



A KÚRIA
önkormányzati tanácsa
h a t á r o z a t a

Az ügy száma: Köf.5068/2015/4.

A tanács tagja: Dr. Kozma György a tanács elnöke, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt bíró

Az indítványozó: Alapvető Jogok Biztosa

Az érintett önkormányzat: Mikepércs Község Önkormányzata Képviselő-testülete
(4271 Mikepércs, Kossuth u. 1.)

Az ügy tárgya: települési adó rendelet törvényességi felülvizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Mikepércs Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési adóról szóló 15/2014. (XII. 28.) önkormányzati rendelete törvényellenes, ezért azt 2016. december 31-i hatállyal megsemmisíti;
- 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 nincs helye.

Indokolás

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

[1] Az Alapvető Jogok Biztosa az Alapvető Jogok Biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 34/A. § (1) bekezdésben biztosított jogkörénél fogva kezdeményezte Mikepércs Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési adóról szóló 15/2014.(XII.28.) számú rendeletének (a továbbiakban: Ör.) az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja, valamint a a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 24. § (1) bekezdés f) pontja alapján történő Kúria általi felülvizsgálatát és annak megállapítását, hogy az Ör. ellentétes a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 1/A. § (1) bekezdésével. Erre tekintettel kezdeményezte, hogy a Kúria semmisítse meg az Ör.-t.

[2] Az Ör. azért ellentétes a Hatv. 1/A. § (1) bekezdés harmadik mondatával, mivel olyan adóalanyt adóztat, amelyre vonatkozóan maga a Hatv. mondja ki, hogy települési adónak nem lehet alanya, így az állam, önkormányzat, szervezet, továbbá e minőségére tekintettel a vállalkozó. Ellentétes az Ör. a Hatv. 1/A. § (1) bekezdés második mondatával is, mivel olyan adótárgyat adóztat, amelyre vonatkozóan más törvényben szabályozott közteher, a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és mezeti őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 19. §-ában meghatározott mezőőri járulék hatálya is kiterjed.

[3] A Kúria utal arra, hogy az Alapvető Jogok Biztosa egy közös dokumentumba foglalt beadványban több települési önkormányzat – benne Mikepércs Önkormányzata – települési adóról szóló rendeletének a felülvizsgálatát is indítványozta és összefoglalóan rögzítette, hogy a települési önkormányzatok 2015. január 1-től élhettek azzal a jogosítvánnyal, hogy a Hatv. alapján szabadon állapíthatnak meg települési adót. A Nemzeti

Jogszabálytár adataiban, valamint az Ombudsmani Hivatalhoz beérkező panaszokból azt állapította meg, hogy a legtöbb önkormányzat települési adót termőföldre vetett ki. Ezáltal egyre több terhet kíván róni az állampolgárookra és a tendenciát figyelembe véve leginkább a termőföld tulajdonosokra, mezőgazdaságból élőkre, az őstermelőkre. Figyelemmel arra, hogy az Hatv. nem tartalmazza a települési adóra vonatkozó legfontosabb részletszabályokat sem, úgy mint a lehetséges adótárgyak körét, az adótenyállás egyéb elemeit, az adó alapját és mértékét, így az egyes egyedi ügyek vizsgálata során a jogalkalmazó szervezeteknek kiemelt figyelmet kell fordítaniuk arra, hogy a települési adó gyakorlati alkalmazása ne legyen parttalan, kiszámíthatatlan, hiszen az teljes egészében az önkormányzat belátásán múlik.

[4] Utalt arra is az Alapvető Jogok Biztosa, hogy korábban már vizsgálta települési adó alkotmányosságát és egy magánszemély beadványa alapján Balmazújváros települési adót megállapító rendeletének megsemmisítését kérte a Kúriától. A Kúria Köf.5035/2015/4. számú határozatában megállapította, hogy Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének települési adóról szóló 22/2014.(XII.1.) önkormányzati rendelete törvényellenes, azért azt 2015. december 31-i hatállyal megsemmisítette.

[5] Ezen határozatból három elvi jelentőségűnek minősíthető megállapítást emelt ki az Alapvető Jogok Biztosa. Egyrészt a települési adóval összefüggésben nem vehetők figyelembe a Hatv. 1/A. § (2) bekezdésben megjelölteken kívüli rendelkezései. Másrészt amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozói tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldjén, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. Harmadsorban pedig a mezőöri járulék a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) 28.§ (1) bekezdés b) pontja szerinti köztehernek minősül.

[6] Az Alapvető Jogok Biztosa erre is tekintettel Mikepércs Község Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2014.(XI.28.) önkormányzati rendeletét két vonatkozásban találta törvényellenesnek. Egyrészt hivatkozott az Ör. 2. § (3) bekezdésére, mely szerint: az adó alanya az a természetes személy, aki a naptári év első napján a (2) bekezdésben meghatározott termőföld vonatkozásában az ingatlan-nyilvántartásban tulajdonosként van bejegyezve. Több tulajdonos esetén a tulajdonosok tulajdoni hányaduk arányában adóalanyok. Állami tulajdonban álló termőföldek vonatkozásában az adó alanya, aki a naptári év első napján a földhasználati nyilvántartásban földhasználóként van bejegyezve, kivéve azon eseteket, ahol a földhasználó a Magyar Állam, vagy a törvény által kijelölt állami vagyongazdálkodó.

[7] Az ombudsmani kezdeményezés a települési adó adóalanyi körének szabályozásával kapcsolatban kiemelte, hogy amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldjén, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. A Hatv. 1/A. § (1) bekezdésének utolsó mondata ugyanis rögzíti, hogy a települési adónak nem lehet alanya az állam, az önkormányzat, szervezet, továbbá e minőségére tekintettel vállalkozó. A Hatv. 52.§ 26. pontja rögzíti a vállalkozó fogalmát, mely szerint vállalkozó a gazdasági tevékenységet saját nevében és kockázatára haszonszerzés céljából üzletszerűen végző, a személyi jövedelemadóról szóló törvényben meghatározott egyéni vállalkozó és a személyi jövedelemadóról szóló törvényben meghatározott mezőgazdasági őstermelő, feltéve, hogy őstermelői tevékenységéből származó bevétele az adóévben a 600.000 forintot meghaladja, a jogi személy, ide értve azt is, ha az felszámolás, vagy végelszámolás alatt áll, továbbá egyéni cég, egyéb szervezet, ideértve azt is, ha azok felszámolás, vagy végelszámolás alatt állnak.

[8] Mindebből következik, ha magánszemély egyúttal vállalkozó, akkor vállalkozói minőségére tekintettel a vállalkozásból származó vagyonának körébe tartozó tárgy

után települési adó fizetésére nem kötelezhető. Annak ellenére, hogy a Hatv. a vállalkozót egyértelműen kivonja az adóalanyok köréből, az indítvánnyal érintett települési adórendelet a települési adó alanyaként továbbra is a termőföld tulajdonosát jelöli meg anélkül, hogy mentesítene az adófizetési kötelezettség alól azt a tulajdonost, aki egyben egyéni vállalkozóként mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldön.

[9] Kiemelte még az indítvány, hogy az Ör. 2.§ (3) bekezdés 3. mondata alapján megállapítható, hogy az állami tulajdonban álló termőföldek esetében a települési adó alanya a földhasználati nyilvántartásban bejegyzett földhasználó. E körben utalt az indítvány a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 356/2007.(XII.23.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésére, a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény előírásaira. Mindezek alapján rögzítve, hogy a földhasználati nyilvántartásba bejegyzett földhasználó gazdálkodó szervezet is lehet. A gazdálkodó szervezet fogalmát a a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 396. §-a definiálja. Mivel az Ör., figyelemmel arra, hogy kizárólag a Magyar Állam, vagy a törvény által kijelölt vagyonkezelő földhasználókat emeli ki az adóalanyi körből és a gazdálkodó szerv földhasználókat nem mentesíti a települési adó fizetési kötelezettség alól, ellentétes a Hatv. 1/A. § (1) bekezdésének utolsó mondatával, amely rögzíti, hogy a települési adónak nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá e minőségre tekintettel a vállalkozó. Ebből következik tehát, ha a földhasználati nyilvántartásba bejegyzett földhasználó gazdálkodó szervezet, vállalkozói minőségére tekintettel települési adó fizetésére nem kötelezhető.

[10] Rögzítette továbbá az indítvány, hogy a Hatv. 1/A. § (1) bekezdés alapján az önkormányzat az illetékességi területén rendelettel olyan települési adókat vezethet be, amelyet, vagy amelyeket más törvény nem tilt. Az önkormányzat települési adót bármely adótárgyra megállapíthat, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. Ezzel összefüggésben állapította meg az indítvány, hogy az Ör. ellentétes a Hatv. 1/A. § (1) bekezdés második mondatával is, mivel olyan adótárgyat adóztat, amelyre vonatkozóan más törvényben szabályozott közteher, nevezetesen a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 19. §-ában meghatározott mezőőri járulék hatálya is kiterjed.

[11] A Kúria a Bszi. 52.§-a alapján megkereste az önkormányzatot állásfoglalás beszerzése végett. Az önkormányzat állásfoglalásában kifejtette, hogy nézete szerint az Ör. 2. § (3) bekezdésében megfogalmazott adóalanyok köre nem ellentétes a Hatv. 1/A. § (1) bekezdésével. Rögzítette, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 3. §-a értelmében a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos, vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető az Alaptörvény, vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes. A Jat. ezen előírásával összhangban születtek meg a Kúria Önkormányzati Tanácsának korábbi határozatai is, rámutatva arra, hogy jogbizonytalanságot eredményez, ha a helyi rendeletalkotásként feltüntetett szabályozás akár eltérő tárgyi hatállyal törvényi szabályt szó szerint átvesz. (Köf.5039/2013/4., Köf.5030/2013/4. és Köf.5031/2012/11.) Álláspontja szerint az Ör. előírásai a Hatv. 1/A. § (1) bekezdés rendelkezéseivel együttesen értelmezendők, az adóalanyi kör a törvényi korlátok figyelembevételével értendő, ugyanis nem volt megismételhető a törvényben rögzített adófizetési kötelezettség alól mentes adóalanyok köre. Az Ör. 2. § (3) bekezdésében foglalt tulajdonos adóalanyok vonatkozásában eleve kizárt olyan adóalany adóztatása, amelyre vonatkozóan a Hatv. tilalmat állapít meg. A helyi önkormányzati rendelet a törvényi szabályozással összhangban a természetes személyeket teszi a települési adó alanyává, kizárva az alanyi körből az államot, az

önkormányzatot, a szervezeteket, valamint a vállalkozókat. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 10-11. §-ai alapján a termőföld tulajdonjogát az államon, az önkormányzaton, illetve az egyházon kívül csak természetes személyek szerezhetik meg, vállalkozók, egyéb szervezetek nem. A települési adó alanyai a termőföld-tulajdonosok, akik csak természetes személyek lehetnek. Az egyén csupán természetes személy minőségében szerezhethet tulajdont, vállalkozói minőségében nem. Az Ör. az adófizetési kötelezettséget a természetes személy tulajdonosi minőségére és nem vállalkozói minőségére tekintettel állapítja meg.

[12] Rögzítette még az állásfoglalásában az önkormányzat, hogy az indítványozó szerint az Ör. ellentétes a Hatv. 1. § második mondatával is, mivel olyan adótárgyat adóztat, amelyre vonatkozóan más törvényben szabályozott közteher hatálya is kiterjed. Mivel Mikepércsen nem került sor mezőőri járulék bevezetésére, ennél fogva a településen a települési adó alanyainak a termőföld után nincs mezőőri járulék fizetési kötelezettsége. Az indítvány ezáltal nem megalapozott, a rendelet nem ellentétes a Hatv. említett bekezdésével. Kérte ezért az önkormányzat az Ör. megsemmisítésére irányuló kérelem elutasítását, a rendelet hatályában fenntartását.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[13] Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

[14] Amint arra az Alapvető Jogok Biztosa is utalt, a Kúria jelen indítványban foglaltakkal azonos jogkérdésben már állást foglalt a Köf.5035/2015/4. számú határozatában, amely elvi jellegű megállapításait a Kúria jelen ügyben is irányadónak tartja.

[15] E helyütt is rögzíti, hogy a Hatv. 2015. január 1-jétől hatályba lépett módosítása azt eredményezte, hogy a helyi szinten bevezethető lehetséges adók és az adótényállás elemeinek kiszámítható szabályozásával párhuzamosan a törvényalkotó felhatalmazta az önkormányzatokat közelebbről meg nem határozott, törvény által nem tilalmazott adók bevezetésére, illetve bármely közteher nélküli adótárgy adóztatására. Az alanyi kör generális korlátozása mellett a Helyi adó tv. nem határozta meg azokat a törvényi kereteket – a lehetséges adótárgyak körét, az adótényállás egyéb elemeit (az adó alapja, mértéke, stb.) –, amelyek között és amelyekre tekintettel az adókötelezettség kivethető. A Hatv. 1/A. § (2) bekezdésében tételesen rögzített rendelkezések is [1. § (1) bekezdése, a 42/B. §, valamint az eljárási kérdések szabályozására vonatkozó 43. § (3) bekezdése] az adóztatás szabadságát szolgálják.

[16] A Hatv.-ben tehát nincsenek olyan anyagi jogi garanciák, amelyek a potenciális adózók számára a települési adókötelezettséggel összefüggésben biztosítanák az Alaptörvény XXX. cikke szerinti, de annál az adózóra nézve nem súlyosabb, illetve nem hátrányosabb kötelezettség teljesítését. Az Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezését mindennek ellenére részben az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatásköri korlát zárta ki, részben az Alkotmánybíróság 29/2015.(X.2.) AB határozatában körvonalazott gyakorlata tette indokolatlanná.

[17] Az alapvető jogok biztosának fent ismertetett indítványa helyesen állapította meg, hogy az Ör. adóalanyokat meghatározó 2. § (3) bekezdése túlterjeszkedett a Hatv. 1/A. § (1) bekezdésén.

Az ugyancsak fentebb hivatkozott törvényi rendelkezések alapján megállapítható volt, hogy az Ör. 2. § (3) bekezdése nem különböztet az adóalanyok között a törvényi tartalomnak megfelelően. Ezért amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldjén, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. Hasonlóképpen alappal hivatkozott az állami tulajdonú földek bejegyzett földhasználójával

kapcsolatban is az indítvány arra, hogy amennyiben a földhasználó gazdálkodó szervezet, akkor vállalkozói minőségére tekintettel nem lehet a települési adó alanya.

A Kúria tehát megállapította, hogy az indítványban foglaltak abban a körben megalapozottak, hogy az Ör. 2.§ (3) bekezdése a települési adó alanyi körének meghatározásakor túlterjeszkedett a Hatv. 1/A. § (1) bekezdésének harmadik mondatában foglaltakon, ezért az törvénysértőnek minősült. Mivel az Ör. az adó alanyának hiányában nem értelmezhető és nem alkalmazható jogszabály, ezért a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján egészében megsemmisítette. A Kúria utal – figyelemmel az önkormányzat állásfoglalásában foglaltakra – arra, hogy az Ör.-ben a törvényi rendelkezést valóban nem kell megismételni, de paragrafus szerint lehet rá utalni, márpedig jelen esetben az Ör. ezt nem tette meg.

[18] Nem alapos ugyanakkor az Alapvető Jogok Biztosa indítványa a mezőőri járulék, mint közteherrel kapcsolatban, illet ugyanis a Mikepércsi Önkormányzat – amint azt állásfoglalásában is jelezte – nem vezetett be.

A döntés elvi tartalma

[19] *A települési adóval összefüggésben nem vehető figyelembe a Helyi adó tv. – 1/A. § (2) bekezdésében megjelölteken kívüli – rendelkezései. Így nem lehet jelentőséget tulajdonítani a Helyi adó tv. garanciális anyagi szabályainak, és annak sem, hogy a Helyi adó tv. milyen rendelkezéseket tartalmaz a termőfölddel összefüggésben.*

[20] *Amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldjén, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. Állami tulajdonú föld bejegyzett földhasználója vállalkozási tevékenysége okán nem lehet a települési adó alanya.*

Alkalmazott jogszabályok

[21] 1990. évi C. törvény 1/A. § (1), (2) bekezdése, 52. § 26.pontja és az 1997. évi CLIX. tv.

Záró rész

[22] Figyelemmel arra, hogy a települési adó jogintézménye kialakult hatósági és bírósági joggyakorlat nélküli új jogintézmény, ezért a Kúria a Bszi. 56. § (3) bekezdése alapján az Ör. hatályvesztését az adóév végével rendelte el.

[23] A döntés elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárta ki.

Budapest, 2016. március 22.

**Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet sk. előadó bíró,
Dr. Balogh Zsolt. sk. bíró**