez, az adótárgy értékéhez igazodik, így a telekadó, mint vagyoadó tekintetében a rekultivációs változások a Kúria szerint már csak ezért sem voltak figyelembe vehetők.
- [80] A Kúria határozata és az e döntést figyelembe vevő Fővárosi Törvényszék tehát az ügy alapjogi jelentőségét felismerve, az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseit figyelembe véve döntötték el a felmerült vitás jogkérdést.
- [81] Az Alkotmánybíróság mindezeken túl megjegyzi, hogy azt az indítványozói érvet, miszerint a perbeli ingatlan a rekultivációs kötelezettség miatt forgalomképtelen, már önmagában az a tény is cáfolja, hogy a panasz alapjául szolgáló ügyben az

indítványozó² megvásárolta a vitatott telekadóval érintett egyik ingatlant az indítványozó¹-től.

- [82] 4. A panaszosok szerint továbbá, még ha a Kúria által figyelembe vett adómértékeket is vennénk alapul, a kivetett 20-26%-os adó tekintetében akkor is megállapítható lenne a konfiskáló jelleg.
- [83] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint azonban 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, amit az Alkotmánybíróság az adó típusának, az adójogi jogviszonynak és az ügy más releváns körülményeinek a vizsgálata alapján eseti döntésében megállapíthat. {Abh., Indokolás [39]}
- [84] Amikor az Alkotmánybíróság a területalapú helyi vagyoadó 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]}.
- [85] Telkek esetében „egy 20–30–40%-os adóterhelés már alkotmányossági vizsgálatot vonhat mag után” (Abh., 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 (például: Abh., Indokolás [53]-[54]; 7/2023. (VI. 6.) AB határozat, Indokolás [39]; 27/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [37]-[38]; lásd: 3204/2025. (VI. 23.) AB határozat, Indokolás [36]).
- [86] Az Alkotmánybíróság már az Abh-ban is hangsúlyozta, hogy az önkormányzat számára széles mozgástér áll rendelkezésre az adóterhelés rendeleti szintjének törvényi keretek közt való kijelölésére, a 20%-os értéktől való eltávolodás sem feltétlenül jár együtt az alaptörvény-ellenességgel, hiszen az Alaptörvény az Alkotmányhoz képest rugalmasabb szabályt rögzít a XXX. cikk (1) bekezdésében (Abh., Indokolás [49], [53]) Az Alkotmánybíróság ehelyütt csupán visszautal arra, hogy a konfiskatórius jellegű adóztatás mércéjét a testület – az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséhez képest szigorúbb szabályozást tartalmazó – Alkotmány keretei között is csak az olyan túlzott mértékű adóztatás esetére alakította ki, amikor például egy újonnan kivetett egyösszegű éves adó az ingatlan forgalmi értékének négyszeresét

jelentette, ráadásul a szabályozás egyúttal közvetett diszkriminációt is megvalósított {1531/B/1991. AB határozat}. Jelen esetben ilyen körülmények nem merültek fel.

- [87] Az Abh. alapjául szolgáló bírói indítványban az Alkotmánybíróság elé tárt tényállás szerint a telekadó összege 2019-ben három ingatlan esetében a telek értékének kb. a 78% volt, egy esetében pedig a 228%-ot is meghaladta. Ezek az értékek az Alkotmánybíróság szerint olyan nagysárendet képviselnek, amely mellett az adómérték konfiskáló jellege nyilvánvalóan fennállt 2019-ben. Ezekben az ügyekben a telekadó egyértelműen minőséget váltott. Az adótárgy értékének a teljes elkobzásához vezetett félévente az egyik ingatlan esetében, illetve minden második adóév első felében a három másik ingatlan esetében. Az adóalanyok arra voltak tehát kötelesek, hogy nagyon rövid időn belül és ismétlődő jelleggel a telek értékével azonos összeget fizessenek meg. Ezt az adóterhelési szintet az Alaptörvény érdemben vizsgált rendelkezéseivel összeegyeztethetetlennek tartotta az Alkotmánybíróság, mivel olyan mértékben csökkenti az adó tárgyaként szolgáló vagyont, hogy az már nem tud megfelelni eredeti rendeltetésének, ami az Alkotmánybíróság felfogásában a cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapjának a megteremtése {lásd például: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [189]; 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [25]}. Az ilyen mértékű adóval sújtott ilyen külterületi telkek a cselekvési autonómiát sokkal inkább korlátozzák, mint kiteljesedését szolgálják {Abh., Indokolás [54]}; hozzátevé azonban mindehhez azt is, hogy a jogi személyeknek – így jelen ügy indítványozóinak is – a cselekvési autonómiája illetve annak alkotmányos védelme a természetes személyekéhez képest eleve korlátozottabb {24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH, 1996, 107, 111–112; megerősítette a 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [140]; Abh2., Indokolás [36]; 2/2024. (I. 9.) AB határozat, Indokolás [52]}.
- [88] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtett mércét több ízben alkalmazta a telekadó-kötelezettség alkotmányosságának vizsgálata során. Így például a 7/2023. (VI. 6.) AB határozat megsemmisítette Somogytúr Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 4/2015. (V. 6.) önkormányzati rendelete 5. §-át. A sérelmezett adómérték 60 Ft/m² volt, az Alkotmánybíróság megállapítása szerint ez 35,5%-os elvonást jelentett az adótárgyként szolgáló telkek fajlagos telekértékeihez képest {7/2023. (VI. 6.) AB határozat, Indokolás [39]}. A 27/2022. (XI. 3.) AB határozatban azt állapította meg, hogy a telekadó éves mértéke az érintett telkek 71,21%-át, illetve 58%-át éri el {27/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [37]}, ezért megsemmisítette Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 14/2014. (VI. 2.) önkormányzati rendelete 2. §-át, amely 110 Ft/m² mértékű telekadó-fizetési kötelezettségről rendelkezett.
- [89] A területalapú telekadó arányosságának a megítélése a széles körben elfogadott módszer szerint tehát nem történhet másként, mint hogy az adó összegét viszonyítjuk a telek értékéhez, figyelembe véve az adóztatás tágabb jogi környezetét, amibe az is beletartozik, hogy ingatlan tulajdonjogával felhagyni nem lehet [a Polgári

Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:30. § (2) bekezdés], az adójogi jogviszony jellemzőit és az egyéb releváns szempontokat, mint amilyen többek között az adótárgy társadalmi rendeltetése, ami kiemelkedő jelentőségű lehet például az otthon esetében. {Abh., Indokolás [49]} Jelen esetben azonban az érintett ingatlanok egyike sem lakás célú ingatlan.

- [90] Ami pedig a tágabb jogi környezetet illeti, a helyi adókról szóló 2011. évi önkormányzati rendeletet – ahogy arra a polgármester beadványában rámutatott – a képviselő-testület 2014-ben illetve 2018-ban módosította, a telekadó mértéke azonban 2015. január 1-jétől kül- és belterületen nem növekedett.
- [91] Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányjogi értelemben vett tulajdon mindenkori közjogi korlátai közé tartozik a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség, amely alkotmányos alapot teremt az adók bevezetésére és működtetésére. Nem kétséges, hogy adóbevételekre szükség van az állami és az önkormányzati költségvetés egyensúlyának és fenntarthatóságának a biztosítása érdekében [vesd össze: Alaptörvény N) cikk]. Ennek megfelelően az adótárgyak feletti tulajdonhoz való jog alkotmányos tartalmát azzal együtt kell általában értékelni, hogy az közérdekből magában foglalja az adófizetési kötelezettség intézményesíthetőségét egyfelől a tulajdonnal együtt járó társadalmi felelősség okán, másfelől a közteherviselés elvéből fakadóan. A tulajdon ebben az értelemben is kötelez, ezért az adófizetési kötelezettség jellemzően nem vet fel alkotmányossági kérdést a tulajdonhoz való jog körében. Összességében: a tulajdonhoz való jog nem zárja ki az adóztatást. {Abh., Indokolás [35]-[38]}. Az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi. {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]; 3195/2016. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [13]; 3012/2017. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [45]} A telekadóval terhelt ingatlanon a vevő eleve azokkal a közjogi korlátokkal szerez tulajdont, amelyet a jogszabályok – ideértve az adófizetési, illetve rekultivációs kötelezettséget előíró rendelkezéseket – előírnak. A vételárat pedig a felek minden körülmény, így különösen a perbeli ingatlant terhelő rekultivációs kötelezettség figyelembevételével állapították meg. (Ld. a Fővárosi Törvényszék 107.K.701.094/2023/4. sz. ítélete, Indokolás [5]) Az adásvételi szerződés előzményeket rögzítő részében foglaltak szerint pedig a perbeli ingatlant használati szerződés alapján 2014. év óta már egyébként is az indítványozó2 használta.
- [92] Az Alkotmánybíróság tehát nem tudott ebben az ügyben olyan körülményt, illetve sajátosságot azonosítani az indítvány alapján, amely egyfelől alkotmányjogilag értékelhető lett volna, másfelől azt támasztotta volna alá az Alaptörvényre visszavezethető módon, hogy a bíróság által megállapított adóterhelés súlyosan aránytalan lenne.

- [93] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az érintett ingatlanok tekintetében megállapította, hogy az egyik ingatlan adókivetése elévült, a többi ingatlan tekintetében a forgalmi érték 9, illetőleg 20%-a az éves adómértéke, egy további, érintett ingatlan vonatkozásában a rekultivációnak pedig nincs értékcsökkentő hatása, azon ugyanis a panaszos rekultivációt nem folytatott.
- [94] A Kúria az adó konfiskáló jellegének vizsgálata során abból indult ki, hogy az érintett ingatlanok 2013-2018. évekre megállapított forgalmi értékét kell alapul venni. Ennek alapján a Kúria megállapította, hogy a kivetett éves adó a vizsgált időszakban 20-26% közé esik, ami nem konfiskáló jellegű. A 2019. adóévre kiszabott telekadó a rekultivációs költséggel nem csökkentett forgalmi érték 20,93 %-a, amit az Önkormányzati Tanács ugyancsak nem minősített konfiskáló jellegűnek.
- [95] A „legalacsonyabb” adóterhelés tehát, amit eddig az Alkotmánybíróság konfiskálónak mondott ki, 35,5%-os elvonás volt, ez az arány ugyanis már 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]).
- [96] Jelen esetben a 20-26%-os arány a 20-30-40%-os tartománynak az alsó részéhez áll közel, így jelen ügyben – az alábbiakat is figyelembe véve – nem merül fel a súlyos aránytalanság kéteye.
- [97] 5. Az indítványozók a törvényszéki ítéletek tekintetében hivatkoztak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére is, mivel álláspontjuk szerint a Fővárosi Törvényszék támadott határozataiban a Kúria joggyakorlatával szembemenve állapította meg, hogy a tárgyi adó nem konfiskáló jellegű.
- [98] A jogalkalmazás egységének megteremtése, az egységes joggyakorlat kialakítása azonban nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróságok, elsődlegesen a Kúria hatáskörébe tartozik az Alaptörvény 25. § cikk (3) bekezdés alapján. {3380/2024. (X. 18.) AB végzés, Indokolás [25]; 3127/2025. (IV. 25.) AB végzés, Indokolás [38]} Ezt a feladatot az Alkotmánybíróság nem veszi át, ezáltal nem öröködik bírói döntések egymással való összhangja felett {3349/2019. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [21]}
- [99] Az indítványozók etekintetben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági joguk vélt sérelmén keresztül is – a támadott adójogi rendelkezések értelmezését vitatták, valamint azt, hogy a bíróság joggyakorlata ezáltal nem következetes, nem egységes. Ezeknek az adójogi – vagyis szakjogi, kizárólag törvényességi – kérdéseknek a felülvizsgálatától azonban az Alkotmánybíróság tartózkodik, mivel ezek a rendes bíróság és nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartoznak {lásd hasonlóan: 3234/2021. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [70]; 3380/2024. (X. 18.) AB végzés, Indokolás [27]}.
- [100] 6. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság – az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva – a rendelkező részben foglaltak szerint az alkotmányjogi panaszt az Ör. 10. § (2) bekezdés a) pontja, valamint a támadott bírói döntések tekintetében

elutasította; az Ör. 8. § (3) bekezdése tekintetében pedig az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2025. október 21.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró