

2016 NOV 09.



AJKA KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL
AJKA

Erdős

19822

**A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának**

h a t á r o z a t a

1/144-3/16		
Előterjesztő:	Előadó:	Előbíró:

Az ügy száma: Köf.5027/2016/4.

A tanács tagjai: Dr. Kozma György, a tanács elnöke, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó előadó bíró,
Dr. Balogh Zsolt bíró

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

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

Az ügy tárgya: építményadó törvényességi felülvizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria az Ajka Város Önkormányzata Képviselő-testületének az építményadóról szóló 26/2015. (XI. 30.) önkormányzati rendelet 2. §-a törvényellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

- [1] Az önkormányzat 2015. november 30-i ülésén az építményadóról szóló 26/2015. (XI. 30.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 2. §-a szerinti 1550 forint/m²/év adómértéket 2016. január 1-jétől kezdődően 1750 forint/m²/év mértékben állapította meg.
- [2] Az indítványozó előtt másodfokú adóhatósági eljárásban szembesült azzal, hogy az adózó az elsőfokú határozat törvénysértését az Ör. módosított 2. §-ának mértékében jelölte meg. Az indítványozó az önkormányzattól beszerzett nyilatkozat, az Ör. módosításával kapcsolatos iratok és az előkészítő előterjesztés alapján arra a következtetésre jutott, hogy az Ör. 2. §-ának módosítása a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Helyi adó tv.) 6. § c) pontjába és a jogalkotásról szóló 2011. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 17. §-ába ütközően törvénysértő.
- [3] Ezért az indítványozó törvényességi felügyeleti eljárás keretében, 30 napos határidő tűzésével 2016. május 19-én felhívta az önkormányzatot az Ör. 2. §-ának módosítására. Az önkormányzat nem értett egyet a felhívásban foglaltakkal, meghozott 172/2016. (VI. 22.) Kt. határozatában a törvényességi felhívásban foglaltakat elutasította. Az indítványozó ezt követően a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtt kezdeményezte az Ör. 2. §-ának törvényességi felülvizsgálatát és megsemmisítését.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

- [4] Az indítványozó szerint az Ör. 2. §-a a Helyi adó tv. 6. § c) pontjába ütközik, mivel – a Kúria gyakorlatára is figyelemmel – az adó mértékének módosításakor az önkormányzat nem volt tekintettel az adó tárgyát jelentő ingatlanok jellemzőire, a településen belüli forgalmi értékekben jelentkező eltérésekre, ennek hiányában pedig „nem zárható ki annak [az adómértéknek] konfiskáló jellege. Az önkormányzat az adó mértékének megemlésekor – szemben a Kúria 34/2013. számú közigazgatási elvi határozatában foglaltakkal – saját gazdálkodási követelményeit tartotta szem előtt.
- [5] Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. módosításával az önkormányzat megsértette a Jat. 17. §-át is, mivel a jogalkotást megelőzően nem készített előzetes hatásvizsgálatot. Ez a tény is arra mutat, hogy az önkormányzat az Ör. 2. §-ának módosítását megelőzően nem értékelte teljes körűen a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti szempontokat.
- [6] Az önkormányzat a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 52. §-a révén részére megküldött indítvány alapján kifejtett állásfoglalásában vitatta az indítványban foglaltakat, ezért kérte annak elutasítását.
- [7] Az indítványban foglaltakkal szemben arra hivatkozott, hogy az Ör. 2. §-a szerinti módosított adómérték az építményadó bevezetése óta, 2004-től kezdődően alkalmazott adómérték volt, amely megérett a módosítására. Utalt arra is, hogy a módosítás eredményeként meghatározott 1750 forint/m²/év adómérték nem éri el a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerint valorizált adómérték maximumot, amely a Nemzetgazdasági Minisztérium kiadott tájékoztatója szerint 2016. január 1-jétől 1852,1 forint/m²/év.
- [8] Az önkormányzat álláspontja értelmében a 200 forint/m²/év emelés megfelel a helyi ingatlanforgalmi adatoknak, az arányosság követelményének. Az indítványozó ezzel ellentétes álláspontját egyebekben nem támasztotta alá bizonyítékokkal. Az egyedi adóhatósági eljárásban tett megállapítások nem szolgálhatnak az Ör. törvénysértő jellegének megállapítására.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

- [9] Az indítvány nem megalapozott.
- [10] Az önkormányzat a támadott Ör.-t az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésére visszavezethető, a Helyi adó tv. rendelkezései alapján végrehajtó jellegű jogalkotói jogkörében alkotta meg. Ezért az Ör. nem lehet ellentétes a Helyi adó tv. szabályozása mellett egyéb jogszabályi rendelkezésekkel sem.
- [11] A Helyi adó tv. első részének általános rendelkezései, valamint az egyes adónemekre vonatkozó különös szabályok rögzítik azokat a kereteket, amelyek között a települési jogalkotók Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja szerinti rendeletalkotási jogköre, a 32. cikk (2) bekezdés második fordulata értelmében érvényesül. A helyi adóztatás kapcsán a települési önkormányzatot nagy szabadság illeti meg, de ez a szabadság csak törvényi szabályok keretei között érvényesülhet.
- [12] A Helyi adó tv. 2016. december 31-ig hatályos 6. § c) pontja értelmében „[a]z önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy: (...) az 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 (...)”.

- [13] A Kúria eddigi – és az indítványban is hivatkozott határozataiból formálódó – gyakorlatában a vagyoni típusú adók esetében, mint amilyen az építmény és a telekadó is, a hangsúlyt a vagyontárgy értékéhez igazított adófizetési kötelezettségben érvényesülő, az Alaptörvény XV. és XXX. cikkeire visszavezethető, az adózók közötti egyenlőség elvére, a teherbíró képességhez igazodó, arányos közteher-viselés alaptörvényi kötelezettségére helyezte. A Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti szempontoknak erre tekintettel adott tartalmat.
- [14] A Kúria eddig – a perbeli tényállást mindig szem előtt tartva – vizsgálta azt, hogy az érintett önkormányzat elvégezte-e a szabályozás kialakításakor azt az értékelő tevékenységet, amelyet az Alaptörvény közvetítő szabálya, a Helyi adó tv. 6. § c) pontja és egyéb rendelkezései róttak rá.
- [15] 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”, Köf.5008/2016. „abasári-ügy”) arra a következtetésre jutott, hogy az önkormányzatok az absztrakció meghatározott szintjén álló rendeletükben teljesítették a Helyi adó tv. rendelkezéseinek kritériumait. Ezért az egyedi esethez köthető tényállási elemek mellett sem váltak törvénytörővé az önkormányzati rendelet adómértékre vonatkozó szabályai.
- [16] Ezzel szemben a Köf.5081/2012. számon elbírált „Zalaszentiván I.-ügyben”, avagy az utóbbi időben a Köf.5009/2016., „gönyői-ügyben, avagy legutóbb a Köf.5018/2016., „budatétényi-ügyben” a korlátozott bizonyítási lehetőséget kínáló konkrét normakontroll eljárás keretei között is egyértelmű telekérték és az egyedi esetre alkotott rendeleti szabály miatt a Kúria az adómérték konfiskáló jellegét aggály nélkül megállapíthatta.
- [17] Utalni kell arra is, hogy a Kúria az adómérték meghatározásában megnyilvánuló törvénytörés jogkövetkezményeit a Bszi. rendelkezései alapján nemcsak az általánosság szintjén – a vizsgált önkormányzati rendelet mindenre kiterjedő hatállyal –, hanem a konkrét ügyre korlátozottan is megállapította. Az utóbbi, alternatív jogkövetkezmény az önkormányzati törvénytörést az egyedi esetre korlátozta, amelynek célja az önkormányzati saját források védelme volt.
- [18] Az Ör. 2. §-a értelmében „[a] adó éves mértéke: 1.750,- forint/négyzetméter”. A jelen esetben sem az indítványból, sem pedig az önkormányzat által előadottakból a törvénytörés megállapításához elegendő absztrakt szintű, avagy egyedi ügghöz kapcsolható tényállási elem nem állt rendelkezésre. Az indítványozó állításával az önkormányzat megállapításai állnak szemben, miközben tényként az rögzíthető csupán, hogy az Ör. 2. §-ában meghatározott mérték – bár megközelíti, de – nem haladja meg a 2016. január 1-jétől hatályos valorizált, dinamikus adómértéket.
- [19] A Jat. 17. § (1) bekezdése értelmében „[a] jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről (...) önkormányzati rendelet

Köf.5027/2016/4.

esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. (...)”. A (2) bekezdés a) pontja szerint „[a] hatásvizsgálat során vizsgálni kell a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen a társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait (...)”.

- [20] A felek között nem volt vitatott, hogy az önkormányzat nem készített előzetes hatásvizsgálatot az Ör.-beli adómérték módosítását megelőzően. Ugyanakkor meg kell állapítani azt is, hogy a Jat. a hatásvizsgálat elkészítését nem teszi a megalkotandó jogszabály érvényességi feltételévé. Az önkormányzati rendeletek esetében pedig a hatásvizsgálatok kapcsán nincs további olyan jogszabályi kötelezés, amelyből annak hiányát a Jat. rendelkezésein kívül jogszabálysértésnek lehetne tekinteni. Az önkormányzati rendeletek nem tartoznak az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet hatálya alá sem. Ezért a Kúria arra tekintettel nem állapította meg az Ör. 2. §-ának törvénysértését, hogy az önkormányzat a jogalkotást megelőzően nem készített a Jat. 17. §-a szerint hatásvizsgálatot.

A döntés elvi tartalma

- [21] *Az adómérték akkor ütközik a Helyi adó tv. 6. § c) pontjába, amennyiben az bizonyítható a Kúria előtt folyamatban lévő normakontroll eljárásban.*

Alkalmazott jogszabályok

- [22] 1990. évi C. törvény 15. § a) pont, 16. § (a) pont; 2010. évi CXXX. tv. 17. §

Záró rész

- [23] A Bszi. 55. § (2) bekezdése értelmében „[h]a az önkormányzati tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, (...) az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti (...). A (3) bekezdés értelmében [h]a a (2) bekezdésben foglalt feltételek nem állnak fenn, az önkormányzati tanács az indítványt elutasítja. Mivel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a kezdeményezésben foglaltakat nem látta megalapozottnak, ezért azt a Bszi. 55. § (3) bekezdése alapján elutasította.
- [24] A döntés elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárta ki.

Budapest, 2016. október 11.

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

A kiadmány hitelül:


tisztviselő