

A KÚRIA
önkormányzati tanácsa

Köf.5001/2013/6.szám

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Budapest Környéki Törvényszék (1146 Budapest, Thököly út 97-101.) bírása indítványozó által kezdeményezett, a dr. Koletár András ügyvéd által képviselt Ecser Község Önkormányzata (2233 Ecser, Rákóczi u. 1-3.) Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 28/2011.(XII.14.) számú rendelete felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásban, meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t:

A Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ecser Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 28/2011.(XII. 14.) számú rendeletének megsemmisítésére irányuló bírói indítványt elutasítja.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

I.

1. Ecser Község Önkormányzata (a továbbiakban: érintett Önkormányzat) képviselő-testülete 2011. december 14-én fogadta el a helyi adókról szóló 28/2011.(december 14.) számú rendeletét (a továbbiakban: Ör). Az Ör. 4. §-ában a telekadó tárgyaként az önkormányzat illetékességi területén lévő belterületi és külterületi ingatlanokat jelölte meg. Az Ör. 6. §-ában rendelkezett a telekadó megfizetésének kötelezettsége alóli mentességekről, 7. §-ában az adóalapként a telek nm-t jelölte meg, 8. §-ában pedig az adó mértéket körzetenként 10, 40, illetve 80 forint/nm/évben állapította meg. A 2011. decemberében megalkotott Ör. - 16. §-a értelmében - 2012. január 1-jén lépett hatályba. Az Ör. mellékletében azonosította a telekadó mértéke szempontjából figyelembe veendő körzeteket.

2. Az érintett Önkormányzat 2/2012.(február 1.) számú rendeletével (a továbbiakban: Örm.) módosította az Ör. 8. § (1) bekezdését, ennek megfelelően fenntartotta ugyan a közigazgatási határain belüli telekingatlanok differenciált adójogi megközelítését, ugyanakkor mind a három körzet esetében egységesen 10 Ft/m²/év-ben jelölte meg a telekadó mértékét. Az Örm. 2012. február 3. napján lépett hatályba, de 2012. január 1-jére visszamenőleges alkalmazási kötelezettségről rendelkezett.

3. Az érintett Önkormányzat jegyzője, mint első fokon eljáró adóhatóság Ecser község közigazgatási területén elterülő különböző területű és helyrajzi szám alatt nyilvántartásba vett telkek, ingatlanai után, összesen 11 adóhatósági határozatban állapította meg a Centermodul

4 Szolgáltató Kft. adófizetési kötelezettségét. A II határozattal kivetett adó mértéke a 2012-es évben összességében 937.230.- Ft-ot tett ki. A társaság fellebbezése folytán eljáró másodfokú adóhatóság a jegyzői határozatokat helybenhagyta.

Az adózó a Budapest Környéki Törvényszéken keresettel kérte a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát.

A bíró a felperesi indítványnak helyt adva a per tárgyalásának felfüggesztése mellett indítványozta az Ör. törvényességi felülvizsgálatát.

Az 5.K.26.790/2012/14. számú felfüggesztő végzés indokolásában a bíró arra hivatkozott, hogy a felperesi hivatkozások közül az Ör. jogszerűségét befolyásoló körülmény az, hogy az érintett Önkormányzat rendelete diszkriminatív az alapügy felperesére nézve az adómérték miatt és ezért ez a rendelkezés alaptörvény-ellenes, egyben sérti a helyi adóról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 6. § c)-d) pontjait. Mindemellett utalt arra is, hogy a törvénysértés azáltal is megvalósul, hogy a 2011. december 14-én elfogadott Ör. 2012. január 1. napján lépett hatályba, tehát az abban foglalt kötelezettségekre az adózók idő hiányában nem tudtak megfelelően felkészülni.

Az érintett Önkormányzat jogi képviselője útján az indítvány elutasítását kérte. Vitatta azt a bírói végzésben foglalt álláspontot, amely szerint az Ör., annak módosításával együtt diszkriminatív szabályozást tartalmazna. Ebben a körben hivatkozott arra, hogy a környező települések mindegyikében alkalmazott jogintézmény a telekadó és minden környező településen meghaladja az adó mértéke az eljárásban vizsgált 10 Ft/m²/év mértéket. Ezen túlmenően kiegészítő állásfoglalásában utalt arra is, hogy szemben az indítványban foglaltakkal, amely szerint diszkriminatív módon a felperesi adózó fizeti a legnagyobb összegű telekadót, a perben bizonyítékként csatolt térképből egyértelműen megállapítható, hogy a felperesi adózói cégcsoport az Ör. hatálya alá tartozó telektulajdon 56,2 %-át tulajdonolja. A fennmaradó 43,8 % mások által tulajdonolt, de ezek az ingatlanok is az Ör. hatálya alá tartoznak, s mint ilyenek adófizetési kötelezettséggel terheltek. Ezen túlmenően vitatta, hogy az önkormányzat az egységesen megállapított adómérték szabályozásakor ne vette volna messzemenőig figyelembe a Hatv. 6. §-ának c) és d) pontját. Vitatta azt is, hogy az Ör. által megállapított telekadómérték eltúlzott lett volna. Álláspontja szerint ugyanakkor nem foghat helyt az indítvány felkészülési időre vonatkozó kitétele sem. Ebben a körben hivatkozott a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 7. § (1) bekezdésére, valamint arra, hogy az Ör. elfogadása és hatálybalépése közötti időtartam nem volt kirívónak, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztetőnek tekinthető. Az érintett Önkormányzat elutasításra irányuló álláspontját az Alkotmánybíróság gyakorlatára, valamint a Kúria Önkormányzati Tanácsa által kialakított gyakorlatra alapította.

II.

1. A Kúria Önkormányzati Tanácsa előjáróban szükségesnek ítéli rögzíteni az alábbiakat:

1.1. Az Önkormányzati Tanács az önkormányzati rendelet törvényességét a hatályos törvényekhez és más jogszabályhoz méri. A Köf.5031/2012/11. számú határozatában (MK 2012. évi 76. szám) lefektetett hatáskör-értelmezése szerint feladata a normakontroll eljárás sajátosságaira tekintettel elsődlegesen az, hogy „az önkormányzati normákat a törvényekkel összhangba hozza, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban tartsa” (megismételve: Köf.5023/2012/9. számú határozatban, MK 2012. évi 89. szám). Mindez a gyakorlatban azt

jelenti, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendeletet főszabályként az elbíráláskor hatályos „más jogszabályhoz” méri. E főszabály érvényesül akkor is, ha a vizsgálendő önkormányzati norma már nincs hatályban, de perben még alkalmazni kell (elsőként: Köf.5004/2012/7., közzétéve a Kúria honlapján).

Az Önkormányzati Tanács ezért – szemben az érintett Önkormányzat állásfoglalásában kifejtettekkel - az indítvány megalapozottságát nem az Ör. megalkotásakor, hanem az indítvány elbírálásakor hatályos joganyag és nem az Alkotmány, hanem az Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel vizsgálta. Utóbbi megállapítás nem zárja ki azt, hogy ahol arra lehetőség van, ott az Alkotmánybíróság elmúlt évtizedekben kialakított gyakorlatára is figyelemmel hozza meg döntését.

1.2. Az érintett Önkormányzat hivatkozott arra is állásfoglalásában, hogy az indítványban támadott Ör.-t az érintett Önkormányzat képviselő-testülete 19/2012. (XI. 28.) számú rendeletével hatályon kívül helyezte.

Bírói kezdeményezés esetében önmagában az önkormányzati rendelet utólagos hatályon kívül helyezése nem akadályozza az Önkormányzati Tanács eljárásának. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 2013. január 1. napjával hatályba lépő, az Önkormányzati Tanács gyakorlatára tekintettel előkészített módosítása értelmében a támadott önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezése, bírói kezdeményezés esetében az 51. § (1) bekezdés d) pontja értelmében nem minősül megszüntetési oknak, illetve az 56. § (5) bekezdés értelmében a törvényellenesség a jogellenesség megállapításának és alkalmazási tilalom kimondásának jogkövetkezményét vonja maga után.

Ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa nem látta akadályát az indítvány érdemi törvényességi vizsgálatának.

2. Az Önkormányzati Tanács az eddigiekben több alkalommal bírálta el a Hatv. rendelkezései alapján megalkotott önkormányzati rendeletek törvényességét. A tárgykörben alkotott települési normák kapcsán megállapította, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés h) pontja értelmében „[a] helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között (...) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről”. E felhatalmazás – ha teljes gazdálkodási önállóságot már nem is, de - a helyi adópolitika kialakításában mégis relatíve nagy szabadságot jelent az önkormányzatoknak.

A Kúria megállapította azt is, hogy az adó közjövedelem, amely részben a közszolgáltatások anyagi alapja, részben pedig gazdaságpolitikai eszköz, mivel direkt vagy indirekt módon befolyásolja, orientálja a gazdasági élet szereplőinek magatartását. Az adó a helyi közhatalom kezében is eszköz, mivel adópolitikája kialakításakor az önkormányzat gazdaságossági, szociálpolitikai, helyi politikai, a költségvetési egyensúlyt szolgáló avagy egyéb szempontokat érvényesíthet. E szempontok jelennek meg akkor, amikor a helyi önkormányzat mérlegeli a helyi adó bevezetését, dönt arról, hogy a helyi adók melyikét, mikortól, milyen körben és milyen részletszabályokkal vezeti be.

A helyi önkormányzat rendeletalkotásának az országos jogszabályi, ezen belül elsődlegesen a Hatv. rendelkezései szabnak korlátokat. A Hatv. - egyebek mellett - korlátokat állít az adómérték megállapításának módjára és maximumára nézve is [elsőként: Köf.5017/2012/4., MK 2012, 95. szám].

1. A bírói kezdeményezés két érdeemben releváns okot jelölt meg, amelyek miatt az Ör. jogszerűsége kétséges: részben hátrányosan különbözteti meg az alapügy felperesét, sérti a Hatv. 6. § c-d) pontjait, részben pedig elfogadását követően kellő felkészülési idő nélkül lépett hatályba.

1.1. Az indítvány a hátrányos megkülönböztetés tekintetében (alkotmányellenességre) alaptörvényellenességre hivatkozik. Ebben a körben a Kúria Önkormányzati Tanácsa megjegyzi az alábbiakat:

Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. §-a önkormányzati rendeletek normakontrollja kapcsán az Alkotmánybíróság hatáskörét kizárólag alaptörvényellenességre alapozott indítvány esetében teremti meg. Alaptörvényellenességre és törvénysértésre is hivatkozó indítványok elbírálására az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja, valamint az Abtv. 71. § és 72. §-a alapján – értelemszerűen figyelemmel az Alkotmánybíróság gyakorlatára is - a Kúriának van hatásköre.

Mindazonáltal a Kúria Önkormányzati Tanácsa a törvénysértés, illetve jogszabályellenesség tárgykörében vizsgálódik minden olyan esetben, amikor az indítványban állított tágabb körben megjelölt alaptörvény-ellenesség egyben jogszabályi kollízióként is értelmezhető.

1.2. Az bírói kezdeményezés aggályosnak tekinti az Ör. 8. §-ában szabályozott körzeti differenciálást, mivel az Ör. melléklete szerinti III. övezet szinte kizárólag az alapügy felperesének tulajdonát képezi, illetve maga a körzeti besorolás 2013. évben az idetartozók adóterheinek további elnehezülését jelentheti, amely a nem ecseri lakosokkal szemben diszkriminatív.

A jelen ügyben a Kúria Önkormányzati Tanácsa kiindulópontnak tekintette az Alkotmánybíróság korábbiakban a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben és a vagyoni típusú adókkal kapcsolatosan tett elvi jellegű megállapításait.

Eszerint az Alkotmánybíróság hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó eddigi gyakorlata – az Alaptörvény XV. cikkére vonatkoztatottan is - az azonos tisztelet és körültekintés, a személyek egyenlő méltóságú személyként kezelésének követelményén nyugodott. A gyakorlat kimunkálta a csoportképzés szabályait, és azt az alapelvet, amely szerint a homogén csoportba tartozók azonos, az eltérők eltérő kezelésre tarthatnak igényt.

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a vagyoni típusú adók célja az arányos közteherviselés elvének megvalósítása: a vagyonadó alapja minden adóalany vonatkozásában ugyanaz, a vagyontömeg, jelen esetben az ingatlantulajdon. Az adókötelezettség törvényi okból, a tulajdonolt vagyontömege tekintettel keletkezik. A kötelezettség tartalma pedig a vagyontömeg értékéhez és az adóalany teherviselő képességéhez kell, hogy igazodjon. Ez az alapja a vagyonadók esetében az adózókkal szembeni azonos (önkormányzati) jogalkotói elbánásnak. E megállapítás normatív alapját elsődlegesen az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése adja, e követelményt az önkormányzati jogalkotó esetében ugyanakkor a Hatv. 6. § c) pontja közvetíti.

A Hatv. 6. § c) pontja értelmében az önkormányzat „az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan (...)” állapítja meg. A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5017/2012/4. számú határozatában a Hatv. 6. § c) pontjának „az adóalanyok teherviselői képességéhez igazodó” fordulatát – a vagyontömeg értékét is figyelembe véve - a Hatv. jogegyenlőségi szabályának

minősítette, amely a helyi adókat szabályozó önkormányzati normák esetében a diszkriminatív elbánás megítélésének alapja.

A kifejtettekből az alábbi következtetések adódnak:

az Ör.-ben szabályozott telekadó szempontjából az adózó tulajdonosok homogén csoportba tartoznak, hiszen az adófizetési kötelezettségüket a tulajdonukban álló telek alapozza meg. Ebből következőleg a jelen esetben azt kellett vizsgálni, hogy az Ör. személyi hatálya alá tartozó adózók között az önkormányzati jogalkotó azonos módon, azonos szemlélettel osztotta-e szét a közterheket, illetve – a jelen határozat II.2. pontjában foglaltakra tekintettel – az esetleges adózók közötti eltérő, megkülönböztető elbánás visszavezethető-e a Hatv.-ben foglalt valamely legalizáló rendelkezésre.

1.3. Az alapügyben alkalmazandó Örm.-el módosított Ör. 7. §-a a telekadó alapját nm-ben rendeli megállapítani. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzati jogalkotó a Hatv. 21. § a) pontja szerinti lehetőségével élt, azaz a telek alapterülete alapján tételes adóként kívánta az adót definiálni. A tételes adó kevésbé képes megjeleníteni az alapját képező vagyontömeg értékét, mégsem állítható, hogy önmagában a tételes adó minden körülmények között aránytalanul – és alaptörvény-ellenesen – szakadna el a vagyontömeg értékétől.

Az arányosítást szolgálja a Hatv. 6. § c) pontjának második fordulata, amely a helyi sajátosságok és az adózó teherbíró képességének figyelembe vétele mellett korrekciós tényezőket és adómaximumot ír elő az önkormányzati jogalkotó számára. Az adómaximum szabálya azt jelenti, hogy a Hatv. 22. § a) pontja szerint 200 forint/nm/év mérték korrekciós tényezők figyelembe vétele mellett sem haladhatja meg a 300 forint/nm/év mértékű adót.

A kifejtettek fényében értékelendő az Ör. módosított 8. §-a, amely mindhárom körzet tekintetében 10 forint/nm/év adómértéket határozott meg.

Eltekintve attól a tényről, hogy adómentesség igénybe vételére külterületi telek esetében az Ör. alapján nincs mód, megállapítható, hogy az Ör. a telekadó mértékének meghatározásakor figyelemmel volt az adóztatott vagyon értékére, illetve az adózók számára kedvező módon értékelte a telekadó alapját képező vagyontömeg, azaz az telkek értékét. Az adó mértéke ugyanis abszolút értékét tekintve sem minősíthető kirívóan magasnak.

Megállapítható továbbá az is, hogy az érintett Önkormányzat az Örm.-t követően is megtartotta közigazgatási határain belül a helyi adók szempontjából a körzeteket. Azokat azonban az adómérték meghatározásakor a lehetséges helyi sajátosságok értékelése nélkül, egységesen kezelte, hiszen a perben is alkalmazandó Örm.-el módosított Ör. értelmében az adómérték egyik körzetben sem haladja meg a 10 forint/nm/év mértéket.

Az Önkormányzati Tanács ezen indokok és tények alapján nem tudta megállapítani azt, hogy az Ör. - különös tekintettel az Örm. rendelkezéseire is – akár az adómérték, akár a körzetesítés szempontjából eltérően kezelte volna a személyi hatálya alá tartozó adózók bármelyikét. Az indítványban foglaltakat ezért nem látta megalapozottnak.

1.4. Megalapozatlannak ítélte az indítvány azon elemét is, amely önmagában a körzetek felállításával indokolta az alapügy felperesének adójogi hátrányos különböztetését, tekintettel arra a tényre, hogy az Ör. melléklete szerinti III. körzet gyakorlatilag a felperes tulajdonát képezi.

Az érintett Önkormányzat állásfoglalásában hivatkozott, illetve a csatolt peres iratokban elfekvő térkép tanúsága szerint a felperes valamivel több mint felét tulajdonolja a III. körzetnek, tehát az alapügy felperese nem kizárólagosan tartozik a III. körzetbe. Hátrányos megkülönböztetést akkor kellene a felperesnek elszenvednie, amennyiben az adómérték a különböző körzetekben eltérő lenne, és az eltérő mértéket az érintett Önkormányzat nem tudná – a Hatv. 6. § c) pontja alapján – a helyi sajátosságokkal megalapozottan indokolni. Önmagában az a tény, hogy a felperes egyenként nem nagy méretű, de számszerűen sok telek tulajdonosaként köteles a telekadó megfizetésére, nem eredményezi az Ör. törvényellenességét.

1.5. Az Önkormányzati Tanács eljárása az Alaptörvény 25. § (2) bekezdés c) pontjában, illetve a Bszi. IV. fejezet 15. pontjában foglalt szabályok értelmében normakontroll eljárás, amelynek lényege jogi norma jogi normával történő összevetése. Ezért az Önkormányzati Tanács eljárásában az Ör. törvényessége szempontjából nem lehet releváns kérdés az, hogy az alapügy felperese és az érintett Önkormányzat, mint jogalkotó között milyen tartalmú szerződéses megállapodás született és annak milyen kihatása lehet a felperes telekadó-fizetési kötelezettségére.

Ezen indokok alapján az Önkormányzati Tanács hátrányos megkülönböztetést nem tudott megállapítani.

2. Az indítvány arra is hivatkozott, hogy az Ör. megalkotása és hatályba lépése közötti idő rövidege miatt nem állt rendelkezésre megfelelő felkészülési idő.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (3) bekezdése értelmében „[a] jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre”. A Jat. hivatkozott szabálya az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság-jogbiztonság elvének törvényi megfogalmazása. Az Alkotmánybíróság kiterjedt gyakorlata értelmében a felkészülési idő egyik legfontosabb kritériuma az, hogy a címzettek időben és az önkéntes jogkövetés szándékával megismerhessék a jogi norma tartalmát annak érdekében, hogy reális lehetőségük legyen az abban foglaltakhoz igazítani magatartásukat. Annak eldöntése, hogy a jogszabály alkalmazásához reálisan mennyi időre van szükség a jogalkotó felelősségteljes döntése, elsődlegesen nem alkotmányossági kérdés. Mivel az időtartam meghatározását sok egyéb szempont mellett gazdaságpolitikai, szervezési, adott esetben műszaki szempontok is befolyásolhatják, ezért az Alkotmánybíróság gyakorlatában csak a kirívóan sérelmes esetekben döntött a jogállamiság-jogbiztonság sérelmének megállapítása mellett a vizsgált jogszabály megsemmisítéséről.

Az Önkormányzati Tanács nem látott okot arra, hogy a jelen esetben e gyakorlattól eltérjen.

Az érintett Önkormányzat a vizsgált Ör.-t 2011. december 14-én fogadta el, és december 15. napján hirdette ki azzal, hogy rendelkezései 2012. január 1. napjától kezdődően alkalmazandóak. Lévéen telekadóról szó, amelynek tárgya az ingatlanvagyon, és tekintettel arra a tényre is, hogy az adóalap meghatározásánál az érintett Önkormányzat a korrigált forgalmi érték módszere helyett a tételes adó mellett döntött, így a felkészülési idő szempontjából csak a jogszabály megismerhetőségéhez szükséges idő tartamát kell mérlegelni. Mivel az Ör. kihirdetése és hatályba lépése között megfelelő idő állt rendelkezésre

annak megismerésére, ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa ebben a körben nem látott olyan kirívóan súlyos hiányosságot, amely az Ör. törvényellenességének megállapítására, és a perbeli alkalmazásának kizárására kellett volna vezetessen.

3. A Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja 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 bírói kezdeményezésben foglaltakat nem látta megalapozottnak, ezért azt a Bszi. 55. § (3) bekezdése alapján elutasította.

Budapest, 2013. április 9.

Dr. Kozma György sk.
az Önkormányzati Tanács elnöke

**Dr. Hörcherné
Dr. Marosi Ildikó sk.**
előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt sk.
bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő