



A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának

h a t á r o z a t a

Az ügy száma: Köf.5035/2015/4.

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

Az indítványozó: az alapvető jogok biztosa

Az érintett önkormányzat: Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének
(Balmazújváros, Kossuth tér 4–5.)

Az ügy tárgya: települési adó rendelet törvényességi felülvizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy

- Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének a települési adóról szóló 22/2014. (XII. 01.) önkormányzati rendelete törvényellenes, ezért azt 2015. 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

[1] Az alapvető jogok biztosa magánszemély beadványa alapján indított vizsgálatot az Ör. törvényességét illetően. Megállapításait a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. § (1) bekezdésén alapuló indítványában foglalta össze.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

[2] Az indítványozó álláspontja értelmében a Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének a települési adóról szóló 22/2014. (XII. 01.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) több okból is ellentétes a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Helyi adó tv.) 1/A. § (1) bekezdésében foglaltakkal.

Az alapvető jogok biztosának álláspontja értelmében az Ör.-ben megjelölt adótárgy a termőföld. A termőföldet a mezőgazdasági termelést érintő időjárasi és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi CLXVIII. törvényben (a továbbiakban: Mkk.tv.) létrehozott kárenyhítési hozzájárulás közteherként terheli. Ugyancsak adók módjára behajtható közteher a termőföldhöz kapcsolódó, a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvényben (a továbbiakban: Tv.) létrehozott mezőőri járulék is. A termőföldet terhelő két közteher kizárja, hogy az egyidejűleg a települési adó tárgya legyen.

Az alapvető jogok biztosa indítványában hivatkozott arra is, hogy a Helyi adó tv. 1/A. § (1) bekezdésében meghatározott tilalom kiterjed az olyan adótárgyakra is, amelyek adóztatását maga a Helyi adó tv. zárja ki. A Helyi adó tv. 17. §-ából, valamint az 52. § 16. pontjából egyértelműen következik a tényleges művelés alatt álló belterületi és a külterületi termőföld adóztatásának tilalma.

Végül az alapvető jogok biztosa arra utalt, hogy a Helyi adó tv. 1/A. § (1) bekezdése és a vállalkozó fogalmát tisztázó 52. § 26. pontja szerint a vállalkozó magánszemély ebben a minőségében nem lehet a települési adó alanya. A termőföld után kivetett települési adónak tehát – az Ör. 2. §-ában foglaltakkal ellentétesen – nem lehet alanya a gazdasági társaságként működő mezőgazdasági vállalkozó, az őstermelői igazolvánnyal rendelkező egyéni vállalkozó gazda és a hatszázezer forintnál nagyobb éves bevétellel rendelkező mezőgazdasági őstermelőként tevékenykedő gazdálkodó sem.

[3] Az önkormányzat, a Bszi. 52. §-a alapján részére megküldött állásfoglalásában az indítvány elutasítását kérte. Figyelemmel a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) 28. §-ában adott meghatározásra is, arra hivatkozott, hogy a kárenyhítési hozzájárulás és a mezőőri járulék nem minősíthető köztehernek, mivel ezekben az esetekben a fizetési kötelezettséggel szemben ellenszolgáltatás áll. Az a tény, hogy a Helyi adó tv. kivonta a termőföldet a telekadó hatálya alól, nem eredményezi egyértelműen azt, hogy a termőföld nem lehet a települési adó tárgya. A települési adó alanyával összefüggésben arra hivatkozott, hogy a Helyi adó tv. 1/A. § (1) bekezdésének helyes értelmezése szerint az adóalanyi körből csak a termőföldhöz közvetlenül kapcsolódó vállalkozói tevékenység jelent kizárást, önmagában a termőföld tulajdonjoga nem.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[4] Az indítvány részben megalapozott.

[5] 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 más jogszabályi rendelkezésekkel és a Helyi adó tv. települési adók esetében alkalmazható szabályozásával sem.

[6] A Helyi adó tv. 1. §-a értelmében „[e] törvény felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat képviselő-testülete (a továbbiakban: önkormányzat) rendelettel az illetékességi területén helyi adókat (a továbbiakban: adót), valamint települési adókat vezethet be”. Az 1/A. § (1) bekezdése szerint: „[a]z önkormányzat az illetékességi területén rendelettel olyan települési adót, települési adókat vezethet be, amelyeket más törvény nem tilt. Az önkormányzat települési adót bármely adótárgyra megállapíthat, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. A települési adónk nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó (52. § 26. pont)”. Az 1/A. § (2) bekezdése értelmében „[a]z e § alapján megállapított települési adóra kizárólag az 1. § (1) bekezdését, a 42/B. §-t és a 43. § (3) bekezdését kell alkalmazni”.

[7] A helyi adók megállapításának rendszerében a Helyi adó tv. 2015. január 1-jétől hatályba lépett módosítása modellváltást hajtott végre. Az eddigiekben a helyi szinten bevezethető lehetséges adók és az adótényállás elemeinek kiszámítható szabályozásával párhuzamosan 2015. január 1-jétől 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 Helyi adó tv. 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 fentiek szerinti szabadságát szolgálják.

[8] A szabályozás ezen módjából általános következtetésként levonhatóan a Helyi adó tv.-ben nincsenek olyan anyagi jogi garanciák, amelyek a potenciális adózók számára a települési adókötelezettséggel összefüggésben biztosítanak 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.

[9] Az alapvető jogok biztosának indítványára nézve, azaz a konkrét eljárásban levonható következtetés pedig az, hogy a települési adóval összefüggésben nem vehetők figyelembe a Helyi adó tv. – 1/A. § (2) bekezdésében megjelölteken kívüli – rendelkezései. Így az indítvány elbírálásánál nem lehetett jelentőséget tulajdonítani annak, hogy a Helyi adó tv. rendelkezéseiből következőleg a termőföld nem lehet helyi adó – ezen belül telekadó – tárgya. Ebben a tekintetben tehát az alapvető jogok biztosának indítványát megalapozatlannak kellett minősíteni.

[10] Az alapvető jogok biztosának indítványa szerint az Ör. adóalanyokat meghatározó 2. §-a túlterjeszkedett a Helyi adó tv. 1/A. § (1) bekezdésén.

Az Ör. 2. §-a értelmében „[a]z adó alanya az a természetes személy, aki a naptári év (továbbiakban: év) első napján a földrészlet tulajdonosa”. A Helyi adó tv. 1/A. § (1) bekezdés második mondata a települési adó kapcsán a rendeletalkotás korlátjaként kizárja az adóalanyi körből az államot, az önkormányzatokat, valamint – „e minőségére tekintettel – a vállalkozót (52. § 26. pont)”.

[11] A Helyi adó tv. értelmező 52. § 26. pontja értelmében „vállalkozó: a gazdasági tevékenységet saját nevében és kockázatára haszonszerzés céljából, üzletszerűen végző

- a) a személyi jövedelemadóról szóló törvényben meghatározott egyéni vállalkozó,
- b) a személyi jövedelemadóról szóló törvényben meghatározott mezőgazdasági őstermelő, feltéve, hogy őstermelői tevékenységéből származó bevétele az adóévben a 600 000 forintot meghaladja,
- c) a jogi személy, ideértve azt is, ha az felszámolás vagy végelszámolás alatt áll,
- d) egyéni cég, egyéb szervezet, ideértve azt is, ha azok felszámolás vagy végelszámolás alatt állnak”.

[12] A hivatkozott törvényi rendelkezés alapján megállapítható volt, hogy az Ör. 2. §-a 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.

A Kúria megállapította, hogy az indítványban foglaltak megalapozottak, az Ör. a települési adó alanyi körének meghatározásakor túlterjeszkedett a Helyi adó tv. 1/A. § (1) bekezdésének második mondatában foglaltakon, ezért az törvénysértőnek minősült.

[13] A Helyi adó tv. 1/A. § (1) bekezdése a települési adó megállapításával szembeni másik korlátot az adótárgy kapcsán rögzítette. Eszerint az önkormányzat olyan adótárgyra állapíthat meg települési adót, amelyre nem terjed ki törvényben szabályozott közteher

hatálya. A „közteher” fogalmát a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) 28. § (1) bekezdése rendezi. A Gst. 28. § (1) bekezdése szerinti fogalommeghatározást az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 178. § 20. pont első fordulataiban és az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény közfeladatot meghatározó 3/A. § (1) bekezdésében foglaltak fényében vizsgálva, a „közteher” fogalmához hozzátartozik a közös szükségletek fedezetének igénye, az, hogy a „közteher” kötelezettje természetes személy, jogi személy és más jogalany lehet, valamint a fizetési kötelezettség jogszabályon alapuló kiszámíthatósága. Abban az esetben eleme a „közteher” fogalmának az „ellentételezés”, ha az az állami/önkormányzati közhatalom birtokában nyújtott szolgáltatásnak, eljárásnak minősíthető.

Az ilyen jellegű fizetési kötelezettségek beszedéséhez alapvető érdek fűződik, ezért azok mellé állami kényszer társul, azok adók módjára behajthatóak. Esetről esetre történő, tartalmi vizsgálatot igényel annak megállapítása, hogy a fizetési kötelezettség köztehernek minősíthető-e.

[14] Az indítvány alapján a Kúriának abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a kárenyhítési hozzájárulás és a mezőőri járulék a „közteher” fogalomkörébe vonható fizetési kötelezettség-e.

[15] Az Mkk.tv. létrehozta a „nemzeti kárenyhítési rendszert”. Az Mkk.tv. 5. §-a értelmében a rendszert az állam működteti. Annak lényege, hogy az állam a meghatározott termőföldmérethez igazodó mértékű és az egységes kérelem benyújtásához (azaz agrártámogatás tényéhez) kötött fizetési kötelezettségből (Mkk.tv. 6. §, valamint 10. §), valamint az állam által a központi költségvetésből nyújtott támogatásból (Mkk.tv. 7. §) pénzügyi alapot hoz létre. A fizetésre kötelezett mezőgazdasági termelő befizetései jellemzően időjárásfüggő, bizonytalan káresemény bekövetkeztekor, a máshonnan meg nem térülő kárai fedezésére, a törvényi feltételek fennállásának bizonyítása esetén kárenyhítő juttatás igénybe vételére teremtenek jogosultságot.

[16] Az Mkk.tv.-beli nemzeti kárenyhítési rendszer a kártelepítés céljából létrehozott kockázatközösség. A kárenyhítési hozzájárulás megnevezése és az Art. szerinti behajtásának lehetősége ellenére nem tekinthető „köztehernek”, mert bár a mezőgazdasági termelő fizetési kötelezettsége törvényen alapul, de az állam által képzett pénzügyi alap nem a Gst. 28. § (1) bekezdése szerinti „közös szükségletek”, hanem a mezőgazdasági termelők esetleges kárainak pénzügyi fedezetét hivatott biztosítani. A mezőgazdasági káresemény bekövetkeztekor a mezőgazdasági termelő nem az állami közhatalom birtokában nyújtott szolgáltatásra, hanem a kártelepítés Mkk.tv.-beli szabályainak megfelelően, a maga által is teljesített befizetések alapján válik jogosulttá kárainak megtérítésére.

[17] A kifejtettek értelmében a Kúria a kárenyhítő hozzájárulást nem tekintette a termőföldhöz kapcsolódó köztehernek, ezért az nem zárta ki, hogy a termőföld a települési adó tárgyává váljék.

[18] Az alapvető jogok biztosa a termőföldet terhelő köztehernek minősítette a Tv.-en alapuló mezőőri járulékot is, amely ezért – álláspontja értelmében – kizárta, hogy az Ör. a Helyi adó tv. 1/A. § (1) bekezdése alapján a termőföldet a települési adó tárgyává tegye.

[19] A mezőőri járulék a Tv.-en alapuló mezei őrszolgálat létrehozatalával és fenntartásával összefüggésben az önkormányzat javára, önkormányzati rendeletben megállapított fizetési kötelezettség [Tv. 19. § (1) bekezdés]. A Tv. értelmében a mezei őrszolgálat a termőföldhöz kapcsolódó, vagyonvédelmi feladatot ellátó, a települési önkormányzat döntése alapján létrehozott és fenntartott rendészeti típusú szerv. A mezőőri szolgálatot az önkormányzat a földhasználók, illetve a termőföld tulajdonosai számára előírt fizetési kötelezettségből, valamint a központi költségvetés által biztosított hozzájárulásból finanszírozza.

[20] A befizetés, amelyet az állam/helyi közhatalom által biztosított közszolgáltatásért, jogszabály alapján, lényegében az adott közszolgáltatás rendelkezésre állásáért kell megfizetni, a Gst. 28. § (1) bekezdés b) pontja szerinti köztehernek minősül. A mezei őrszolgálat az önkormányzat döntése alapján, rendészeti jellegű közszolgáltatás nyújtására felállított és fenntartott intézmény, amely a Tv. 19. § (1) bekezdése szerinti földhasználónak vagy a termőföld tulajdonosának a szándékától független, mégis rendelkezésére álló közszolgáltatás. Ugyanakkor annak költségeihez jogszabályban – önkormányzati rendeletben – megállapított kötelezettsége folytán hozzá kell járulnia.

[21] Az önkormányzat illetékességi területén a 10/1990. (IV. 12.) sz. rendeletével a mezőőri járulék fizetésének kötelezettségével együtt létrehozta a mezőőri szolgálatot. Mivel a Kúria a mezőőri járulékot köztehernek minősítette, ezért megállapította, hogy az Ör.-rel bevezetett települési adó a Helyi adó tv. 1/A. § (1) bekezdésével ellentétesen tette az Ör. tárgyává a termőföldet.

[22] Az Ör. 1. §-a és 2. §-a a Helyi adó tv. 1/A. § (1) bekezdésébe ütközően törvénysértő volt. Mivel az Ör. az adó tárgyának és az adó alanyának hiányában nem értelmezhető és nem alkalmazható jogszabály, ezért azt a Kúria a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján egészében megsemmisítette.

A döntés elvi tartalma

[23] *A települési adóval összefüggésben nem vehetők 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.

[24] *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.*

[25] *A mezőőri járulék, amelyet az állam/helyi közhatalom által biztosított közszolgáltatásért, jogszabály alapján, lényegében az adott közszolgáltatás rendelkezésre állásáért kell megfizetni, a Gst. 28. § (1) bekezdés b) pontja szerinti köztehernek minősül.*

Alkalmazott jogszabályok

[26] 1990. évi C. törvény 1/A. §, 2011. évi CXCV. törvény 28. § 2003. évi XCII. törvény 178. § 20. pont, 2011. évi CLXVIII. törvény, 1997. évi CLIX. törvény.

Záró rész

[27] 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, 2015. december 31-ével rendelte el.

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

Budapest, 2015. október 27.

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

A kiadmány hitelül:

tisztviselő