



A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának
h a t á r o z a t a

Az ügy száma: Köf.5018/2016/4.

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

Az indítványozó: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(1027 Budapest, Tölgyfa u. 1-3.)

Az érintett önkormányzat: Budapest Főváros XXII. kerület Budafok-Tétény Önkormányzata
(1221 Budapest, Városház tér 11.)

Az ügy tárgya: telekadó rendelet törvényességi felülvizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria

- megállapítja, hogy a Budapest Főváros XXII. kerület Budafok-Tétény Önkormányzata telekadóról szóló 10/2010. (V. 27.) önkormányzati rendelete 2011. január 1. és 2013. december 31. között hatályos 8. §-a törvényt sértő volt,
- megállapítja, hogy a Budapest Főváros XXII. kerület Budafok-Tétény Önkormányzata telekadóról szóló 10/2010. (V. 27.) önkormányzati rendelete 2011. január 1. és 2013. december 31. között hatályos 8. §-a a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 8.K.31.847/2015. számú perben nem alkalmazható;
- elutasítja a Budapest Főváros XXII. kerület Budafok-Tétény Önkormányzata telekadóról szóló 10/2010. (V. 27.) önkormányzati rendelete 2012-ben hatályos 8. §-ának a Helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 7. § e) pontjába ütközésének megállapítására irányuló indítványt;
- 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 adózó tulajdonát képezi a Budapest XXII. kerület, szám alatti, belterület, helyrajzi számú, kivett beépítetlen területként megnevezett telek, amelynek tulajdonjogát az adózó 2010. szeptember 17-én 25.066.000 forint vételár fejében szerezte meg. Az ingatlan 25.066 m² alapterületéből 11.457 m² nyomvonal jellegű védőterület, mivel a telek ebben a hányadában a B. E. M. Zrt. javára vezetékjoggal terhelt. Az ingatlan a Budapest Főváros XXII. kerület Budafok-Tétény Önkormányzata városrendezési és építési szabályzatáról szóló önkormányzati rendelete értelmében a helyi építési övezetben fekszik, de beépítésre nem szánt terület, amelyen csupán az ingatlan fenntartásához szükséges építmények, biztonsági szempontból szükséges őrházak, továbbá közlekedési építmények, távvezetékek helyezhetők el. A Duna árterében fekvő ingatlanon egyebekben a peresített időszakban – igazoltan – nagy mennyiségű, 48.600 m³ építési törmelék volt található.

[2] A helyi adóhatóság megismételt eljárásában telekadónemben 2011-ben 3.905.783, 2012-ben 3.596.971, 2013-ban 7.193.942 millió forint, összesen 14.696.696 forint adóhiánynak minősített adókülönböt állapított meg az adózó terhére az [1] pontban körülírt telek után. Az adózó fellebbezése folytán eljáró másodfokú adóhatóság az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Az adózó keresettel fordult a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz (a továbbiakban: Bíróság), amelyben vitatta egyebek mellett a Budapest Főváros XXII. kerület Budafok-Tétény Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi telekadóról szóló 10/2010. (V. 27.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) egyes rendelkezéseinek törvényességét is.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

[3] A Bíróság indítványa hivatkozott a Helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Helyi adó tv.) 2011., és 2012-2013. években hatályos 7. § e) pontjára, a 17. § mellett a telek fogalmát meghatározó 52. § 16. pontjára, valamint a 6. § c) pontjában foglaltakra. Érvelése szerint az Ör. 8. §-a szerinti adómérték a 2011-2013 adóévekben a Helyi adó tv. 6. § c) és d) pontjába, a 2012. adóévben pedig a módosított 7. § e) pontjába ütközően volt törvénytörő.

[4] Annak ellenére ugyanis, hogy az adózó telke nem szolgált üzleti célt, és 2011-ben a telek 11.457 nm alapterülete adómentességet élvezett, illetve tekintet nélkül arra is, hogy a 2012-es adóévben – a telek építésügyi besorolása folytán, az Ör. 7. § (2) bekezdése alapján – az adózó 50%-os adókedvezményben részesült, az Ör. differenciálást nem tartalmazott az adómérték tekintetében, és a Helyi adó tv. 6. § d) pontja ellenére az önkormányzat az adómértéket nem differenciálta az adótárgy fajtájának, a településen belüli elhelyezkedésének, alapterületének, funkciójának megfelelően.

[5] Az érintett önkormányzat, a Bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 52. §-a alapján részére megküldött állásfoglalásában az indítvány elutasítását kérte. Álláspontja szerint az Ör.-ben meghatározott adómérték minden peresített adóévben kielégítette a Helyi adó tv. által az önkormányzati jogalkotók számára megszabott kritériumokat.

[6] Az Önkormányzat vitatta a telek indítványban megjelölt értékét. Értelmezésében az adótárgy 2010-es megszerzésekor az adásvételi szerződésben megjelölt vételár kompenzációs ár volt, amelyben egyéb követelések is megjelentek, így az nem alkalmas a telek vélelmezett értékének megállapítására. Ezzel szemben az önkormányzat hivatkozott az adózó telkéhez hasonlítható paraméterekkel rendelkező ingatlan 2009-es értékbecslésére, amely a forgalmi értéket 2009-ben 5600 Ft/nm-re tette. A telek 140,3 millió forintos vélelmezett értékéhez viszonyítottnak a kivetett adó mértékét nem lehet eltúlzottnak értékelni.

[7] Az önkormányzat hivatkozott arra is, hogy az adómérték törvényességének vizsgálatakor nem elegendő önmagában az adómértéket, hanem az adóterhelést egészében, az adómentességgel és kedvezményekkel együttesen kell vizsgálni. Az adózó ilyen jellegű könnyítésekben részesült 2011-ben és 2012-ben, amelyek kompenzálták azt a tényt, hogy ebben az időszakban az Ör. nem differenciált az adómérték tekintetében. 2013-tól pedig az önkormányzat eltérő adómértéket állapított meg a belterületi, a külterületi telkekre és figyelemmel volt a környezeti károkkal terhelt ingatlanokat sújtó terhekre is.

[8] Végül az önkormányzat a Helyi adó tv. 7. § e) pontjával összefüggésben arra hivatkozott, hogy a jogi személyiséggel rendelkező vállalkozó tulajdonában álló, üzleti könyveiben szereplő telke akkor is üzleti célú, ha azon konkrétan vállalkozási jellegű tevékenységet nem folytat.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[9] Az indítvány 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 – egyéb jogszabályi rendelkezések mellett – a Helyi adó tv. szabályozásával sem.

[11] Figyelemmel a Bszi. 48. § (3) bekezdésére („... egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia ...”), a Kúria bírói kezdeményezés esetén annak az önkormányzati rendeleti rendelkezésnek a törvényességi vizsgálatát végzi el, amely a perben alkalmazandó jognak minősül. A rendelkezésre álló iratokból megállapíthatóan a helyi adóhatóság a 2011., 2012. és 2013. adóévekre vetette ki a telekadót. A bíróság által támadott adómértéket az Ör. 8. szakasza tartalmazta minden adóévben, ezért a Kúria a normakontroll eljárásában az Ör. 8. §-ának az egyes adóévekben hatályos rendelkezéseit vizsgálta.

[12] Mindezek előrebocsátása után a Kúria döntését az alábbi indokokra alapozta:

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 valorizált mértékmaximum – amely a keresetlevél mellékletét képező másodfokú, BPB/007/00614/2015 számú határozat szerint 2011-ben 287 forint/m²/év, 2012-ben 301,5 forint/m²/év, 2013-ban 313,2 forint/m²/év – a Helyi adó tv. 22. §-a szerinti 200 forint/m²/év értékállóságát célozta.

[14] A Helyi adó tv. 6. § c) – és d) – pontja az Alaptörvény XV. és XXX. cikkei szerinti, az adózók közötti egyenlőség elvét és a teherbíró képességhez igazodó, arányos közteher-viselés alaptörvényi kötelezettségének követelményét közvetíti a helyi adó fizetési kötelezettségre vonatkozó szabályok megalkotásakor. A vagyoni típusú helyi adók esetében az adókötelezettség alapját a vagyontárgy és annak értéke jelenti. Az adó mértéke tehát akkor arányos – tesz eleget az Alaptörvény és a Helyi adó tv. egyenlőségi és teherbíró képességhez kötöttség követelményének –, amennyiben az nem oldódik el számottevően az adóztatott vagyon értékétől.

[15] Az önkormányzat végrehajtási jellegű jogszabályban, az absztrakció meghatározott szintjén alkotja meg a helyi adó megfizetésének szabályait, amelynek szempontjait – az egyéb jogszabályi környezet mellett – a Helyi adó tv. rendelkezései, azon belül a 6. § c) pontja határozzák meg. A Helyi adó tv. 6. § c) pontja alapján az adózók teherbíró képességére, a helyi sajátosságokra és az önkormányzat gazdaságpolitikai érdekeinek részeként az önkormányzat gazdálkodási követelményeire is figyelemmel kell lenni. Ezért az önkormányzatnak értékelnie kell az illetékességi területe alá tartozó telkek rendeltetését, azok földrajzi elhelyezkedését, a településre jellemző forgalmi értékeket általában és a településen belüli forgalmi értékekben jelentkező eltéréseket is.

[16] A Kúria eddigi gyakorlatában – 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.

[17] 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 törvénysértővé az önkormányzati rendelet adómértékre vonatkozó szabályai.

[18] Ezzel szemben a Köf.5081/2012. számon elbírált „Zalaszentiván I.-ügyben” a korlátozott bizonyítási lehetőséget kínáló normakontroll eljárás keretei között is egyértelmű telekérték és az egyedi esetre alkotott rendeleti szabály miatt a Kúria az adómérték konfiskáló jellegét aggály nélkül megállapíthatta.

[19] Utolni kell továbbá arra is, hogy az önkormányzatok Helyi adó tv.-en alapuló adómegállapítási felhatalmazásának kereteit a Helyi adó tv. Általános rendelkezések, I. fejezet, ezen belül is a 6. és 7. szakaszok rendezik. E szakaszok határolják be az önkormányzatok adómegállapítási jogát (6. §) és az adómegállapítási jog korlátait (7. §). A Helyi adó tv. 7. § e) pontja a peresített időszakban módosításon esett át.

[20] A szakasz 2011. január 1-jétől hatályos szövegezése még hagyott arra lehetőséget az önkormányzatoknak, hogy bizonyos körülmények esetén „(...) [a] vállalkozó üzleti célt szolgáló (...) telke utáni telekadó alapjának alapterület szerinti megállapítása esetén kizárólag az adótárgy fajtája, a településen belüli földrajzi elhelyezkedése, (hasznos) alapterülete, funkciója (használati módja) (...)” alapján differenciált adómértéket állapítson meg rendeletében. A szakasz 2011. november 30-tól hatályos szövegezése azonban ezt az adókönnyítő szabályt is megszüntette a vállalkozók esetében, ezért az adókedvezmények tekintetében a Helyi adót tv. – eltérő rendelkezései hiányában – kizárja a 6. § d) pontjának alkalmazását. Következésképpen a vállalkozó üzleti célt szolgáló telke után csak a Helyi adó tv. maga állapíthat meg mentességet vagy kedvezményt.

[21] Mindazonáltal a Kúria osztotta az önkormányzat állásfoglalásában foglalt azon megállapítást, amely szerint a vállalkozó könyveiben kitűnő telek „üzleti célt szolgál” akkor is, ha a konkrét esetben az adózó nem folytat azon gazdasági tevékenységet. Ugyanígy helyesnek minősíthető az a megállapítás is, hogy a Helyi adó tv. 6. § d) pontja szerinti adókönnyítést tartalmazó szabály felhatalmazás az önkormányzati jogalkotók számára, de nem kötelezettség. Ezért az adókönnyítő szabály hiánya nem eredményezhet törvénysértést az önkormányzatok terhére.

[22] Az adókedvezmény vagy mentesség biztosítása ugyanakkor nem teszi önmagában törvényessé a helyi a rendeletben megállapított adómértéket.

[23] A jelen eljárásban vizsgált Ör. 2011-ben és 2012-ben hatályos 8. §-a értelmében az adó mértéke a telek négyzetméterben számított területe után 287 Ft/m²/év. 2013. január 1-jétől az Ör. 8. §-a három övezetet jelölt meg, eltérő adómértékkel: a belterületi telkek után a fizetendő adó 287 Ft/m²/év kötelezettséget, a külterületi telkek 200 Ft/m²/év, a környezeti kár elhárítására, megszüntetésére irányuló műszaki beavatkozás ideje alatt az illetékes környezetvédelmi hatóság jogerős döntése alapján környezeti kármentesítéssel érintett telek esetében pedig 0 Ft/m²/ év kötelezettséget jelentett.

[24] A fentiek szerint az Ör. a 2011-2012-es évben az önkormányzat illetékességi területének egészére azonos adómértéket állapított meg, amely a 2011-es évben elérte, 2012-ben és 2013-ban megközelítette az adómaximum valorizált értékét.

[25] Az indítványban körülírt telek értéke tekintetében – az önkormányzat által hivatkozott 2009-ben kelt, az érintett telekhez hasonló paraméterekkel rendelkező telekre

vonatkozó értébecsléssel és az annak alapján megállapítható 140 millió forintos értékkel szemben – a Kúria az iratok között fellelhető, 2010-ben megkötött adásvételi szerződésben megjelölt 25.066.000 forintot tekintette irányadónak.

[26] Szemben az önkormányzat hivatkozásával, az iratok között elfekvő adásvételi szerződés a perbeli adózó birtokba lépését és nem a fizetendő vételár összegét kötötte feltételekhez, ezért a vételár kompenzációs jellegét megállapítani nem lehetett. Mindemellett a vételár telekértékként való elfogadása mellett szólt az is, hogy az iratok tanúsága szerint az adóhatóság a visszerthes vagyónátruházási illeték alapjaként a szerződéses vételárat elfogadta.

[27] Utalni kell továbbá arra is, hogy a konkrét esetben a perrel érintett telek speciális jellemzőkkel rendelkezik. Sajátosság az a földrajzi elhelyezkedés, amely szerint az adózó telke a Duna árterében terül el, emellett a használatot, hasznosíthatóságot alapvetően befolyásolja az a tény, hogy bár a telek nem áll építési tilalom hatálya alatt, besorolása eredményeként beépíthetősége 0%, a telken nagy kiterjedéssel közműnyomvonal jellegű védőterület húzódik, valamint ilyen jellegű hátrány az ipari mennyiségűnek minősítendő (48 ezer m³) építési törmelék is.

[28] Adókönyvítés hiányában az adótárgy után az adózó – mindhárom adóévben – 7,1 millió forint adót volt köteles megfizetni, amely a 25.066.000 forint ingatlanérték viszonylatában abszolút értéken számítva is magasnak tekinthető. Emellett négy év leforgása alatt a telekadó felemészténé a telek értékét.

[29] A kifejtettek értelmében a Kúria – a fentiekben hivatkozott Köf.5081/2012. számú határozatára is – az indítványt megalapozottnak minősítette. Megállapította, hogy az Ör. 8. §-a mindhárom évben a Helyi adó tv. 6. § c) pontjába ütközően törvénysértő volt az egyedi ügy sajátosságai miatt. A törvénysértés jogkövetkezményeit azonban csak az adott ügyben vonta le.

A döntés elvi tartalma

[30] *A Helyi adó tv. 6. § c) pontja alapján az adózók teherbíró képességére, a helyi sajátosságokra és az önkormányzat gazdálkodási követelményeire is figyelemmel kell lenni. Ezért az önkormányzatnak értékelnie kell az illetékességi területe alá tartozó telkek rendeltetését, azok földrajzi elhelyezkedését, a településre jellemző eltérő forgalmi értékeket általában és a településen belüli forgalmi értékekben jelentkező eltéréseket is.*

Alkalmazott jogszabályok

[31] 1990. évi C. törvény 6. §, 17. § 22. §

Záró rész

[32] A Bszi. 52. § (2) bekezdés a) pontja alapján megállapított törvénysértés esetére a Kúria a Bszi. 56. § (5) bekezdését, az 56. § (3) bekezdésével egymásra tekintettel alkalmazta. A Köf.5038/2015. számú ügyben kifejtett indokkal egyezően, a Kúria a jelen ügyben is arra a következtetésre jutott, hogy az adómérték törvénybe ütközése csak az egyedi ügyben állapítható meg egyértelműen, mert az aránytalannak bizonyult az adótárgy értékéhez viszonyítottan.

[33] A jogkövetkezményt ezért a jogi absztrakció szintjén megalkotott norma egyedi esetben megállapított törvénysértéséhez kellett igazítani, azaz a Kúria a Bszi. rendelkezéseire figyelemmel a törvénysértés megállapítása mellett nem semmisítette meg a vizsgált rendelkezést, de az egyedi eset körülményeihez igazítva kizárta annak perbeli alkalmazhatóságát.

[34] A Kúria határozata a Bszi. 56. § (4) bekezdése alapján nem érinti a törvénysértés megállapítását megelőzően létrejött jogviszonyokat, és nem terjed ki

„valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyre”.

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

Budapest, 2016. szeptember 27.

Dr. Kalas Tibor sk. a tanács elnöke, Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó sk. előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt sk. bíró