

1. RÉSZ

2016/04.

(960)



**A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsa
határozata**

KÖZSÉGI ÖNKORMÁNYZAT	
Jelölés	
11/143-31	16
Jelölés	

Az ügy száma: Köf.5026/2016/4.

A tanács tagja: dr. Kozma György a tanács elnöke; dr. Balogh Zsolt előadó bíró;
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó bírő

Az indítványozó: Veszprém Megyei Kormányhivatal
(Veszprém, Megyeház tér 1.)

Az indítványozó képviselője: dr. Mikulási Erzsébet jogtanácsos

Az érintett önkormányzat: Ajka Város Önkormányzata
(Ajka, Szabadság tér 12.)

Az érintett önkormányzat képviselője: dr. Jáger László címzetes főjegyző

Az ügy tárgya: telekadó

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Ajka város Önkormányzata Képviselő-testületének a telekadóról szóló 25/2015. (XI.30.) önkormányzati rendelet 1. §-a törvényellenes, ezért azt megsemmisíti.
- Ajka város Önkormányzata Képviselő-testületének a telekadóról szóló 25/2015. (XI.30.) önkormányzati rendelet 4. §-a és a rendelet egésze törvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja;
- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

- [1] A Veszprém Megyei Kormányhivatalhoz (a továbbiakban: Kormányhivatal) Ajka város Önkormányzata Képviselő-testületének (a továbbiakban: önkormányzat) a telekadóról szóló 25/2015. (XI.30.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) hatálya alá tartozó adóalany egyedi adóhatósági ügyben fellebbezést nyújtott be az önkormányzat adóhatósága által telekadó megfizetésére kötelező több elsőfokú hatósági határozattal

Köf.5026/2016/4.

szemben. Az adóalany, aki 23. külterületi ingatlan tulajdonosa jogorvoslati kérelmében a fizetési kötelezettsége jogalapját képező Ör. törvényességét vitatta.

- [2] A Kormányhivatal Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) alapján 2016. május 19-én törvényességi felhívással élt az önkormányzat felé amelyben az Ör. egyes rendelkezéseinek a törvényességét vitatta. Álláspontja szerint az önkormányzat az Ör. megalkotása során a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 6. § c) pontjában, 17. §-ában, 19. § a) pontjában 52. § 16. pontjában, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 17. §-ában foglaltak megsértésével járt el.
- [3] A Kormányhivatal az Ör.-rel szemben 2016. május 18-ai keltezéssel törvényességi felhívással élt, ebben a jogszabálysértések megszüntetésére 30 napos határidőt szabott meg. A képviselő-testület 2016. június 22-én megtartott ülésén tárgyalta a törvényességi felhívást, a tárgyaláshoz a polgármester előterjesztést készített. Ezen az ülésén fogadta el az önkormányzat a 171/2016. (VI.22.) Kt. határozatát, amelyben a törvényességi felhívást nem fogadta el. A Kormányhivatal ezért az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja, a Mötv. 136. § (2) bekezdése, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 24. § (1) bekezdés f) pontja alapján a Kúriához fordult.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

- [4] A fenti tényállás alapján a Kormányhivatal indítványt nyújtott be a Kúriára, amelyben az Ör. egészének vizsgálatát és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint az Ör. ellentétes a Hatv. 17. §-ával, 19. § a) pontjával és 52. § 16. pontjával, valamint a Jat. 17. §-ával, ezáltal sérül az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése.
- [5] A Kormányhivatal szerint az Ör. törvényi rendelkezésekbe ütköző módon határozta meg a telekadó tárgyat és a telek fogalmát. A Képviselő-testület az Ör. 1. §-ában tetten érhető jogalkotói szándéka nem a telekadó tárgyának, a telek fogalmának a Hatv. rendelkezéseibe ütköző meghatározásával, hanem mentességi, kedvezményezett szabályozással valósítható meg. A Kormányhivatal az indítványban támadta az Ör. 4. § (1) bekezdés a) pontját is, e szabály belterületi telek esetén 300 Ft/m² adómértéket állapított meg. Az Ör. 4. § (1) bekezdés b) pontjával 2016. január 1-jei hatállyal a külterületi telkek vonatkozásában is adókötelezettséget vezetett be az önkormányzat, az adó mértékét ebben az esetben 200 Ft/m²-ben állapította meg.
- [6] A Kormányhivatal szerint az önkormányzat az Ör. megalkotásakor nem tett eleget a Jat. 17. §-ában foglaltaknak, mivel az Ör. megalkotását nem előzte meg hatásvizsgálat. Nem tett eleget továbbá az önkormányzat a Hatv. 6. § c) pontjában előírt három körülmény vizsgálatára irányuló kötelezettségének sem. E szabály szerint az önkormányzatnak az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez, valamint az adóalanyok teherviselő képességéhez kell igazítania. A Kormányhivatal szerint megállapítható, hogy az önkormányzat az Ör. megalkotásakor a Hatv. 6. § c) pontjában kötelezően előírt három kritérium mindegyikét nem vizsgálta, az

Köf.5026/2016/4.

adófizetési kötelezettséget és az adó mértékét saját gazdaság érdeke szem előtt tartásával állapította meg. A Kormányhivatal álláspontjának alátámasztására a Kúria Önkormányzati Tanácsának több határozatából is idézett.

- [7] Előadta továbbá, hogy az önkormányzat nem vizsgálta az adó tárgyát képező ingatlanok forgalmi értékét, azt, hogy hogyan viszonyulnak egymáshoz az Ör. hatálya alá tartozó ingatlanok és a vonatkozásukban megállapítható telekadómérték. Mivel egyetlen érintett ingatlan, vagy ingatlan csoport esetén sem vizsgálta meg – még becslés szintjén sem – az önkormányzat azok forgalmi értékét, ennek hiányában nem állapítható meg az adómérték törvényessége, nem zárható ki annak konfiskáló jellege.

- [8] Az iratok alapján a Kormányhivatal arra a következtetésre jutott, hogy az önkormányzat a 2016. január 1-től a külterületi ingatlanok adótárgyként történő meghatározásakor néhány kiemelt adóalany jövedelmi, gazdasági helyzetét, „felróható magatartását” vette figyelembe. Figyelembe vette azt, hogy az adóalany a telekadó hatálya alá vont telkeket érintő rekultivációs kötelezettségét évek óta nem megfelelő módon teljesíti, Ajka városára súlyos környezeti terheket hárít. Az önkormányzat polgármestere el is ismerte a teherviselő képesség vizsgálatának elmulasztását, mivel az ügy iratai között fellelhető véleménye szerint a telekadóval érintett ipari és egyéb külterületi ingatlanok forgalmi értéke nehezen mérhető, hiszen a beruházási cél határozza meg az ingatlan tényleges vételi árát. A polgármester szerint, ha a tulajdonos nem tesz eleget állagmegóvási, vagy rekultivációs kötelezettségének, akkor a környező ingatlanokhoz képest a telek értéke nehezen mérhető.

- [9] Ezen polgármesteri nyilatkozatot is figyelembe véve a Kormányhivatal megállapította, hogy az önkormányzat az Ör. megalkotása során kizárólag saját gazdasági érdekei szem előtt tartásával járt el, illetve hogy a külterületeket érintő telekadó egyes adózók vonatkozásában nem adóként, hanem kifejezetten egyes tulajdonosi kötelezettségek (rekultiváció, megfelelő hasznosítás, stb.) teljesítésének elmaradása miatti szankcióként funkcionál. Álláspontja szerint a Hatv. 6. § c) pontjában foglaltak nem teljes körű betartása, valamint a Jat. 17. §-ában foglaltak megkerülése olyan súlyos jogszabálysértés, amely indokoltá teszi az Ör. egészének a megsemmisítését.

- [10] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 52. §-a alapján az indítványt megküldte az érintett önkormányzatnak állásfoglalása megismerése végett. Az önkormányzat által benyújtott állásfoglalás a következőket tartalmazza:
 Az önkormányzat először arra hívta fel a figyelmet, hogy a Kormányhivatal túlterjeszkedik a Képviselő-testület részére megküldött törvényességi felhívásán, hiszen az indítványban az Ör. egészének a vizsgálatát és megsemmisítését kéri, míg a törvényességi felhívásban csak a rendelet egyes rendelkezéseit (több előírását) sérelmezte. Az önkormányzat felé az indítványozó a törvényességi felhívásban nem fogalmazott meg egyértelmű elvárásokat a rendelet egészének esetleges önkormányzati hatáskörben történő felülvizsgálata iránt.

- [11] Az állásfoglalás másodsorban ismertette, hogy a törvényességi felhívást egy adóalany több adótárgya vonatkozásában hozott elsőfokú adóhatósági határozattal szemben

benyújtott fellebbezés generálta. Véleménye szerint az adóhatósági határozat másodfokú elbírálása és az ehhez kapcsolható jogértelmezés, valamint a rendeletalkotásra hivatott önkormányzati képviselő-testület jogalkotási aktusához kapcsolódó jogalkotói szándék értékelése nem ugyan az, így a megalkotott rendeletre vonatkozóan a Hatv. tételes rendelkezésének megsértését illetően az egyedi ügyből nem vonható le okszerű következtetés. Az önkormányzat kifejtette, hogy a telekadó rendelet más adóalanyok vonatkozásában történő hatályosulását a Kormányhivatal nem vizsgálta, így egyetlen adózó hatósági eljárásban benyújtott fellebbezése folytán általános jelleggel megállapítani az Ör. törvénysértő voltát nyilvánvalóan nélkülözi a törvényességi felügyeleti eljárás keretében szükséges vizsgálat lefolytatását.

- [12] Az érintett önkormányzat harmadrészt előadta, hogy az önkormányzat 2007. július 1-jével vezette be a telekadót Ajka város belterületén lévő beépítetlen területre vonatkozóan. A rendelet azzal a céllal került elfogadásra, hogy a belterületi telkeket beépítsék a tulajdonosai. 2012. január 1-jétől a helyi adókról szóló törvény lehetőséget ad a külterületi beépítetlen telek megadóztatására. Ajka városa élt a törvény adta lehetőséggel és 2016. január 1-jétől hatályos rendeletével bevezette a külterületi telkekre vonatkozó telekadót. Ennek keretében vizsgálat tárgyát képezte, hogy az Ajka város közigazgatási területéhez tartozó speciális ingatlanok telekadó-kötelezettség alá vonhatók-e. Az önkormányzat figyelembe vette a Nemzetgazdasági Minisztérium Jövedelemadók és Járulékok Főosztályának tájékoztatását, mely szerint a telekadó maximális mértéke a 2016-os évre vonatkozóan 336,7 Ft/m², ehhez képest a helyi rendelet az adó mértékeként belterületi telek esetén 300 Ft/m², míg külterületi telek esetén 200 Ft/m² adómértéket ír elő. Ebből következik, hogy a képviselő-testület a rendeletalkotás során a helyi sajátosságok figyelembevételével a maximálisan megállapítható adómértékhez képest lényegesen kedvezőbben állapította meg az adóalanyokat sújtó adóteher mértékét. Az önkormányzat szerint az egyes telkek forgalmi értékét nem csupán elhelyezkedésük, hanem tulajdonosuk ráfordításai is lényeges mértékben befolyásolják. Ha a tulajdonos nem tesz eleget állagmegóvási, vagy rekultivációs kötelezettségének, akkor a környező ingatlanokhoz képest a telek értéke nehezen mérhető.
- [13] Az önkormányzat szerint a Kormányhivatal nem igazolta a telekadó konfiskáló jellegét, hivatkozott a Kúria Önkormányzati Tanácsának elvi határozatára is. Ezzel összefüggésben előadta, hogy önmagában amiatt, hogy magas összegű telekadó fizetési kötelezettség terheli az adóalanyokat, a szabályozás nem válik törvénysértővé. E körben megjegyezte, hogy az önkormányzat nem élt a települési adó bevezetésének a lehetőségével, megelégedett a külterületi földek esetén is a telekadó fizetési kötelezettség előírásával.
- [14] Az Ör. 1. §-ával összefüggésben, mely a Kormányhivatal szerint a telek törvényi fogalmát módosítja, az önkormányzat idézte a Hatv. 17. §-át, 19. § a) pontját, 52. § 16. pontját, majd a rendelkezések összevetéséből arra jutott, hogy azokból nem következik, hogy az épülettel beépített terület ne lehetne telekadó tárgya abban az esetben, ha az adókötelezettség megállapítása kizárólag a telek beépítetlen részére vonatkozik. Az önkormányzat a kettős adóztatás elkerülése érdekében a 100 m² hasznos alapterületnél

Köf.5026/2016/4.

kisebb épülettel, vagy épületrésszel beépített telkeket – az épület, épületrész hasznos alapterületével egyező nagyságú telekrész kivételével – telekadó fizetési kötelezettség körébe vonta, ami önmagában nem jár a Hatv. rendelkezéseinek a megsértésével.

- [15] Az önkormányzat véleménye szerint a Hatv. hivatkozott 6. § c) pontjában foglalt felhatalmazást kihasználva az önkormányzat gazdálkodási követelményeit juttatta érvényre az Ör. megalkotása során. Mindezek alapján kérte, hogy a Kúria az Ör.-t hatályában tartsa fenn.

A Kúria döntésének jogi indoka

- [16] I. A Kúria először azt a kérdést vizsgálta, hogy milyen a viszonya a Kormányhivatal által kibocsátott önkormányzati rendeletet érintő törvényességi felhívásnak a Kormányhivatal által ezt követően benyújtott normakontroll-indítványhoz.
- [17] A rendszerváltást követően a helyi önkormányzatiságot megvalósító 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) az önkormányzati önállóság védelme érdekében különös hangsúlyt helyezett a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolatára. Az Ötv. e kérdéseket szabályozó egykori X. fejezete magában foglalta az önkormányzati jogok (benne a rendeletalkotási jog) védelmének mechanizmusát is. Ennek egyik lényegi eleme volt (és maradt), hogy az önkormányzati működés törvényessége felett ügyelő állam (korábban a törvényességi ellenőrzés, majd jelenleg a törvényességi felügyelet körében) ne avatkozhasson közvetlenül bele az önkormányzat működésébe oly módon, hogy az aktusait hatályon kívül helyezi, vagy megváltoztatja, hanem csupán felhívást bocsásson ki. Felhívja a képviselő-testületet a törvénysértés megszüntetésére. Az önkormányzati autonómiát figyelembe vevő rendszerben az önkormányzatnak nem kötelessége elfogadni a felhívásban foglaltakat, s a szerint módosítani, vagy hatályon kívül helyezni a rendeletét. Ezért alakult ki (immár történetileg) hogy a törvényességet felügyelő szerv – amennyiben az önkormányzat a felhívásában foglaltakkal nem ért egyet – a jogvita eldöntése érdekében bírósághoz fordulhat. Az Ötv. egykori rendszerében önkormányzati rendelet esetén az Alkotmánybírósághoz, törvénysértő határozat, belső szabályzat és egyéb önkormányzati döntés esetén bírósághoz fordulhatott a törvényességért felelős szerv.
- [18] A Mötv. rendszerében önkormányzati rendelet törvényellenessége esetén a Kúria jár el, s dönti el a rendeletalkotó önkormányzat és a törvényességi felügyelet ellátó szerv (a Kormányhivatal) között az adott önkormányzati rendelet törvényességét érintő vitát.
- [19] A fentiekből következően az önkormányzati rendelet bírósági felülvizsgálatát – ha azt a Kormányhivatal kezdeményezi – meg kell, hogy előzze a törvényességi felügyeleti eljárás.
- [20] A Mötv. 134. § (1) bekezdése szerint ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy

egyet nem értéséről a Kormányhivatalt írásban tájékoztatni.

- [21] A Mötv. 134. § (2) bekezdése alapján amennyiben az önkormányzat a törvényességi felhívásban foglaltakkal nem ért egyet a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról dönthet. A Mötv. 132. § (1) bekezdése alapján a törvényességi felügyelet többféle eszköze közül választhat, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) szól.
- [22] A Mötv. 136. § (2) bekezdése értelmében a kormányhivatal kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.
- [23] A Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése szerint a fővárosi és megyei kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök közül elsőként a törvényességi felhívást alkalmazza.
- [24] A fentieket figyelembe véve megállapítható, hogy mind a törvényesség biztosításának történeti megközelítéséből, mind a hatályos szabályozásból az következik, hogy a Kormányhivatal a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtt csak azoknak az önkormányzati rendeleti rendelkezéseknek kérheti a vizsgálatát, amelyre vonatkozóan korábban törvényességi felhívással élt (hasonlóan a bírói kezdeményezés is azokra az önkormányzati rendeleti rendelkezésekre terjed ki, amelyet a bírónak az adott ügyben alkalmazni kell). Ha a törvényességi felhívás az önkormányzati rendelet egészét érintette, úgy megnyílik a lehetőség a rendelet egészének bírósági felülvizsgálatára, ha csak egyes részeit, a bírósági felülvizsgálatra irányuló indítvány is csak az egyes részeknek vizsgálatát és megsemmisítését kérheti (és csak azon jogszabályokkal való ellentét miatt, amely a törvényességi felhívásban szerepelt). Ezen követelmények szoros összefüggésben állnak az önkormányzati autonómia védelmével, a helyi önkormányzatok relatív államszervezeti önállóságával.
- [25] Jelen ügyben megállapítható, hogy a Kormányhivatal által 2016. május 18-ai dátummal készült törvényességi felhívás konkrétan csak az Ör. 1. §-át és 4. §-át érintette. Az 1. §-sal kapcsolatos törvényességi aggály a Hatv. 17. §-ával, 19. § a) pontjával és 52. § 16. pontjával összefüggésben, míg a 4. §-át érintő aggály a Hatv. 6. § c) pontját és a Jat. 17. §-át érintően fogalmazódott meg.
- [26] A fentiek alapján a Kúria úgy ítélte meg, hogy megalapozott az érintett önkormányzat azon felvetése, hogy mivel az indítvány az Ör. egészének kéri a vizsgálatát és megsemmisítését (lásd az indítvány 1. oldal utolsó és 2. oldal első bekezdését) ezáltal túlterjeszkedik a törvényességi felhívásban foglaltakon. Erre tekintettel a Kúria a Kormányhivatal indítványa alapján csak azokat a törvényességi problémákat bírálta (bírálhatta) el, amelyeket a törvényességi felhívás is tartalmazott, a rendelet egészének vizsgálatára és megsemmisítésre irányuló indítványt elutasította.
- [27] II. Az érintett önkormányzat állásfoglalásában kifejtette, hogy a Kormányhivatal egyetlen adóalany (több adótárgyra vonatkozó) egyedi adóhatósági ügyéből indult ki, a tekeadó rendelet más adóalanyok vonatkozásában történő hatályosulását nem vizsgálta,

Köf.5026/2016/4.

így a törvényességi felügyeleti eljárás nem volt megfelelő. A Kúria ezzel összefüggésben arra utal, hogy eljárása során nem a törvényességi felügyeleti eljárás jogszerűségét, hanem az önkormányzati rendeletet törvényességét vizsgálja. Az, hogy a Kormányhivatal milyen úton (közvetlenül a rendelet megküldését követően, állampolgári bejelentésre, vagy hatósági ügy elbírálása során) szerzett tudomást arról, hogy a rendelet törvényellenessége felmerülhet, a normakontroll szempontjából közömbös. Közömbös, hogy milyen körülmények váltották ki a törvényességi felhívás kibocsátást. Egy adózó ügye is alappal vetheti fel az önkormányzati szabályozás törvényellenességét (pl. akkor, ha a helyi adórendelet valamely szabálya valójában az adott adóalany ellehetetlenítésére irányul). Így ha jelen eljárásban a Kormányhivatal a Bakonyi Erőmű Zrt. adóhatósági ügyével kapcsolatban észlelte az Ör, törvényellenességét, úgy nem volt jogszabályi akadálya annak, hogy ezen észlelés alapján az Ör egyes rendelkezéseivel kapcsolatban törvényességi felhívást bocsásson ki, majd annak eredménytelensége esetén a rendelkezések törvényességi vizsgálatát kérje a Kúriától.

- [28] III. Az egyes törvényességi problémákat illetően a következők állapíthatók meg. Az Ör. 1. § a) pontja értelmében „Nem minősül beépítettnek 2016. január 1. napjától, azaz: telekadó-köteles az a telek, melyre a rendelet hatálybalépését megelőzően vagy a rendelet hatályba lépését követően 100 m² hasznos alapterületnél kisebb épületet, épületrészt (együttesen építményt) épített fel vagy helyezett el tulajdonosa”, az 1. § b) pontja szerint „Nem minősül beépítettnek az a telek, amelyen az építési tevékenységet megkezdték, de a beépítési kötelezettséget nem teljesítették, jogerős használatba vételi engedélyt nem szereztek.”
- [29] A Hatv. Kormányhivatal által felhívott 17. §-a szerint adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő telek. A 19. § alapján mentes az adó alól az épület, épületrész hasznos alapterületével egyező nagyságú telekrész. A Hatv. 52. § 16. pontja a telek fogalmát határozza meg. E szerint telek: az épülettel, épületrésszel be nem épített földterület, ide nem értve
- a) a belterületen fekvő termőföldet, feltéve, ha az tényleges mezőgazdasági művelés alatt áll,
 - b) a külterületen fekvő termőföldet,
 - c) a tanyát,
 - d) a közút területét,
 - e) a vasúti pályát, a vasúti pálya tartozékai által lefedett földterületet,
 - f) a temetőkről és a temetkezésről szóló törvény temető fogalma alá tartozó földterületet,
 - g) a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló törvény szerinti víztározó területét,
 - h) az erdőt,
 - i) az ingatlan-nyilvántartásban mocsárként nyilvántartott földterületet;
- [30] A Hatv. 17. §-a alapján tehát adókötelezettség alá esik az önkormányzat illetékességi területén lévő telek. Azonban magának a teleknek a fogalmát is meghatározza a Hatv.: az 52. § 16. pontja értelmében – főszabályként – az épülettel, épületrésszel be nem épített földterület minősül teleknek (kilenc pontban meghatározott kivételekkel). Az Ör.

Köf.5026/2016/4.

1. § a) pontja és b) pontja azt határozza meg, hogy milyen telek nem minősül beépítettnek, azaz az Ör. 1. §-a újradefiniálja a telekadó-fizetési kötelezettség alá eső telek fogalmát. Ezáltal az önkormányzat az Ör. 1. §-ában a törvénytől eltérő módon határozta meg az adókötelezettség alá eső telek fogalmát, amelynek szabályozásra törvényi felhatalmazása nincs.

- [31] A Kúria Önkormányzati Tanácsának erre vonatkozó gyakorlatát a Köf.5002/2016. számú határozat foglalta össze. E szerint „A Helyi adó tv. 2. §-a értelmében „[a]z önkormányzat adómegállapítási joga az e törvényben meghatározott adóalanyokra és adótárgyakra terjed ki”. A Helyi adó tv. általános rendelkezései meghatározzák a helyi adó alanyát (3. §, 3/A. §), tárgyát (4. §), a helyi szinten bevezethető adónemeket (5. §), rögzítik az adóalap és mérték megállapításának szabályait (6. § c) pont), és kitérnek az adókönyvités lehetőségének kereteire is (6. § d) pont). A Helyi adó tv.-nek az adótenyállás egyes elemeit megállapító rendelkezései kőgensek, azokat a helyi jogalkotónak a jogállamiság-jogbiztonság és az adókötelezettség megállapításának garanciális szabályaiként tiszteletben kell tartania. Ennek megfelelően az önkormányzat nem jelölhet meg a Helyi adó tv.-től eltérő adóalanyi kört, adótárgyat, ahogy arra a Kúria gyakorlatában több esetben is utalt. Ugyanezen okból nem állapíthatja meg a törvényi szabályoktól eltérően az adó alapját [Köf.5066/2013, „szentgotthárdi-ügy”; Köf.5018/2015, „Zalaszentiván II.-ügy; Köf.5020/2015, „lipóti-ügy”, valamint ugyanerről: 99/2011. (XI. 17.) AB határozat, ABH 776, 780-781.]” (Indokolás [13])
- [32] Jelen ügyben megállapítható, hogy az Ör. 1. §-a a telek fogalmának újradefiniálása miatt szembekerült a Hatv. rendelkezéseivel az alábbiak szerint: Az Ör. 1. § a) pontja telekadó-köteleessé nyilvánítja azt a telket, amelyre 100 m² hasznos alapterületnél kisebb építményt épített fel tulajdonosa, az 1. § b) pontja pedig azt, amelyen az építési tevékenységet nem fejezték be. Ezzel szemben a Hatv. a telek és az azon szereplő épület viszonyát másként határozza meg: a Hatv. a 19. §-ban kiveszi a telekadó-fizetési kötelezettség alól az épület, épületrész hasznos alapterületét. A Hatv. sem az építkezés befejezéséhez, sem pedig az épület 100 m² alatti vagy feletti alapterületéhez nem köti az építmény és a telek viszonyát a telekadó-fizetési kötelezettség szempontjából.
- [33] A fentiek alapján megállapítható, hogy a Kormányhivatal indítványában foglaltaknak megfelelően az Ör. 1. §-a szemben áll a Hatv. 17. §-ával, 19. § a) pontjával és 52. § 16. pontjával, ezért az Ör. 1. §-át a Bszi. 55. § (2) bekezdése alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa megsemmisítette. A megsemmisítés következtében az Ör. alkalmazása során telek alatt a Hatv.-ben meghatározott telek fogalmát kell alkalmazni.
- [34] Az Ör. 4. §-át érintően a Kormányhivatal a Hatv. 6. § c) pontjának és a Jat. 17. §-ának a sérelmét vetette fel. Az Ör. 4. §-a szerint „[a] telekadó éves mértéke a (Htv. 19. 20. § és a rendelet 5.§-ában meghatározottak kivételével):
a) az önkormányzat illetékességi területén a belterületi telek esetén minden adókötelezettség alá eső négyzetméter után 300 forint/négyzetméter,
b) az önkormányzat illetékességi területén a külterületi telek esetén minden adókötelezettség alá eső négyzetméter után 200 forint/négyzetméter.”

- [35] A Hatv. 6. § c) pontjának – még hatályos – rendelkezése szerint „[a]z adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan – az e törvényben meghatározott felső határokra, illetőleg a 16. § a) pontjában, a 22. § a) pontjában, a 26. §-ában, a 33. §-ának a) pontjában meghatározott felső határoknak 2005. évre a KSH által 2003. évre vonatkozóan közzétett fogyasztói árszínvonal-változással, 2006. évtől pedig a 2003. évre és az adóévet megelőző második évig eltelt évek fogyasztói árszínvonal változásai szorzatával növelt összegére (a felső határ és a felső határ növelt összege együtt: adómaximum) figyelemmel – megállapítsa.”
- [36] Az indítványozó állítása szerint az önkormányzat nem volt tekintettel a Hatv. 6. § c) pontjában meghatározott három előfeltétel mindegyikére, azaz a helyi sajátosságokra, az önkormányzat gazdálkodási követelményeire és az adóalanyok teherviselő képességére.
- [37] A 2016. évre a telekadó maximum 336,7 Ft/m² volt. Ehhez képest a belterületi telkek esetén a 300 Ft/m², külterületi telkek esetén a 200 Ft/m² a telekadó mértéke, tehát a törvényi maximumot nem lépte túl.
- [38] A Kúria több döntésében foglalkozott a telekadó mértékével. Legutóbb a Köf.5015/2016/17. számú határozatban megállapítást nyert, hogy „[h]átrányosan megkülönböztető a telekadó mértéke akkor, ha az önkormányzati rendeletben szabályozott díjővezet az adóztatott vagyon értékétől, sajátosságaitól függetlenül, meghatározott adózó, más díjővezetekhez képest számottevően magasabb adókötelezettségéről rendelkezik.” A Köf.5016/2016/4. számú ügyben az adómérték kellő differenciálatlanságának hiánya volt a törvényességi probléma a telkek eltérő sajátosságai alapján.
- [39] A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5047/2015/3. számú határozatában kimondta, hogy a telekadó konfiskáló jellegének eldöntése esetén tekintettel kell lenni a több évet átfogó adóztatási gyakorlatra, a tulajdon értékének változására, és egyéb körülményekre is [Indokolás (21.)]. A Kúria Önkormányzati Tanácsa mindig is elismerte a vagyoni típusú helyi adók helyi sajátosságokhoz igazodó ösztönző jellegét. A Köf.5053/2014/3. számú határozat – szintén telekadóval összefüggésben – például kimondta, hogy a település megtartóképségének erősítése, a tényszerű helyben lakás ösztönzése, a saját források növelése ésszerű alap lehet a vagyoni típusú adók alóli mentességek, kedvezmények megkülönböztető szabályozásakor [Indokolás (16.)].
- [40] Az indítvány elutasításával, azaz a helyi rendeletbeli mérték törvényességének megállapításával végződő döntéseiben (Köf.5001/2013., az „ecseri-ügy”, Köf.5038/2013., a „szabadbattyáni-ügy”, legutóbb: Köf.5009/2015. „kaposvári -ügy”, Köf.5021/2015. „taksonyi-ügy”, Köf.5036/2015. „veszprémi-ügy”) arra a következtetésre jutott, hogy az önkormányzatok az absztrakció meghatározott szintjén álló rendeletükben teljesítették a Hatv. rendelkezéseinek kritériumait. Ezért az egyedi esethez köthető tényállási elemek mellett sem váltak törvénytörtévé az önkormányzati rendelet adómértékre vonatkozó szabályai.

Köf.5026/2016/4.

- [41] Jelen ügyben megállapítható, hogy az önkormányzat az adókötelezettség mértékét a helyi sajátosságokhoz igazodóan állapította meg. Az Ör. 4. §-ába foglalt szabályozás nem tekinthető sem konfiskálónak, sem olyannak amely számottevően eloldódott az adóztatott vagyon értékétől. Ez utóbbi tekintetében a Kúria elfogadta az érintett önkormányzat azon érvelését, amely szerint Ajka városában az ipari és egyéb külterületi ingatlanok forgalmi értéke nehezen mérhető, mivel a beruházási cél, illetve a tulajdonos ráfordításai határozzák meg az ingatlan tényleges vételárát. A Kúria megítélése szerint önmagában nem lehet szankció-szerű adóztatásnak tekinteni a törvényes adómaximum alatti, az állagmegóvásra, rekultivációra ösztönző telekadót.
- [42] A fentiekre tekintettel a Kúria az Ör. 4. §-ával kapcsolatban nem állapította meg, hogy az ellentétes a Hatv. 6. § c) pontjával.
- [43] A Jat. 17. § (1) bekezdése szerint a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. Miniszteri rendelet rendelkezhet úgy, hogy az általa meghatározott esetben a közjogi szervezetszabályozó eszköz előkészítője előzetes hatásvizsgálatot végez.
- [44] A Jat. fenti rendelkezése a jogszabály-előkészítéshez kapcsolódik. A normakontrollt ellátó bíróságoknak, így az Alkotmánybíróságnak és a Kúria Önkormányzati Tanácsának is egybecsengő a gyakorlata a tekintetben, hogy a jogalkotási eljárásban nem minden szabály megsértése vezet az adott norma megsemmisítésére. Csak a jogalkotási eljárás garanciális szabályainak be nem tartása vonja maga után a legerősebb szankciót, a jogszabály hatályon kívül helyezését [Lásd pl. a 29/1997. (IV.29.) AB határozatot, ABH 1997, 122., vagy a Köf.5.055/2013/9. számú határozatot].
- [45] A Kúria megítélése és gyakorlata szerint a Jat. 17. § (1) bekezdésben foglalt hatásvizsgálat elmaradása önmagában nem ad alapot az önkormányzati rendelet megsemmisítésére, a jogszabály előkészítőjéhez címzett előzetes hatásvizsgálat elmaradása vagy nem kielégítő volta nem tekinthető a jogalkotási eljárás garanciális rendelkezésének, ennek megsértése nem vezet a norma megsemmisítésére.
- [46] A fentiek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör. 4. §-a megsemmisítésére irányuló indítványt a Bszi. 55. § (3) bekezdésének alkalmazásával elutasította.

A döntés elvi tartalma:

- [47] *A Kormányhivatal csak azon önkormányzati rendeletek, illetve önkormányzati rendeleti rendelkezések vizsgálatát kérheti a Kúriától, amelyre nézve korábban (eredménytelen) törvényességi felhívást bocsátott ki. Ebben az eljárásban a normakontroll kezdeményezésének előfeltétele, hogy az önkormányzati képviselő-testület megismerhesse és megtárgyalhassa a Kormányhivatal által észlelt törvényességi*

Köf.5026/2016/4.

problémát.

- [48] *Önmagában nem lehet szankció-szerű adóztatásnak tekinteni a törvényes adómaximum alatti, az állagmegóvásra, rekultivációra ösztönző telekadót.*

Alkalmazott jogszabályok:

- [49] 1990. évi C. törvény 6. § c) pont, 17. §, 19. § a) pont, 52. § 16. pont
2010. évi CXXX. törvény 17. §

Záró rész

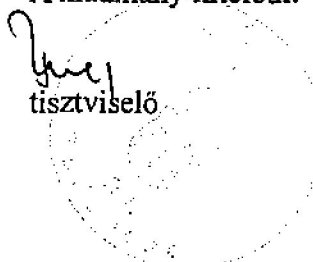
- [50] A Magyar Közlönyben és az önkormányzati rendelettel azonos módon való közzététel elrendelésére a Bszi. 57. §-a folytán alkalmazandó Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontja alapján került sor.
- [51] A döntés elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2016. október 11.

Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt sk. előadó bíró,

Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. bíró

A kiadmány hitelül:


tíztviselő