

A KÚRIA
önkormányzati tanácsa

Köf.5010/2013/4.szám

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Kúria (1055 Budapest, Markó utca 16.) mint felülvizsgálati bíróság ítélkező tanácsának indítványa alapján a Dr. Horváth Ákos ügyvéd által képviselt Fertőrákos Község Önkormányzata által alkotott, a telekadóról szóló – a 14/2009. (XII. 23.) rendelettel módosított – 15/2003. (XII.20.) önkormányzati rendelet egyes rendelkezései felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásban meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy Fertőrákos Község Önkormányzata által alkotott, a telekadóról szóló – a 14/2009. (XII.23.) rendelettel módosított – 15/2003. (XII.20.) önkormányzati rendelet 3. § (1) bekezdés a) pontja és 3. § (2) bekezdése törvénysértő, ezért e rendelkezéseket megsemmisíti.

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy a törvénysértő rendelkezés a Kúria előtt folyamatban lévő Kfv.I.35.015/2012. számú ügyben, illetve valamennyi, a törvénysértés megállapításának időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben nem alkalmazható.

3. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét, illetve elrendeli, hogy határozatát – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon hirdessék ki.

A határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

I.

1. A Kúria – mint felülvizsgálati bíróság – eljáró tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 43. § (3) bekezdése alapján a Kfv.I.35.015/2012. számú folyamatban lévő ügyben felfüggesztette eljárását és a Kúria Önkormányzati Tanácsához fordult, kérve Fertőrákos Község Önkormányzatának a telekadóról szóló – a 14/2009. (XII.23.) rendelettel módosított – 15/2003. (XII.20.) önkormányzati rendeletének 2010. január 1. napjától hatályos 3. § (1) bekezdés a) pontjának és 3. § (2) bekezdésének vizsgálatát, a vizsgálni kért rendelkezések megsemmisítését és a perben való alkalmazásuk kimondását.

Az indítványozó szerint a vizsgálni kért rendelkezései ellentétesek a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 1. § (1) bekezdésével, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2. § 6. pontjával, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdésében meghatározott normavilágosság követelményével.

Az indítványozó előadta, hogy a telekadó-fizetési kötelezettséget Fertőrákos Község Önkormányzata a 15/2003. (XII.20.) önkormányzati rendelettel vezette be, amelynek 3. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a perben szereplő ingatlanok adómentességet élveztek a 2. § (1) bekezdés a) pontja alapján, mert az ingatlanok köz- vagy magánútról még nem voltak megközelíthetők, így nem minősültek építési teleknek. 2008. január 1. és 2009. december 31. között a helyi szabályozási tervlap kötelező telekalakítást írt elő útszélesítés céljából, de azokat nem valósították meg, így az ingatlanok nem voltak az építési szabályoknak megfelelően kialakítottak, nem voltak beépíthetők, ezáltal mentesek voltak a telekadó alól. 2010. január 1-től lépett hatályba a telekadóról szóló 15/2003. (XII.20.) önkormányzati rendeletet módosító 14/2009. (XII.23.) önkormányzati rendelet, amely megállapította a 3. § (1) bekezdés a) pontjának új szövegét, valamint a 3. § (2) bekezdését. E szabályok értelmében a mentesség nem vonatkozik arra a telekre, amely csak azért nem tekinthető az építési szabályoknak megfelelően kialakítottnak, mert a vele szomszédos közterület szabályozási terv szerinti kialakításához a telek egy részének átcsatolására lenne szükség. E rendelkezések alapján a perben szereplő ingatlanok 2010-ben már telekadó-fizetési kötelezettség alá estek.

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Bszi 52. §-a alapján megküldte az érintett önkormányzatnak állásfoglalásának beszerzése céljából. Fertőrákos Község Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat) állásfoglalásában előadta, hogy a telekadóról szóló – a 14/2009. (XII.23.) rendelettel módosított – 15/2003. (XII.20.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) vizsgálni kért rendelkezésének törvényellenessége nem áll fenn. Az önkormányzat kifejtette, hogy az Ör. 3. § (2) bekezdésében a képviselő-testület azt a célt kívánta elősegíteni, hogy a hatályos szabályozási terv szerinti területek minél előbb kialakuljanak, azok tényleges kialakulását egy-egy, a közterülettel határos ingatlantulajdonos ne akadályozza. Ezért az önkormányzat nem kívánta adómenetességgel preferálni azokat a telektulajdonosokat, akiknek a telke csak azért nem felel meg az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben (a továbbiakban: Étv.) meghatározott építési telek fogalmának, mert a telektulajdonos a hatályos szabályozási tervben foglalt

közterületi út kiépítéséhez szükséges területet nem adta le út céljára. Az önkormányzat szerint a rendeletalkotói cél megvalósulását segíti elő az Ör. 3. § (2) bekezdéssel összhangban – annak ösztönző jellegét erősítve – az Ör. 3. § (1) bekezdés c) pontja, amely azoknak a telektulajdonosoknak ad két adóéven át mentességet, akik a szabályozási terv megvalósulása érdekében térítésmentesen földrésztletet adnak át közút létesítése, vagy szabályozási terv szerinti kialakítása céljából.

II.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Ör. 3. § (1) bekezdés a) pontja szerint a helyi adóról szóló 1990. évi C. törvényében meghatározottakon felül kérelemre, a kérelem benyújtását követő adóév első napjától mentes az adó alól a (2) és (4) bekezdés szerinti kivétellel mindazon telek, mely az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2. § szerint nem minősül építési teleknek.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának állandó gyakorlata szerint az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata során az önkormányzati rendeletet a hatályos törvényekhez és a hatályos más jogszabályokhoz kell mérni, hacsak nem az önkormányzati rendelet megalkotására vezető eljárás törvényessége a kérdés. Kivétel továbbá, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a már nem hatályos önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés esetén az önkormányzati rendelet egykori megalkotásakor fennálló idősíkot veszi figyelembe a magasabb jogi szabályozás viszonyítási alapjaként (lásd legutóbb a Köf.5005/2013/4. határozatot). Jelen ügyben megállapítható, hogy az Ör. hatályos szabályozásként rendelkezik a fenti szöveggel, így annak törvényességi megítélésekor szintén a hatályos magasabb szintű jogszabályi rendelkezések az irányadók.

Az Étv. 2. §-át – amely fogalommeghatározásokat tartalmaz – 2013. január 1-ei hatállyal módosította a településfejlesztéssel, a településrendezéssel és az építésüggyel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CLVII. törvény 23. § (2) bekezdése. Az Étv. jelenleg hatályos 2. § 6. pontja a „nyomvonal jellegű építmény” fogalmát tartalmazza, az Étv. 2. §-a (de más rendelkezései sem) az építési telek fogalmát nem definiálja.

Az Ör. jelenleg hatályos 3. § (1) bekezdés a) pontja ezáltal egy olyan törvényi rendelkezésre utal, amely a jelölt jogszabályhelyen nem található. Az indítványozó által hivatkozott, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdése értelmében a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. A Kúria megállapítja: az a hatályos önkormányzati rendelet, amely olyan más jogszabályra utal amely már nincs hatályban, vagy hatályban van ugyan, de már nem az utalás szerinti tartalommal, sérti a Jat. 2. § (1) bekezdését. Az Ör. 3. § (1)

bekezdés a) pontja – a fentiek szerint – az Étv. egy korábban hatályban volt szabályára utal, így az ellentétbe került a Jat. 2. § (1) bekezdésével.

A Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja értelmében ha az Önkormányzati Tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti. Ez alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör. 3. § (1) bekezdés a) pontját megsemmisítette.

2. Az Ör. 3. § (2) bekezdés szerint az (1) bekezdés a) pontja szerinti mentesség nem vonatkozik arra a telekre, amely csak azért nem tekinthető az építési szabályoknak megfelelően kialakítottnak, mert a vele szomszédos közterület szabályozási terv szerinti kialakításhoz a telek egy részének átcsatolására lenne szükség. E szabály célja – az önkormányzat által benyújtott állásfoglalás szerint is –, hogy az önkormányzat csak azoknak kívánt két évben adómentességet biztosítani akik a szabályozási terv megvalósulása érdekében térítésmentesen földrészletet adnak át közút létesítésére vagy a szabályozási terv kialakítása céljából. Azon telektulajdonosokra nem vonatkozik az adómentesség, akiknek a telke csak azért nem felel meg az Étv. építési telek fogalmának, mert a telektulajdonos a hatályos szabályozási tervben foglalt közterületi út kiépítéséhez szükséges területet nem adta le út céljára.

Ezzel összefüggésben a Kúria Önkormányzati Tanácsa elsőként arra mutat rá, hogy mivel az Ör. 3. § (1) bekezdés a) pontja a fentiek alapján – a nem megfelelően értelmezhető normatartalom miatt – megsemmisítésre került, az Ör. 3. § (2) bekezdése – amely visszautal e szabályra – is osztható annak sorsát. A Jat 2. § (1) bekezdésének sérelmén túl a Kúria Önkormányzati Tanácsa a következőket fejti ki:

A helyi adó közteher. Mint ahogy az Alkotmánybíróság korábban utalt rá az adók nem csupán a bevételek növelése eszközeként, hanem szabályozási eszközként is működhetnek. [31/1998. (VI.25.) AB határozat]. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.081/2012/4. számú határozatában – a helyi adókkal kapcsolatban – rámutatott: az adó a helyi közhatalom kezében is eszköz: részben forrást képez az önkormányzat gazdálkodásához közfeladatai ellátásához, részben az adókiivetésnek lehetnek gazdaságossági, szociálpolitikai, helyi politikai, a költségvetési egyensúlyt szolgáló avagy egyéb hatásai az önkormányzat működésére. 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.

E határozatban a Kúria azt is megállapította, hogy jóllehet a (helyi) jogalkotónak nagy a szabadsága abban, hogy milyen módon kötelezi az adóalanyokat a közterhekhez való hozzájárulásra, vagyoni típusú adók esetében azonban az adó mértéke nem vezethet az adó tárgyának elvonásához illetve azzal kapcsolatos aránytalansághoz. A teherbíró képességet meghaladó, a vagyont elvonó, konfiskáló jellegű az az adó, amely mértékénél fogva és az adó tárgyát képező vagyontömeghez képest súlyosan aránytalan. Az ilyen adó elveszti az adóhoz mint jogintézményhez kapcsolódó jellegzetességeit, és lényegében szankciónak tekinthető, amely az adó intézményével összeegyeztethetetlen. Nem kétségesen nem tölti be az adófizetési kötelezettség eredeti, a (helyi) közterhekhez a teherviselési képesség arányában való

hozzájárulás funkcióját akkor sem, ha az egy, a szabályozás alapján jól körülhatárolható adóalanyt céloz.

A Kúria Önkormányzat Tanácsa jelen ügyben megállapítja: nem tölti be az adófizetési kötelezettség önkormányzati előírása a Hatv.-ben meghatározott funkcióját akkor sem, ha annak célja, hogy közút kialakítása végett az ingatlantulajdonost telke ingyenes átadására ösztönözze. Az Ör. 3. § (2) bekezdése alapján a telektulajdonos akkor részesül adómentességben, ha térítésmentesen földrészletet adott át közút létesítésére, és adófizetési kötelezettség terheli, ha ezt nem tette meg. Az Ör.-ben meghatározott adófizetési kötelezettséggel az önkormányzat az érintett ingatlan tulajdonosait quasi szankcióval sújtja, ha térítésmentesen nem mondanak le ingatlantulajdonuk meghatározott földrészletéről. A Kúria rámutat: az önkormányzati rendelettel elérni kívánt cél elérésére nem az adóztatás, hanem az Étv.-ben szabályozott út céljára történő lejegyzés jogintézménye szolgál, garanciális rendelkezéseinek betartásával együtt. Az Ör. 3. § (2) bekezdésében meghatározott típusú adóztatásra a Hatv. nem jogosítja fel az önkormányzatokat.

A Hatv.-ben szabályozott telekadó vagyoni típusú adó. A Hatv. 17. §-a szerint adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő telek. A Hatv. 6. §-a meghatározza az önkormányzatok adómegállapítási jogának terjedelmét és korlátait. Így az önkormányzatok adómegállapítási joga – többek között – arra terjed ki, hogy a törvényben meghatározott adókat vagy ezek valamelyikét bevezesse, a már bevezetett adót hatályon kívül helyezze, illetőleg módosítsa, továbbá a törvényben meghatározott mentességeket, kedvezményeket további mentességekkel, kedvezményekkel kibővítsé. A Hatv. 6. § c) pontja általános korlátot ír elő, amelynek értelmében az önkormányzat az adómegállapítás során a helyi adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan állapítja meg. Megállapítható, hogy telekadó esetén az adóztatás és az adó mérték helyi sajátosságokhoz való igazodása az ingatlan sajátosságai alapján differenciálható önkormányzati rendeletben. Az Ör. 3. § (2) bekezdése azonban nem ez alapján, hanem az ingatlan tulajdonosok szándéka alapján (hajlandó-e leadni térítésmentesen közút céljára) differenciál. Ez a megoldás ellentétben áll a Hatv.-ben meghatározott telekadó kivetésének alapvető rendelkezéseivel, az adó szabályozási funkciójával.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa végezetül utal arra, hogy a telek fogalmát a Hatv. 52. § 16/a pontja határozza meg. Ennek értelmében telek: az épülettel be nem épített földterület, ide nem értve a termőföldről szóló törvény szerint mező-, erdőgazdálkodási művelés alatt álló belterületi földnek minősülő földterületet, feltéve, ha az ténylegesen mezőgazdasági művelés alatt áll. Amennyiben az Ör. jelen ügyben vizsgált rendelkezésével érintett telkek a mezőgazdasági művelés ezen újonnan (aranykorona-értéke nélkül) megállapított rendelkezéseinek megfelelnek, úgy a törvényi kivétel áll be.

A fenti indokok alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja szerint az Ör. 3. § (2) bekezdését is megsemmisítette.

3. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 55. § (2) bekezdése szerint elrendelte határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét, illetve elrendelte, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A jogorvoslatot kizáró rendelkezés a Bszi. 49. §-án alapul.

Budapest, 2013. május 7.

Dr. Kozma György sk.
a tanács elnöke

Dr. Balogh Zsolt sk.	Dr. Hörcherné
előadó bíró	Dr. Marosi Ildikó sk.
	bíró

A kiadmány hiteléül:
tisztviselő