



**A Kúria
Önkormányzati Tanácsának
h a t á r o z a t a**

Az ügy száma: Köf.5009/2021/5.

A tanács tagja: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke, Dr. Varga Eszter előadó bíró, Dr. Horváth Tamás bíró, Dr. Patyi András bíró, Dr. Varga Zs. András bíró

Az indítványozó: Csongrád-Csanád Megyei Kormányhivatal
(6722 Szeged, Rákóczi tér. 1.)

Az érintett önkormányzat: Csanádpalota Város Önkormányzat
(6913 Csanádpalota, Kelemen László tér 10.)

Az ügy tárgya: települési adóról szóló önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- Csanádpalota Város Önkormányzat Képviselőtestületének a földadóról szóló 26/2019. (XI. 29.) önkormányzati rendelete 6. §-ának más jogszabályba ütközése megállapítására irányuló indítványt elutasítja;

- elrendeli, hogy határozatának közzétételére – a kézbesítést követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] Csanádpalota Város Önkormányzat (a továbbiakban: érintett Önkormányzat) Képviselő-testülete 2020. január 1-jei hatállyal megalkotta a földadóról szóló 26/2019. (XI.29.) önkormányzati rendeletet (a továbbiakban: Ör.).

[2] A Csongrád-Csanád Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Indítványozó) 2020. november 27. napján, CS/B01/7896-1/2020. számon az Ör. 1. § (1), 3. § (1) és 6. § (1) bekezdéseit illetően törvényességi felhívást adott ki, figyelemmel arra, hogy álláspontja szerint e rendelkezések alapján a településen kívül élők kedvezőtlenebb bánásmódban részesülnek azáltal, hogy az Ör. szerinti adófizetési kötelezettség csak őket érinti. Az érintett Önkormányzat 2021. január 1-jei hatállyal, a 21/2020. (XII. 1.) számú önkormányzati rendeletével (a továbbiakban: Módosító rendelet) módosította az Ör.-t. A Módosító rendelet megalkotásával az Önkormányzat a CS/B01/7896-1/2020. számú törvényességi felhívásban foglaltaknak részben eleget tett azáltal, hogy az Ör. 1. §-át hatályon kívül helyezte, továbbá az Ör. 3. § (1) bekezdésében az adóalanyok körét pontosította. A módosítás érintette az Ör. 6. § (1) bekezdését is akként – az (1) bekezdés jelölést elhagyva, az Ör. 6. §-aként –, hogy a *földadó alóli mentességet nem csupán az életvitelszerű helyben lakáshoz, hanem az adóalany tulajdonában vagy használatában lévő termőföld saját maga általi megműveléséhez kötötte.*

[3] Az Indítványozó törvényességi felhívását követően változott a jogszabályi környezet azáltal, hogy a Kormány elfogadta a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: 535/2020. Korm.r.), melynek 1. §-a értelmében az önkormányzat a 2021. évre nem emelhet adót, nem szüntethet meg adókedvezményt, és nem vezethet be új adót.

[4] Az Indítványozó az Ör. 6. § (1) bekezdésén alapuló és változatlanul fennálló, nézete szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő ésszerű indok nélküli megkülönböztetés és a jogszabályi környezet változása miatt 2021. január 7-én, CS/B01/510-1/2021. számon újabb törvényességi felhívást adott ki. Ebben a teljes Ör. hatályon kívül helyezésére hívta fel az érintett Önkormányzatot, figyelemmel arra, hogy az adóalanyok közötti, lakóhely szerinti megkülönböztetés megszüntetése esetén az Ör. a 535/2020. Korm.r. által tiltott szigorítást eredményezne. Az Indítványozó megállapította, hogy az érintett Önkormányzat a törvényességi felhívásban foglaltaknak határidőben nem tett eleget, az abban megjelölt jogszabálysértés továbbra is fennáll.

[5] Az érintett Önkormányzat a felhívásban foglaltaknak nem tett eleget.

Az indítvány és az önkormányzat védirata

[6] Az Indítványozó a 2021. március 4. napján kelt indítványával kérte, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa (a továbbiakban: Önkormányzati Tanács) a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 139. § (1) bekezdése, 140. § (1) bekezdése, 143. §-a, valamint 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján az Ör. 6. § (1) bekezdése – a Módosító rendeletet követően helyesen 6. §-a – más jogszabályba ütközésének vizsgálata eredményeként a teljes Ör.-t semmisítse meg visszamenőlegesen, 2021. január 1-jei hatállyal. Kifejtette, hogy az Ör. 6. §-a az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) 4. § b) pontjába, 7. § (1) bekezdésébe és 8. § t) pontjába ütközik, mert az adóalanyok között lakóhely szerinti megkülönböztetést alkalmaz, és ez az Ebktv. 7. § (2) bekezdése alapján sem minősül jogszerű megkülönböztetésnek. Az Ör. 6. §-ának megsemmisítése esetén az Ör. az 535/2020. Korm.r. 1. §-ába ütközne azáltal, hogy új alanyi körre terjesztené ki a földadót, ezért a jogellenes helyzet kizárólag a teljes Ör. hatályon kívül helyezésével szüntethető meg.

[7] Az Önkormányzati Tanács a Kp. 140. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó 42. § (1) bekezdése alapján az érintett Önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.

[8] Az érintett Önkormányzat védiratában kifejtette, hogy álláspontja szerint jogszerű a földadó. Az Indítványozó által hivatkozott Kúria Köf.5.053/2014/3. számú határozatával szemben az Alkotmánybíróság IV/01450/2013. AB határozata egyfajta iránymutatást határozott meg a jogilag nem tisztázott helyzet feloldására. Az érintett Önkormányzat álláspontja szerint az „ésszerű indok” jogilag elég tágan értelmezhető, minden kétséget kizáróan nem egy körülhatárolt fogalom. Hangsúlyozta, hogy az adókötelezettség az adóalanyok szempontjából azonos. Az önkormányzatok önállósága a mentesség tekintetében a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (továbbiakban: Htv.) 1/A. § (1) bekezdése alapján terjedelmes. A mentességet biztosító rendelkezés megalkotásakor mind az Alkotmánybíróság, mind pedig a Kúria gyakorlatát követte, az Ör.-t a hatályos jogszabályokhoz mérten alkotta meg.

[9] Az érintett Önkormányzat szerint ésszerű indoknak tekinthető a mentesség abban az esetben, ha a nem lakóhellyel rendelkező személyek vonatkozásában is végez olyan szolgáltatást, melyet a lakóhellyel rendelkező személyekkel kölcsönösen vesznek igénybe, viszont a nem lakóhellyel rendelkező személyek a hozzájárulásból semmilyen adónem tekintetében nem veszik ki a részüket. Az érintett Önkormányzat ezzel összefüggésben hivatkozott arra, hogy a Módosító rendelet az Ör. 6. § (1) bekezdését is módosította és a módosított rendelkezés szerint nem egyszerűen az életvitelszerűen helyben lakó adóalany részesül adómentességben, hanem feltétel még, hogy a termőföldet művelje, mert ez alapján az önkormányzat felé iparüzési adó fizetési kötelezettsége keletkezik. Ezzel pedig hozzájárul a dűlőutak karbantartásához, ami már ésszerű indoknak tekinthető megkülönböztetés.

[10] Hivatkozott az érintett Önkormányzat arra is, hogy a veszélyhelyzettel összefüggő, önkormányzati költségvetést érintő kormányzati intézkedések [így Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020.

(IV. 6.) Kormányrendelet; a koronavírusvilágjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásainak enyhítése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 639/2020. (XII. 22.) Kormányrendelet] eredményeképpen jelentős a bevétel kiesése más helyi adók (gépjárműadó, iparüzési adó) tekintetében is.

[11] Az Indítványozó a védiratban foglaltakra tett nyilatkozatában kifejtette, hogy az érintett Önkormányzat által felvázolt megoldási lehetőség – rendeletmódosítás helyett az adó beszedésének felfüggesztése –, amelyet a törvényességi felhívást követően a számára küldött állásfoglalás kérése tartalmaz, a jogsértő helyzet megszüntetésére nem alkalmas. A megkülönböztetés továbbra is fennáll, amelyet álláspontja szerint az sem orvosol, hogy a mentességnek egyéb feltételei (adóalany tulajdonában vagy használatában lévő termőföld, melyet saját maga művel) is vannak. Az érintett Önkormányzat által hivatkozott kúriai és alkotmánybírósági határozatok alapvetően a Htv. által külön nevesített és szabályozott helyi adók (építményadó, telekadó, kommunális adó, helyi iparüzési adó) tárgyában születtek, ezért nem alkalmazhatóak, illetve értelmezhetőek a települési adóra.

[12] A veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályozás nem minősül az Ebktv. 7. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoknak az Indítványozó szerint. Nem tekinthető ilyen indoknak az sem, hogy a Csanádpalota városban életvitelszerűen lakó, a tulajdonában vagy használatában lévő termőföldet saját maga művelő adóalany azért mentesül a földadó alól, mert iparüzési adó fizetési kötelezettsége áll fenn. Az iparüzési adó ugyanis nem a helyben lakáshoz, hanem az adóköteles tevékenység folytatásához kapcsolódik, tehát amennyiben egy nem helyben lakó adóalany az adott településen adóköteles tevékenységet folytatna, úgy neki is fizetnie kellene iparüzési adót. Nem elvárható továbbá, hogy a Htv. 1/A. § (5) bekezdése szerinti célokra (települési fejlesztési cél, illetve szociális ellátások finanszírozása) a mentességi szabályból következően kizárólag a településen lakóhellyel nem rendelkező jogalanyok nyújtsanak fedezetet, figyelemmel arra is, hogy a településen biztosított közszolgáltatásokból a helyiek jóval nagyobb mértékben részesednek.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[13] Az indítvány nem megalapozott.

[14] A Kúria az önkormányzati rendeletet az indítvány keretei között, az indítványozó által felhozott érvek alapján vizsgálta.

[15] Az Ör. 3-5. §-ai értelmében a földadó alanya az a magánszemély, aki a naptári év első napján a földterület tulajdonosa, vagy használatra jogosultja (3. §). Adóköteles földterület a Csanádpalota illetékességi területén, a kül- és belterületi e rendelet hatálya alá tartozó

egybefüggő termőföld (4. §). Az adó mértéke a kül- és belterületi földterületek után aranykoronánként 200,-Ft./év (5. §).

[16] Az indítvány által érintett Ör. 6. §-a szerinti mentességi szabály úgy rendelkezik, hogy „Mentes a földadó alól az a Csanádpalota városban életvitelszerűen lakó adóalany, aki a tulajdonában, vagy használatában lévő termőföldet saját maga műveli.”

[17] A Kúria Önkormányzati Tanácsának jelen ügy kapcsán abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a fenti rendelkezés az Ebktv. 4. § b) pontjába, 7. § (1) bekezdésébe, illetve 8. § t) pontjába ütközik-e.

[18] Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése „a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között” hatalmazza fel a helyi önkormányzatokat rendeletalkotásra. E rendelkezés szerint „[f]eladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot”. A helyi adók bevezetésére a Htv. 1. §-a hatalmazza fel az önkormányzatokat, melyek a Htv. rendelkezéseinek keretei között élhetnek az adómegállapítás jogával. Települési adó esetén az adó kivetésének alapját és feltételeit a Htv. 1. és 1/A. §-ai határozzák meg.

[19] Az Ebktv. 4. § b) pontja értelmében „Az egyenlő bánásmód követelményét a helyi önkormányzatok, ezek szervei, jogviszonyaik létesítése során, jogviszonyaikban, eljárásaik és intézkedéseik során (a továbbiakban együtt: jogviszony) kötelesek megtartani.”

[20] Az Ebktv. 7. § (1) bekezdése értelmében „Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti – különösen a III. fejezetben meghatározottak szerint – a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, a közvetett hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, a jogellenes elkülönítés, a megtorlás, valamint az ezekre adott utasítás.”

[21] Az Ebktv. 8. § t) pontja alapján „[k]özvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt a) neme, b) faji hovatartozása, c) bőrszíne, d) nemzetisége, e) nemzetiséghez való tartozása, f) anyanyelve, g) fogyatékosága, h) egészségi állapota, i) vallási vagy világnézeti meggyőződése, j) politikai vagy más véleménye, k) családi állapota, l) anyasága (terhessége) vagy apasága, m) szexuális irányultsága, n) nemi identitása, o) életkora, p) társadalmi származása, q) vagyoni helyzete, r) foglalkoztatási jogviszonyának vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyának részmunkaidős jellege, illetve határozott időtartama, s) érdekképviselőhez való tartozása, t) *egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője* (a továbbiakban együtt: tulajdonsága) miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.”

[22] Az Ebktv. 7. § (1) bekezdése és 8. §-a alapján megállapítható, hogy az Ebktv. alapvetően védett tulajdonságok felmutatását kéri és (más egyéb, jelen ügy kontextusában nem releváns cselekmények, illetve intézkedések mellett) a hátrányos megkülönböztetést tiltja (Köf.5.036/2020/4. sz. határozat). Jelen ügyben az Indítványozó nem jelölt meg olyan konkrét védett tulajdonságot, amelyre tekintettel az érintett adóalanyok kedvezőtlenebb bánásmódban részesülnek; pusztán az Ebktv. 8. § t) pontja szerinti „egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője” megkülönböztetési szempontot, ami jelen esetben a nem életvitelszerűen helyben lakás. Ebben a tekintetben az Ör. által kivetett települési adót és mentességi szabályát élesen meg kell különböztetni a Köf.5028/2017/4. sz. ügyben vizsgált települési adótól. Ezen ügyben hozott határozatában az Önkormányzati Tanács megállapította, hogy a vizsgált rendelet által meghatározott adóalanyi kör rendkívül célzott – egy vagyonnal és vagyoni joggal nem rendelkező, azt hozzátartozói kapcsolat révén sem élvező, de a településen lakó, lényeges körülményeivel leírható, társadalmi (közösségi) csoport –, és így az adóztatással megvalósított, közvetett hátrányos megkülönböztetés az Ebktv. 8. §-ában meghatározott védett tulajdonságokra (vagyoni helyzet, foglalkoztatási jogviszony) tekintettel valósult meg.

[23] Az Önkormányzati Tanács kiemeli továbbá, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjogoknak nem minősülő jogokra vonatkozó megkülönböztetés jogviszonyokban elfogadható, ha legitim cél érdekében, ésszerű indok alapján történik az egymással egyébként összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok közötti különbségtétel, másképpen megfogalmazva az ésszerűtlen, önkényes különbségtételnek nincs alkotmányosan elfogadható indoka [14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32], [36]; 3142/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [23], [32]; lásd továbbá: Köf.5028/2017/4. sz. határozat].

[24] A települési adó a közteherviselés egyik formája. Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése szerint teherbíró képességének, illetve gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. A Htv. 1/A. § (5) bekezdése értelmében, a települési adóból származó bevételből közös szükségletként fejlesztési célok, valamint a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások elégíthetők ki. Ez tehát a legitim cél, ami a szabályozások során megkülönböztetés alapjaként elfogadható (Köf.5028/2017/4. sz. határozat).

[25] Jelen ügyben az Indítványozó nem mutatott rá olyan körülményre, amely kétségbe vonta volna a vizsgált adó kivetésének fentiek szerinti legitim célját; ebből a szempontból az iparüzési adó alanyaira való hivatkozás az Indítványozó nyilatkozatában irreleváns. Ebben a tekintetben megint csak eltérés mutatkozik a Köf.5028/2017/4. sz. határozat tárgyát képező települési adótól, amely tekintetében az Önkormányzati Tanács megállapította, hogy annak célja elsődlegesen közrendészeti jellegű, és közteherviselésre irányuló jogi szabályozásnak közrendészeti és közbiztonsági célra történő felhasználása nem lehet legitim cél, ezért nem lehet jogalanyok közötti jogszerű megkülönböztetés indoka.

[26] Az Önkormányzati Tanács hangsúlyozza továbbá, hogy az Ebktv. III. fejezete megjelöli az egyenlő bánásmód követelménye érvényesítésének egyes területeit. Ezek: foglalkoztatás, szociális biztonság és egészségügy, lakhatás, oktatás és képzés, áruk forgalma és szolgáltatások igénybevétele. Az Ebktv. 4. § b) pontja, illetve 7. § (1) bekezdése értelmében „különösen” ezeken a területeken a helyi önkormányzatok is kötelesek érvényesíteni az egyenlő bánásmód törvényi követelményét.

[27] Az Önkormányzati Tanács a Köf.5021/2020/6., Köf.5.025/2020/3., Köf.5.029/2020/6. számú határozataiban megállapította, hogy az Ebktv. 4. §-a szerinti hatálya főszabály szerint a helyi adóról rendelkező önkormányzati rendeletalkotásra nem terjed ki. Az egyenlő bánásmód követelményének sérelme kapcsán felmerült igények alapvetően az Ebktv. II. fejezetében, valamint külön jogszabályokban meghatározott eljárások során – így különösen személyiségi jog érvényesítése iránti per, munkaügyi per, közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos per, valamint fogyasztóvédelmi, munkaügyi vagy szabálysértési hatóságok eljárása során – érvényesíthetők (Ebktv. 12. §). E rendelkezés alapján az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatti igényeket – főszabály szerint és elsődlegesen – nem az Indítványozó, hanem az adózó tudja érvényesíteni.

[28] Az Önkormányzati Tanács az Ebktv., mint más jogszabályba ütközés vizsgálatát a törvényességi felügyeletet ellátó Indítványozó kezdeményezésére indult absztrakt normakontroll hatáskörében eljárva akkor tudja elvégezni, ha az Indítványozó hátrányos, legitim célt nem szolgáló megkülönböztetésre hivatkozik, e körben az Ebktv. 8. §-ában foglalt védett tulajdonságot megjelöl, és mindezekkel összefüggésben megállapítható, hogy az állított megkülönböztetés olyan területen történt, amely az Ebktv. III. fejezetében szerepel. Az Önkormányzati Tanács a kifejtettek alapján megállapította, hogy az indítvány nem érinti az Ebktv. III. fejezetében foglalt egyes területeket, továbbá nem konkrét védett tulajdonságot jelölt meg.

[29] Az 535/2020. Korm.r. 1. § (2) bekezdése értelmében „Az önkormányzatnak az e rendelet hatálybalépése napján hatályos adórendelete szerinti adómentességet, adókedvezményt a 2021-ben végződő adóévben is biztosítania kell.” Az Indítványozó e rendelkezés alapján kéri a teljes Ör. megsemmisítését, tekintettel arra, hogy kizárólag az Ör. 6. §-ának megsemmisítése esetén az Ör. az 535/2020. Korm.r. 1. §-ába ütközne azáltal, hogy új alanyi körre terjesztené ki a földadót, ezért a jogellenes helyzet kizárólag a teljes Ör. hatályon kívül helyezésével szüntethető meg. Az Önkormányzati Tanács alapvetően egyetért az Indítványozó megállapításának első részével, hangsúlyozza ugyanakkor, hogy az Ör. más – jogszabályba nem ütköző – rendelkezéseinek erre tekintettel történő megsemmisítése sértené a Kp. 146. § (1) bekezdésének a) pontját, valamint az Alaptörvény B. cikkének (1) bekezdésében deklarált jogbiztonság alapelvét. Az Ör. hatályban tartása ugyanakkor teljes mértékben összhangban van az 535/2020. Korm.r. 1. §-ának (2) bekezdésében foglalt rendelkezésben megmutatkozó jogalkotói céllal.

[30] Mindezekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az indítvánnyal érintett Ör. 6. §-a az indítványban foglalt okokból nem ellentétes az Ebktv. 4. § b) pontjával, 7. § (1) bekezdésével, illetve 8. § t) pontjával, ezért az indítványt a Kp. 142. § (2) bekezdése alapján elutasította.

A döntés elvi tartalma

[31] *Önkormányzati rendelet az Ebktv. rendelkezései alapján csak az ott meghatározottak szerint vizsgálható felül.*

Záró rész

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

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

[34] A határozat helyben történő közzététele a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.

[35] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 139. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2021. május 6.

Dr. Balogh Zsolt sk. a tanács elnöke

Dr. Varga Eszter sk. előadó bíró

Dr. Horváth Tamás sk. bíró Dr. Patyi András sk. bíró

Dr. Varga Zs. András sk. bíró

A kiadmány hitelül: