

**A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának**

h a t á r o z a t a

Az ügy száma: Köf.5031/2018/5.

A tanács tagja: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke, Dr. Patyi András előadó bíró,

Dr. Dobó Viola bíró

Az indítványozó: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

Az érintett önkormányzat: Budapest XVI. Kerületi Önkormányzat

(1163 Budapest, XVI., Havashalom u. 43.)

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Budapest XVI. Kerületi Önkormányzatának az építményadóról szóló 18/2010. (VI. 24.) számú önkormányzati rendelete 2016. január 1-től 2018. január 1-ig hatályos 3. § (2) bekezdése törvényellenes volt;

- megállapítja, hogy Budapest XVI. Kerületi Önkormányzatának az építményadóról szóló 18/2010. (VI. 24.) számú önkormányzati rendelete 2016. január 1-től 2018. január 1-ig hatályos 3. § (2) bekezdése nem alkalmazható a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 37.K.34.292/2016. számú folyamatban lévő perében, valamint valamennyi, a

törvényellenesség megállapítása időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben;

- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő 8 napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] Az indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő 37.K.34.292/2016. számú per tárgya a felperes 2016. évi építményadó fizetési-kötelezettsége. Budapest XVI. Kerületi Önkormányzatának Jegyzője, mint elsőfokú adóhatóság 2016. április 18. napján kelt 2/13594-07/2016. számú határozatával felperest a 2016. adóévben összesen 48.324.765 forint építményadó megfizetésére kötelezte a 103771 helyrajzi számú, ténylegesen ... szám alatti, felperes kizárólagos tulajdonát képező összesen 32216,51 m² hasznos alapterületű építmény után. Az adóhatóság az építményadó mértékét a Budapest XVI. Kerületi Önkormányzatának az építményadóról szóló 18/2010. (VI. 24.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 3. § (2) bekezdésére alapította, mely szerint az építményadó mértékének kiszámításánál adótárgyanként az egy helyrajzi számon lévő lakás, illetve az egy helyrajzi számon lévő nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész összesített adóköteles hasznos alapterületét kell az adó alapjának tekinteni. Így az építményadó összege a fenti helyrajzi számon található 36 különálló épület hasznos alapterületét összeszámítva, ennek következtében a sávosan progresszív skála legmagasabb adósávjába tartozóan került megállapításra.

[2] Mivel a felperes jogszabálysértőnek ítélte az adófizetési kötelezettség meghatározásának alapjául szolgáló adóalap meghatározását, fellebbezésében kérte Budapest Főváros Kormányhivatalát (a továbbiakban: alperes), hogy mint felügyeleti szerv indítványozza a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárását az adóhatósági eljárás egyidejű felfüggesztése mellett, továbbá az elsőfokú határozatot változtassa meg, vagy semmisítse meg és kötelezze az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására. A fellebbezés folytán eljár alperes a 2016. november 11. napján kelt PB/1008/05902/5/2016. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

[3] A felperes kizárólagos tulajdonát képező 103772 helyrajzi számú, természetben ugyancsak ... szám alatt található ingatlan után is adóköteles. E helyrajzi számon található építmények vonatkozásában az elsőfokú hatóság a 2016. április 18. napján kelt határozatában 96.016 forint összegű adófizetési kötelezettséget állapított meg, mely ellen a felperes a fentivel azonos tartalmú ténybeli és indokolású fellebbezést terjesztett elő. A fellebbezés folytán eljáró alperes a 2016. augusztus 29. napján kelt határozatával az elsőfokú határozatot helyben hagyta.

[4] A felperes mindkét alperesi határozat ellen kereset nyújtott be, melyekben – a szoros jogi és tartalmi összefüggés okán az ügyek egyesítése mellett – kérte a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 155/C. § alapján a Kúriának az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára vonatkozó nemperes eljárása kezdeményezését, valamint jogszabálysértésre hivatkozva az alperesi határozat elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését.

[5] A felperes álláspontja szerint az Ör. magasabb szintű jogszabályba, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 11. § (1), (3) bekezdésébe, 15. § a) pontjába, illetve Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (1) bekezdésének h) pontjába ütközik.

[6] Véleménye szerint a Htv. nem ad felhatalmazást az adó alapjának az Ör.-ben szabályozott módon történő meghatározására. Keresetében utalt arra is, hogy az Ör. 2016. január 1. előtt hatályos normaszövegéből világosan következett, hogy az építményeket külön-külön kell figyelembe venni a hasznos alapterület szempontjából és nem helyrajzi számonként összevontan. A felperes álláspontja szerint az Ör. által meghatározott sávosan progresszív adómérték következtében diszkriminatív adóztatás valósul meg azáltal, hogy az építmények alapterületi összevonása folytán kapott összes hasznos alapterület (a sávhatárok átlépése miatt) magasabb fokozatban adózik, így arra az építményre is magasabb négyzetméterenkénti adóteher jut, mely, összevonás nélkül alacsonyabb sávban adózna. Így az az adóalany ugyanis, melynek ingatlanai külön-külön helyrajzi számon találhatók, alacsonyabb adómértékkel számolhat, mint az egy helyrajzi számon több ingatlannal rendelkező adóalany.

[7] A felperes hivatkozott az adótárgyak önkormányzati rendeletben történő meghatározáshoz kapcsolódó bírói gyakorlatra is. Így utal egyrészt a Kúria Önkormányzati Tanács Köf. 5066/2013/4. számú határozatára, amelyben ugyan telekadó kérdésében döntött a Kúria, ettől eltekintve azonban a tényállás a perbeli eljárás tényállásával azonos. A felperes hivatkozott az e döntés alapjául szolgáló 99/2011. (XI. 17.) számú AB határozatra is. A Kúria jelzett határozata alapján *„...az adókötelezettséget – azonos adóalany esetében is – ingatlanonként, adótárgyanként kell megállapítani. Törvénysértő tehát az olyan szabályozás, amely az adóalany több telke esetében – és figyelemmel a tételes adómérték nm-alapú megállapítására – az adótárgyak összevont alapterülete alapján rendeli megállapítani a fizetendő adó összegét.”*

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

[8] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: bíróság) a 2018. március 8. napján kelt 29.K.30.431/2017/11. számú végzésével elrendelte a perek egyesítését, majd a 2018. szeptember 5. napján kelt 37.K.34.292/2016. számú perben hozott végzésében a Pp. 155/C. § (1) és (3) bekezdése alapján indítványozta Kúria Önkormányzati Tanácsánál az Ör. 3. § (2) bekezdése pontjának törvényességi vizsgálatára irányuló nemperes eljárást. Egyidejűleg az előtte folyó per tárgyalását a nemperes eljárás befejezéséig felfüggesztette.

[9] A bíróság elfogadva a felperesi érvelést arra a következtetésre jutott, hogy az Ör. 3. § (2) bekezdésének 2018. január 1-től hatályon kívül helyezett, de a perben alkalmazandó normaszövege ellentétes a Htv. 11.§ (1) és (3) bekezdésével, 15. § a) pontjával, valamint az 52. § 5. 6. és 9. pontjával, tekintettel arra, hogy az építményadó tárgyát a törvényi felhatalmazás kereteit túllépve, azzal ellentétesen határozta meg. A bíróság álláspontja szerint a Htv. vonatkozó rendelkezései egyértelműek és kógensek a tekintetben, hogy az építményadó tárgyaként az építményt, az adó alapjaként pedig – az önkormányzat ilyen értelmű döntése esetén – az építmény hasznos alapterületét határozzák meg. Ebből következően az önkormányzat nem határozhatja meg az építményadó tárgyát a Htv.-ben foglaltaktól eltérően és az adó mértékét is kizárólag a Htv.-ben meghatározott adótárgyakra vonatkozóan szabályozhatja. Ellentétes tehát a Htv.-ben foglaltakkal az Ör. által előírt alapterület összeszámítás, ennek következtében pedig az önkormányzat a sávosan differenciált adómérték folytán az építményadó alanyait súlyosabb kötelezettségekkel sújtja, mintha a Htv.-ben foglalt előírásoknak megfelelő szabályozást alkotott volna.

[10] A bíróság rámutatott, hogy az Ör. szabályozása ellentétes a Htv. „épület, épületrész”, illetve „hasznos alapterület” fogalmának meghatározására vonatkozóan is, mivel e fogalmak nem értelmezhetők „több épületként”, „több épületrészként”, illetve a hasznos alapterület összeszámításaként.

[11] A bíróság jogi álláspontja szerint az Ör. hivatkozott rendelkezése a fentiek szerint az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének a) és h) pontjával, valamint (2) és (3) bekezdésével is ellentétes.

[12] Az önkormányzat védiratában az indítvány elutasítását és a jogszabályba ütközés megállapításának mellőzését kérte.

[13] Az önkormányzat a Htv. 52. § 9. pontjának alkalmazására hivatkozva kifejtette, hogy a Htv. nem tartalmaz külön definíciót a „teljes” szó értelmezésére vonatkozóan, így ebben az

esetben a magyar nyelv szabályai az irányadóak. Ezzel összefüggésben vizsgálta – MTA Értelmező Kéziszótárára hivatkozva – a „teljes” és az „összesített” szavak jelentését és arra a megállapításra jutott, hogy mivel a két kifejezés tartalma azonos, illetve hasonló fogalmakat takar, tartalmi sérülés nélkül egymással helyettesíthetők. Álláspontja szerint ebből következően az Ör. 3. § (2) bekezdése nem sérti a Htv. – az indítványozó bíróság által citált – rendelkezéseit.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[14] Az indítvány megalapozott.

[15] A bíróság az egyedi ügyben alkalmazandó Ör. a vizsgált adóévben hatályos 3. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésének törvényességi vizsgálatát kérte. A bírói indítvány szerint az Ör. ellentétes a Htv. 11.§ (1) és (3) bekezdésével, 15. § a) pontjával, valamint az 52. § 5. 6. és 9. pontjával és az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének a) és h) pontjával, valamint (2) és (3) bekezdésével is.

[16] Az Ör. vitatott, a perben alkalmazandó időállapotú normaszövegének 3. § (2) bekezdése értelmében: *„Az építményadó mértékének kiszámításánál adótárgyanként az egy helyrajzi számon lévő lakás, illetve az egy helyrajzi számon lévő nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész összesített adóköteles hasznos alapterületét kell az adó alapjának kell tekinteni.”*

Az Ör. alapján tehát az egy helyrajzi számon található, egymáshoz nem kapcsolódó épületek hasznos alapterületét az építményadó szempontjából összevontan kell bevallani, mivel az adófizetési kötelezettség mértékét az összevont hasznos alapterület határozza meg.

[17] A Htv. 11. § (1) bekezdése alapján adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő építmények közül a lakás és a nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész (a továbbiakban együtt: építmény). Az adókötelezettség konkrét építményre (lakás vagy nem lakás céljára szolgáló épületre, épületrészre) vonatkozik, az adótárgyak tehát az egyes épületek. A Htv. 2. §-a szerint az önkormányzat adómegállapítási joga a törvényben meghatározott adóalanyokra és adótárgyakra terjed ki. A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5066/2013/4. számú határozata kimondta, hogy *„a Helyi adó tv. nem ad mozgásteret, döntési alternatívát az önkormányzatok számára az adóalanyok és az adótárgyak tekintetében. A Helyi adó tv. 2. §-a kógens szabály, amelyből az következik, hogy az adó alanya és az adó tárgya az önkormányzati rendeletben a törvényi szabályokhoz igazodhat csupán. Az önkormányzat nem érvényesítheti adópolitikáját oly módon, hogy a Helyi adó tv.-ben meghatározott adótárgyak között „válogat”.* (Hasonló álláspontot fogalmazott meg a Kúria 5051/2013/4. számú határozatában is.) Ugyanezt mondta ki az Alkotmánybíróság 57/1996. (XII.22.) számú határozata a következők szerint: *„az adó tárgya tekintetében nincs lehetőség a Htv.-től való eltérésre.”*

[18] A Kúria jogi álláspontját Alkotmánybíróság gyakorlata is alátámasztja. A 99/2011. (XI. 17.) számú AB határozat szerint amely – ugyan telekadóval összefüggésben született, de – adótárgyakra vonatkozó megállapítása a jelen ügyben is alkalmazandó. Az AB határozat szerint „*a telekadó csak a törvény szerinti adótárgyat terhelheti, az önkormányzat azt nem határozhatja meg a törvényben foglaltaktól eltérő módon, és az adó mértékét is a Htv. szerinti adótárgyak vonatkozásában kell szabályoznia.*” Azaz az adókötelezettséget – azonos adóalany esetében is – adótárgyanként kell megállapítani. Törvénsértő tehát az olyan szabályozás, amely az adóalany több telke esetében – és figyelemmel a tételes adómérték nm-alapú megállapítására – az adótárgyak összevont alapterülete alapján rendeli megállapítani a fizetendő adó összegét.(Köf. 5066/2013/4.)

[19] A Kúria Önkormányzati Tanácsa rámutatott, hogy a Htv. 52. § 9. pont utolsó mondata 2011. január 1. és 2011. november 29. között hatályban volt normaszövege a következők szerint rendelkezett: „Az egy helyrajzi számon lévő, több azonos fajtájú épület, épületrész esetén ezek összesített hasznos alapterületét kell hasznos alapterület alatt érteni.” Ezt a rendelkezést azonban a Htv.-t módosító 2011. évi CLVI. törvény 180. §-a 2011. november 30-tól hatályon kívül helyezte. A módosítás éppen azt jogalkotói szándékot juttatta kifejezésre, hogy nem lehet az egy helyrajzi számon lévő épületek hasznos alapterületét összegezni az adómegállapításánál. (A 2011. január 1. és 2011. november 30. között hatályos normaszöveggel összefüggésben állapította meg az AB a hivatkozott AB határozatban, hogy az , „... az egy helyrajzi számon lévő, több azonos fajtájú épület, épületrész esetén ezek összesített hasznos alapterületét kell hasznos alapterület alatt érteni. Ugyanakkor az adókötelezettséget ebben az esetben is adótárgyanként külön-külön kell megállapítani, és az adót is így kell kivetni.”)

[20] A Kúria Önkormányzati Tanácsa utalt arra is, hogy egyrészt az Ör. korábbi időállapotú normaszövegéből egyértelműen következett, hogy az építményeket külön-külön kell figyelembe venni a hasznos alapterület szempontjából és nem helyrajzi számonként összevontan, másrészt ugyanez következik az Ör. 2018. január 1-től hatályos szövegéből.

[21] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította továbbá, hogy az épületek alapterület-összeszámítása következtében az Ör.-ben megállapított sávosan differenciált adómérték okán diszkriminatív adóztatás valósul meg, ugyanis az az adóalany melynek ingatlanai külön-külön helyrajzi számon találhatók, alacsonyabb adómértékkel számolhat, mint az egy helyrajzi számon több ingatlannal rendelkező adóalany.

[22] A védiratban foglaltakkal kapcsolatban a Kúria Önkormányzati Tanácsa kifejtette, hogy a fentiek szerint építményadó esetén az adó tárgya az építmény, a Htv. 11.§ (3) bekezdése szerint adókötelezettség az építmény valamennyi helyiségére kiterjed, annak rendeltetésétől, illetőleg hasznosításától függetlenül. Az adó alapja a Htv. 15. § a) pontja alapján – az önkormányzat döntésétől függően – „az építmény m²-ben számított hasznos alapterülete...” A hasznos alapterület tehát az adó alapjaként jelenik meg. A hasznos alapterületre vonatkozó fogalom meghatározást a Htv. 52. § 9. pontja tartalmazza, mely szerint: „*hasznos alapterület: a teljes alapterületnek olyan része, ahol a belmagasság – a padlószint (járófelület) és az*

afelett levő épületszerkezet (födém, tetőszerkezet) vagy álmennyezet közti távolság – legalább 1,90 m. A teljes alapterületbe a lakáshoz, üdülőhöz tartozó kiegészítő helyiségek, melléképületek. Az adó mértékét Htv.-ből levezethető fenti szabályok szerint külön-külön adótárgyaként, azaz a különböző helyiségekből álló építményenként kell meghatározni. A Htv. 15. § a) pont második mondata az egyes adótárgyak vonatkozásában, azaz külön-külön építményenként teszi lehetővé a hasznos alapterület, mint adóalap összevonását. Nem az adótárgyak összevonásáról, hanem az egyes adótárgyak vonatkozásban az adóalap (hasznos alapterület négyzetméterének) összegzéséről van tehát szó. Így nincs relevanciája a védiratban hivatkozott „teljes”, illetve „összesített” fogalmak jelentéstartama vizsgálatának. A jelzett kifejezés („összesített”) ugyanis az adó alapjára, nem pedig annak tárgyára vonatkozik.

[23] A Kúria a Köf. 5066/2013/4. számú határozatában kimondta, hogy *„az önkormányzat adórendelet megalkotásakor nem léphet túl a törvényi felhatalmazás keretein sem az anyagi jogi, sem pedig az adókievetéshez – adóbeszedéshez kötődő eljárási tárgykörök szabályozásakor.”* A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a jelen ügyben az önkormányzat a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedett, amikor a fizetendő adó összegét az egyes adótárgyak összevont alapterülete alapján rendelte megállapítani.

[24] Mindezekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör 3. § (2) bekezdése a fentiek szerint ellentétes volt a Htv. indítványban megjelölt rendelkezésével. Mivel a törvényellenesség megállapítására bírói indítványra került sor, a Kp. 147. § (1) bekezdése alapján a jelen határozat rendelkező részében foglaltak szerinti általános alkalmazási tilalom a törvény erejénél fogva beáll.

A döntés elvi tartalma

[25] *Építményadó esetén a fizetendő adó összegét – azonos adóalany esetében is – adótárgyaként (építményeként) kell megállapítani.*

Záró rész

[26] A Kúria az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.

[27] A Kúria a törvényellenesség jogkövetkezményeit a Kp. 146. § (1) bekezdés b) pontja alapján állapította meg.

[28] A Magyar Közlönyben történő közzététel a Kp. 146. § (2) bekezdésén, a helyben történő közzététel a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.

[29] A megsemmisített rendelkezésnek a folyamatban lévő ügyben és általános alkalmazási tilalmát a Kp. 147. § (1) bekezdése mondja ki.

[30] Jelen eljárásban a Kp. 141. § (4) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet törvényellenességének vizsgálatára irányuló eljárásban a feleket teljes költségmentesség illeti meg és saját költségeiket maguk viselik.

[31] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2018. november. 12.

Dr. Balogh Zsolt s. k. a tanács elnöke, Dr. Patyi András s. k. előadó bíró, Dr. Dobó Viola s. k. bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő