

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/541/2017.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

### határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 2013. január 1. és 2014. december 31. között hatályos 43. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.VI.35.051/2016/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### Indokolás

#### I.

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése, valamint 27. §-a alapján az alábbi eljárási előzményeket követően fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó a tatabányai belterületi 7877/1, valamint 7877/2 helyrajzi számú ingatlanok tulajdonosaként 2010. december 17-én tíz évi időtartamra haszonélvezeti jogot alapító szerződést kötött a Bereg Jövője Alapítvánnyal (2800 Tatabánya, Búzavirág u. 7.; a továbbiakban: alapítvány), amely ezáltal a haszonélvezeti jog jogosultjává vált annak 2011. január 19-ei földhivatali bejegyzésével. A felek később felbontották a szerződést, a haszonélvezeti jogot a földhivatal 2014. október 28-án törölte. A haszonélvezeti jog fennállása alatt a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényből (a továbbiakban: Htv.) fakadó adókötelezettségek alanya a törvény 12. § (1) bekezdése, valamint 18. §-a alapján a Bereg Jövője Alapítvány volt, amely azonban a 2012., 2013., valamint 2014. évi előírt adókötelezettségeinek nem tett eleget. Az alapítvánnyal szembeni végrehajtási cselekmény csak részben vezetett eredményre. Tatabánya Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Jegyzője ezért határozatban kötelezte az indítványozót a 2013. évi, valamint 2014. első félévi adókötelezettség –

telekadó, építményadó és késedelmi pótlék, mindösszesen 10 611 524 Ft –, majd egy későbbi határozatban a 2014. második félévi adókötelezettség, mindösszesen 3 383 296 Ft megfizetésére. Az indítványozóval mint tulajdonossal szemben az adótartozás megfizetésére való kötelezés a Htv. 43. § (4) bekezdésén alapult. Az indítványozó ezekkel a határozatokkal szemben a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatalhoz (a továbbiakban: kormányhivatal) fellebbezett, amely a fellebbezési kérelmeket elutasította, és határozataiban az elsőfokú adóhatósággal egyetértésben jelölte meg az adótartozás megfizetésére való kötelezés jogalapját. Az indítványozó fellebbezésében az alkalmazott jogszabályok Alaptörvénybe ütközését is állította, amellyel szemben a kormányhivatal arra hivatkozott, hogy jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására nem rendelkezik hatáskörrel, azt csak az Alkotmánybíróság teheti meg.

- [3] Az indítványozó a kormányhivatal döntéseinek bírósági felülvizsgálatát kérte a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz benyújtott keresetében. Érvélese szerint az adóhatósági határozatok ellentétesek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, valamint XIII. cikk (1) bekezdésével, az adófizetési kötelezettség megállapításával ugyanis a tulajdonhoz való alapvető jog olyan korlátozása valósult meg, amely meghaladja az Alaptörvény szerinti „feltétlenül szükséges” mértéket. A keresetlevélben foglaltak szerint az adóhatósági határozatok ellentétesek a jogalkotásról szóló 2010. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdésével is, mely a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát fogalmazza meg. A Htv.-nek az ügyben alkalmazott 43. § (4) bekezdése 2013. január 1-jétől hatályos, az indítványozó és az alapítvány közötti szerződés azonban ennél korábban, 2010. december 17-én született, amelyből következően erre a jogviszonyra nem alkalmazható a Htv. szóban forgó előírása. A Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletével elutasította az indítványozó kereseti kérelmét. Döntését arra alapította, hogy az adóhatóságok a hatályos jogszabályoknak megfelelően jártak el: a Htv. 43. § (4) bekezdése alapján jogszerűen történt a tulajdonosnak – vagyis az indítványozónak – az adó megfizetésére való kötelezése az alapítvány helyett, ezt a rendelkezést alkalmazni kellett, tekintettel arra, hogy az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 124/C. § (1) bekezdésében foglalt szervek – az Alkotmánybíróság, a Kúria, illetve az Európai Unió Bírósága – egyike sem állapította meg a hatáskörében eljárva ennek az adófizetési kötelezettséget előíró jogszabályhelynek a magasabb szintű jogforrásba való ütközését. Az indítványozó a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyó közigazgatási per során a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/B. § (1) bekezdése alapján kérte a bíróságtól a Htv. 43. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenessége Alkotmánybíróság általi megállapításának kezdeményezését. Ezt a kérelmet a bíróság végzésben elutasította egyrészt azért, mert a Jat. 2. § (2) bekezdésébe ütközés nem alkotmányos normakontroll tárgya, másrészt azért, mert a tulajdonhoz való jognak

nem az alaptörvény-ellenesség mértékét elérő korlátozása sem az adókivetés – különös tekintettel az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésére –, sem a mögöttes adófizetési kötelezettség előírása.

- [4] A Kúriához benyújtott felülvizsgálati kérelmében az indítványozó az előbbieken ismertetett álláspontjának megfelelően adta elő, hogy a Htv. 43. § (4) bekezdése az Alaptörvénybe és a Jat.-ba ütközik, ezért nem alkalmazható az egyedi ügyben. Továbbá sérelmezte azt, hogy a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság – megítélése szerint tévesen – nem látott indokot az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére. A felülvizsgálati kérelemmel szemben a Kúria a támadott ítéletben hatályában fenntartotta a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság döntését. Az ítélet indokolásában kifejtette, hogy az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerinti lehetőséggel való élés kizárólag a bíró saját belső szakmai meggyőződésének függvénye. A bírósági szervezetrendszerben magasabb helyet elfoglaló bíróság nem kötelezheti jogorvoslati úton arra az alacsonyabb helyet elfoglaló bíróságot az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében a bírói kezdeményezés a bírói függetlenség része, annak alkalmazásában a bíróság nem korlátozható a felettes bíróság által. Mindebből kifolyólag a bírói kezdeményezés tekintetében való állásfoglalással szemben jogorvoslati lehetőség nem vehető igénybe. Az indítványozónak azt a kérelmét, hogy a Kúria maga forduljon az Alkotmánybírósághoz, a Kúria nem találta indokoltnak, mert nem látott felmerülni olyan alkotmányossági aggályt, ami ezt megkívánná.
- [5] A Jat. 2. § (2) bekezdésébe ütközéssel összefüggésben a Kúria osztotta a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság álláspontját, mely szerint nem történt visszaható hatályú jogalkotás, ugyanis a Htv. 43. § (4) bekezdése csak a hatálybalépését követő időre állapította meg a vagyoni értékű joggal terhelt ingatlan tulajdonosának mögöttes adófizetési kötelezettségét. A jogszabálysértés hiánya miatt így a felülvizsgálati kérelmet a Kúria nem találta megalapozottnak.
- [6] 2. Alkotmányjogi panaszában az indítványozó a Kúria ítéletét a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletére kiterjedően kérte megsemmisíteni az Abtv. 27. §-a alapján. Ezen kívül az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján kérte megsemmisíteni a Htv. 43. § (4) bekezdését.
- [7] Az alkotmányjogi panasz gondolatmenete az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, valamint XIII. cikk (1) bekezdése egymásra vetítésével három pontra épül. Egyrészt állítja, hogy nem jelölhető meg olyan alapvető jog vagy alkotmányos érték, amelynek védelme a korlátozást – vagyis a mögöttes felelősség előírását – indokolja. Másrészt állítása szerint a kérdéses törvényhely hatálybalépését megelőzően keletkezett vagyoni értékű jog vonatkozásában a feltétlenül szükséges mértéket meghaladja az alapjogkorlátozás, valamint nem áll arányban az elérni kívánt céllal, mert a Htv. támadott rendelkezése a hatálybalépését megelőzően létrejött jogviszony tekintetében hoz létre az indítványozót terhelő kötelezettséget. Harmadrészt a

korlátozással sérül az érintett alapvető jog lényeges tartalma. A polgári jog szabályai szerint a tulajdonos a dologgal járó terheket viseli, valamint azt a kárt, amelynek megtérítésére senkit sem lehet kötelezni, ezzel szemben a jelen esetben a kár megtérítésére a Htv. 12. § (1) bekezdése alapján van kit kötelezni, nevezetesen a vagyoni értékű jog gyakorlóját. A mögöttes felelősség előírásával behajthatatlan követelésért kell felelősséget vállalnia a tulajdonosnak, ez pedig a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmát sérti. A Kúria és a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét illetően az indítványozó azt kifogásolta, hogy kérelme ellenére nem kezdeményezték a szerinte alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés Alkotmánybíróság általi vizsgálatát.

## II.

[8] 1. Az Alaptörvénynek az indítvány által érintett rendelkezései:

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

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

[9] 2. A Htv.-nek az indítvány által érintett, 2013. január 1. és 2014. december 31. között hatályos rendelkezése:

[10] „43. § (4) Ha az adó alanya a vagyoni értékű jog jogosítottja és a 2012. december 31-ét követő időszakra vonatkozó adóját nem fizette meg és a végrehajtás vele szemben eredménytelenül zárul, az adóhatóság az így előállt adótartozás megfizetésére határozattal kötelezi az építmény, telek tulajdonosát.”

## III.

[11] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Ennek során mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az indítvány megfelel-e a törvényben foglalt befogadási feltételeknek, és így alkalmas-e az érdemi elbírálásra. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság tanácsa mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–

31. § szerinti feltételeket. Mindenekelőtt azonban az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdései szerinti határozott kérelem követelményének teljesülését kellett ellenőrizni.

- [12] Az indítvány a Htv. 43. § (4) bekezdését támadó részében tartalmazza azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*) pont]. Tartalmazza az eljárás megindításának indokait és az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, egyúttal az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit is [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*), valamint *d*) pont]. Tartalmazza az Alkotmánybíróság által vizsgálendő bírói döntés megjelölését, valamint az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c*) és *e*) pont]. Végül az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz, amely szerint az indítványozó kéri a támadott bírói döntés megsemmisítését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pont]. Összességében tehát az indítvány az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított részében eleget tesz a határozott kérelem követelményének.
- [13] Az indítványnak a Kúria ítéletét – a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletére kiterjedően – támadó része nem felel meg a határozottság követelményének, mert nem jelöli meg, hogy a bíróságok kifogásolt eljárása – nevezetesen az, hogy nem kezdeményezték az indítványozó kérelme ellenére a Htv. alaptörvény-ellenességének vizsgálatát az Alkotmánybíróságnál – az Alaptörvény mely rendelkezéseit sértette meg, továbbá nem tartalmaz indokolást arra nézve, hogy ez miért ellentétes az Alaptörvény rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d*) és *e*) pont]. Az előadottak alapján ezért a panasz a támadott bírói döntések megsemmisítésére irányuló részében az érdemi elbírálásra alkalmatlan.
- [14] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel a befogadhatóság további vizsgálatát csak az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított indítványelemet illetően folytatta le.
- [15] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatósága vonatkozásában az Alkotmánybíróságnak a következőket kell vizsgálnia: a panasz az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály ellen irányul-e, az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés ellen irányul-e, azt az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet nyújtotta-e be, a támadott jogszabály alkalmazása az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti-e [Abtv. 26. § (1) bekezdés *a*) pont], továbbá biztosítva volt-e az indítványozó számára a jogorvoslati lehetőség, illetve a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette-e [Abtv. 26. § (1) bekezdés *b*) pont].
- [16] A Htv. 43. § (4) bekezdése az egyedi ügy szempontjából perdöntő jelentőségű szabály, az eljáró bíróságok erre támaszkodtak a jogvita elbírálása során, a szabályt ítéleteik indokolásában is idézték, ezért az az Abtv. 26. § (1) bekezdése szempontjából az ügyben alkalmazott jogszabályi rendelkezésnek minősül.

- [17] Az indítványozó felperesként vett részt a közigazgatási perben, a jogvita tárgyát képező adó megfizetésére ő köteles, amelyre tekintettel az indítványozó érintett.
- [18] A Kúria ítélete érdemi döntés, mely állást foglal az egyedi ügy fő kérdésében, az indítványozó adófizetésre való kötelezésének jogszerűségében.
- [19] Az Alaptörvénynek az indítványozó által hivatkozott XIII. cikk (1) bekezdése az Alaptörvényben biztosított jog, sérelmének vizsgálatára alkotmányjogi panasz alapján van lehetőség. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése azonban önmagában nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, hanem az Alkotmánybíróság gyakorlatában kikristályosodott általános alapjogmérlegelési tesztet deklarálja {3005/2017. (II. 1.) AB végzés, Indokolás [27]}.
- [20] Az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette: a rendelkezésére álló rendes – közigazgatási – jogorvoslat mellett a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz benyújtott kérelme révén a bírósági felülvizsgálat lehetőségét is igénybe vette, továbbá felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához.
- [21] Az indítványozó jogi képviselője a Kúria ítéletét 2016. november 30-án vette kézhez, majd az alkotmányjogi panaszt 2017. február 2-án postázta a panaszt a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság részére. Az Abtv. 30. § (1) bekezdésében előírt hatvan napos határidő túllépése kapcsán az indítványozó igazolási kérelemmel élt, melynek az Alkotmánybíróság helyt adott. Az alkotmányjogi panasz benyújtása ezért az Abtv. 30. § (3) bekezdésére tekintettel határidőben történt.
- [22] Az alkotmányjogi panasz a fentiek alapján megfelel az Abtv. 26. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjainak.
- [23] 2. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett az Abtv. 29. §-ából fakadó követelmény teljesülését, melynek értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. Az indítvány megfelel ennek a követelménynek is. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű annak kérdése, hogy mennyiben fér össze az adóhatósági eljárásban és a közigazgatási perben vitatott mögöttes felelősség a tulajdonhoz való joggal, továbbá az, hogy a tulajdonhoz való jogot sértő jellegű-e az indítványozó által támadott törvényhely. Az Abtv. 29. §-ában foglalt követelmény ezért teljesült.
- [24] 3. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* pontja alapján az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Ehhez képest az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének első mondata felülvizsgálati korlátozást fogalmaz meg, amikor úgy rendelkezik, hogy „[m]indaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés *b)–e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag

az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg”. Az Alkotmánybíróságnak ezért meg kellett vizsgálnia, hogy a támadott törvényhely nem esik-e az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatásköri korlátozás körébe.

[25] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában kifogásolt jogszabályi rendelkezésnek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való joggal való összhangjának vizsgálatát kezdeményezte. A Htv. 1. § (1) bekezdése feljogosítja a települési önkormányzat képviselőtestületét arra, hogy az illetékességi területén a Htv. felhatalmazása és rendelkezései szerint adót vezessen be. A Htv. 2. §-a szerint az önkormányzat adómegállapítási joga a Htv.-ben meghatározott adóalanyokra és adótárgyakra terjed ki. A Htv. tárgyi hatálya ezek alapján a helyi adók központi feltételeinek meghatározására terjed ki. Azonban az Alkotmánybíróság azt is megvizsgálta, hogy a támadott rendelkezés tartalmát tekintve az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi eszközrendszerének teljességét érintő hatásköri korlátozás alá tartozhat-e. A Htv. 43. § (4) bekezdése a törvénynek az „Átmeneti és hatálybaléptető rendelkezések” címet viselő VI. fejezetén belül helyezkedik el és az adó megfizetésének elmulasztásához, illetve a végrehajtás eredménytelenségéhez kapcsolódó rendelkezést tartalmaz. Ennek megfelelően a Htv.-nek az indítványban támadott szakasza nem központi vagy helyi adónem tartalmával összefüggő, hanem a végrehajtási eljárást érintő kérdést szabályoz. Az Alkotmánybíróság ezek után arra a megállapításra jutott, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében a vitatott törvényi rendelkezés alkotmányossági vizsgálatára attól függetlenül megállapítható az Alkotmánybíróság hatásköre, hogy az indítványozó mely Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapította indítványát, mert a Htv. vitatott rendelkezése nem tartozik az Alkotmánybíróság hatásköréből kivett tárgyak közé. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta az indítványozó alkotmányjogi panaszát.

[26] 4. Az Alkotmánybíróság észlelte továbbá, hogy a Htv. 43. § (4) bekezdését a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény 162. §-a 2015. január 1-jével módosította. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvényellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene. Az indítványozó ügyében a Htv. 43. § (4) bekezdése a 2013. január 1-jétől 2014. december 31-ig hatályban volt szövege szerint alkalmazandó, ezért a módosítás – mely a szabályozás lényegét nem érinti – az Alkotmánybíróság eljárását nem akadályozza.

#### IV.

[27] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[28] 1. Az indítványozó a panaszában a tulajdonhoz való jog sérelmét állította, ezért az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette a tulajdonhoz való jognak az Alkotmánybíróság gyakorlatában kikristályosodott tartalmát és értelmezési kereteit.

[29] Az Alkotmánybíróság már működésének első éveiben, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 13. § (1) és (2) bekezdése alapján kifejtette a tulajdonhoz való jog tartalmát, majd az így kialakult értelmezést átemelte a tulajdonhoz való jog Alaptörvény szerinti tartalmának kialakításához. Ennek a gyakorlatnak a legfontosabb elemei közé tartozik az, hogy a tulajdonhoz való jog alkotmányjogi, illetve a tulajdonjog polgári jogi fogalmai nem azonos kategóriák, ezért a polgári jogi tulajdon sérelme nem szükségszerűen eredményez alkotmányos alapjogsérelmet. Hasonlóan fontos értelmezési irányelv, hogy az „alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkor (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.” Ugyancsak megerősítette az Alkotmánybíróság azt, hogy az „alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett,” továbbá hogy „a törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybírósági vizsgálata (...) nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem – még ha formálisan nem is a közérdek fennállására irányul, hanem a szükségesség-arányosság ismérveit alkalmazza – arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a közérdekű megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot [...]. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál viszont az Alkotmánybíróság általában is meghatározhatja azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. Ezzel ellensúlyozhatja azt a kényszerű veszteséget, amelyet a jogbiztonság közérdek szükségességének korlátozott felülvizsgálata miatt szenved” {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [154]}. A tulajdonhoz való jog korlátozásai körében mindenekelőtt a tulajdon elvételét jelentő, valamint a tulajdon használatát szabályozó rendelkezések különböztethetők meg, emellett azonban ismeretesek egyéb, e két csoportba nem sorolható korlátozások is, amelyek valamiképp lényeges módon érintik a tulajdon tárgyát {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [157]}. Az Alkotmánybíróság később is megerősítette azt az álláspontját, hogy a tulajdonhoz való jog valamely konkrét korlátozása alkotmányossági megítélésének alapja a közérdek fogalma, a közérdekűség vizsgálata pedig nem „a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a »közérdekű« megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot”. A tulajdonhoz való jog „az egyetlen alapvető jog az



Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, amelyet közérdekre hivatkozva lehet korlátozni” {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [59]}.

- [30] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően a Htv. 43. § (4) bekezdésének alaptörvény-ellenességét állító részében vizsgálta meg az indítványt.
- [31] Az indítványozó mindenekelőtt az őt mint tulajdonost terhelő mögöttes felelősség bevezetését kifogásolta. Álláspontja szerint „nem látható, milyen, Alaptörvény szerinti alapvető jog érvényesülése, alkotmányos érték védelme indokolja a korlátozást”, vagyis önmagában azt tartotta az Alaptörvénybe ütközőnek, hogy neki az elsődleges kötelezett magatartásáért kell helytállnia. Az Alkotmánybíróság ezért az alábbiakban röviden összefoglalta a mögöttes felelősség intézményével kapcsolatosan kialakított álláspontját, és ennek, illetve a tulajdonhoz való jog alkotmányos korlátozási lehetőségeinek fényében bírálta el ezt az indítványelemet.
- [32] A mögöttes felelősség természetével az Alkotmánybíróság számos határozatában behatóan foglalkozott. Az Alkotmánybíróság definíciója szerint a mögöttes felelősség „egy másik személy valamely vagyoni kötelezettségének a teljesítéséért való másodlagos, közvetett helytállási kötelezettség”, amelynek részesei a főkötelezett és a járulékos kötelezett. A mögöttes felelősség alapulhat szerződésen, valamint törvény rendelkezésén {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [21]}. A felelősségnek ezt a válfaját az Alkotmánybíróság elsősorban a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben tárgyalta {2/2013. (I. 23.) AB határozat; 9/2013. (III. 6.) AB határozat; 20/2015. (VI. 16.) AB határozat}, azonban azt is rögzítette, hogy a mögöttes felelősség a járulékos kötelezettnek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogát nagymértékben érinti {a gazdasági társaság helytállni köteles tagja vonatkozásában megállapította: 20/2015. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás [17]}. Ezért állapította meg (részben) az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként, hogy az adótartozásért mögöttesen felelős személy az adótartozásért elsődlegesen felelős szervezettel szemben indult adóhatósági ellenőrzési alapeljárás megindításától, valamint az adóhatósági határozatokat felülvizsgáló bírósági eljárásban gyakorolhassa az adózót megillető azon jogokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a helytállási kötelezettségét érintő adótartozás jogalapját és összegszerűségét vitathassa {20/2015. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás [23]}. Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való joggal összefüggésben megállapította, hogy a magánszemélyek egymás közötti jogviszonyában a mögöttes felelősségi konstrukció megfelel az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének, ha az érdekegyensúly megteremtésére irányuló alkotmányos kötelezettségének eleget tett az állam {3052/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [33] Ebből a gyakorlatból nem vezethető le az, hogy az adótartozásért fennálló mögöttes felelősségnek a Htv. 43. § (4) bekezdése szerinti előírása az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét eredményezné: a mögöttes felelősség előírását az Alkotmánybíróság önmagában eddig nem találta alaptörvény-ellenesnek, és a jelen

ügyben sem merült fel olyan érv, amely megkérdőjelezné a szabályozás alaptörvényellenességét. Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése értelmében teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének mértékében mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. Ezt a rendelkezést értelmezve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a „teherbíró képesség”, illetve a „gazdaságban való részvétel” fordulatokból az arányos közteherviselés követelménye következik, amely egyfelől az adóztatás terén széles mérlegelési szabadságot hagy a jogalkotónak, másfelől azonban ennek korlátját jelenti az elkobzó jellegű terhek tilalma. Összességében az Alaptörvény XXX. cikkének megfelelő közteherviselés mellett a tulajdonhoz való jog sérelme nem igazolható {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [64]–[66]; lásd később: 3047/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [38]}.

- [34] A jelen egyedi ügyben telekadó, építményadó és késedelmi pótlék megfizetésére kötelezték az indítványozót, ezek közül az építményadó alapját és mértékét a Htv. 15-16. §-ai, a telekadó alapját és mértékét a 21–22. §-ai határozzák meg, a késedelmi pótlékre irányadó rendelkezések pedig az Art. 4. § (3) bekezdés a) pontja, valamint 165–167. §-ai. Az adók megfizetéséért való helytállás kötelezettségét a Htv. támadott 43. § (4) bekezdése rója a tulajdonosra. A szabályozást vizsgálva az Alkotmánybíróság nem talált olyan körülményt, amely azt igazolná, hogy a Htv. szerinti mögöttes felelősséget nem támasztja alá közérdek. Ellenkezőleg, az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséből fakadóan alkotmányosan indokolható közérdek a közterhek megfizetése, melyet a jogalkotó az Alaptörvény keretei között – vagyis alapvető jogot nem sértve – kikényszeríthet. A Htv. 12. § (1) bekezdése, illetve 18. §-a értelmében a szóban forgó adónemek elsődleges kötelezettje az ingatlant (építményt, telket) terhelő, az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog gyakorlására jogosult személy. E szabályozás nyilvánvaló rendeltetése az, hogy elsősorban olyan személy viselje az ingatlannal járó közterhet, aki vagy amely élvezzi annak hasznait. Azonban az adóztatás tárgyát képező ingatlan fölötti tulajdonjog szintén olyan releváns kapcsolódási pont, amely alapot szolgáltat az adó kivetésére, illetve az adó megfizetéséért való helytállás előírására. A Htv. 43. § (4) bekezdésének beiktatásában a jogalkotót többféle megfontolás vezérelhette: kitűzhetette célként a helyi önkormányzatok adóbevételeinek biztosítását, valamint – ettől nem függetlenül – azt is, hogy az ingatlantulajdonosok körültekintőbben kössenek az ingatlan használatát korlátozó vagyoni értékű jogot létesítő szerződést. E célkitűzéseknek a Htv. 43. § (4) bekezdése szerinti tartalommal való megvalósítása összhangban áll az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével.
- [35] Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben a vonatkozásban elutasította.
- [36] 3. Az indítványozó azzal is érvelt, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe ütközik az, hogy a Htv. 2013. január 1-jével hatályba lépett 43. § (4) bekezdése a 2010-ben létrejött haszonélvezeti jogot illetően állapít meg kötelezettséget, „a

haszonélvezeti jogot a megalapítását követően utólag teszi terhesebbé, mint amilyen az az elvállalása idején volt”, tekintettel arra, hogy jogviszonyt a mögöttes felelősséggel terhelt járulékos kötelezett nem szüntetheti meg, nem módosíthatja egyoldalúan.

- [37] Ebben az indítványelemben az indítványozó voltaképpen a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelmét állítja, amely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiságból fakadó követelmény. Az Alkotmánybíróság azonban hangsúlyozza, hogy az indítványokat a tartalmuk szerint bírálja el {3353/2012. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [35]; 3021/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [56]; 3194/2017. (VII. 21.) AB végzés; Indokolás [20]}. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának követelménye az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvényben biztosított jognak minősül {először: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]; újabban: 3027/2017. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [10]}. A tulajdonhoz való jog korlátozása alkotmányosságának megítélése függ attól, hogy önmagában sért-e más alapvető jogot {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [59]}. Mindezek okán az Alkotmánybíróság az indítványozó által előadott érvelésre reagálva megvizsgálta, sérült-e a visszaható hatály tilalma, illetve ebből kifolyólag az indítványozó tulajdonhoz való joga.
- [38] Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében – és összhangban a Jat. 2. § (2) bekezdésében megfogalmazottakkal – a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság ennek fényében a következőre mutat rá. A Htv. 43. § (4) bekezdését az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXVIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 163. § (2) bekezdése iktatta be. A Módtv. 2012. november 29-én került kihirdetésre, a szóban forgó módosító rendelkezés, valamint ennek következtében a Htv. kifogásolt rendelkezése 2013. január 1-jén lépett hatályba.
- [39] Az alkotmányjogi panaszban foglalt kifogás értelmében a Htv. a kifogásolt rendelkezés hatálybalépését megelőzően létrejött jogviszonyt tett számára hátrányosabbá. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban arra mutat rá, hogy a jogalkotó a múltban létrejött tartós jogviszonyokba belenyúlhat, ha az nem az azon belül már végbement teljesítések vonatkozásában hozott létre új jogosítvány-elosztásokat, és változtatta meg a kötelezettségeket. Ez a jövőt illető jogszabályváltoztatás nem jelenti a visszaható hatály tilalmának sérelmét.
- [40] A Htv. 43. § (4) bekezdése egy adójogi jogviszonyt hozott létre az indítványozó vonatkozásában azáltal, hogy mögöttes felelősségvállalásra kötelezte az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű joggal terhelt ingatlan tulajdonosát. A rendelkezés egyértelműen a jövőre nézve állapít meg adójogi kötelezettséget, hiszen a „2012. december 31-ét követő időszakra vonatkozó” adó meg nem fizetése esetére helyezi kilátásba a tulajdonos adófizetésre való kötelezését. Kétségtelen, hogy a

konkrét esetben e mögöttes felelősség adójogi jogalapja végső soron a haszonélvezeti joggal áll összefüggésben, azonban az Alkotmánybíróság ismét emlékeztet a fentebb ismertetett gyakorlatára, melynek értelmében a jogalkotót széles mérlegelési szabadság illeti meg az adóztatás terén. A Htv. 43. § (4) bekezdése nem állapít meg a hatályba lépését megelőző időre az indítványozóra nézve hátrányos adójogi kötelezettséget, ezért nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó visszaható hatály tilalmát, és ezzel összefüggésben nem merül fel az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog sérelme sem.

[41] Az Alkotmánybíróság minderre tekintettel az alkotmányjogi panaszt ebben a vonatkozásban is elutasította.

Budapest, 2017. október 10.

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró