



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

Az ügy száma: Köf.5.015/2019/5.

A tanács tagja: Dr. Patyi András a tanács elnöke, Dr. Dobó Viola előadó bíró,
Dr. Horváth Tamás bíró

Az indítványozó: Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

Az érintett önkormányzat: Szentgotthárd Város Önkormányzata
(9970 Szentgotthárd, Széll Kálmán tér 11.)

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- Szentgotthárd Város Önkormányzata Képviselő-testületének a telekadóról szóló 19/2011 (VI.1.) önkormányzati rendelet 2011. július 01. napjától 2013. december 31. napjáig hatályos; a 34/2013. (XI. 28) önkormányzati rendelettel módosított 2014. január 01. napjától 2014. december 31. napjáig hatályos; a 32/2014 (XI. 27.) önkormányzati rendelettel módosított 2015. január 01. napjától hatályos 4. § b) pontja jogszabály-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói 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] Szentgotthárd Város Önkormányzat (a továbbiakban: Önkormányzat) Jegyzője 2018. december 07. napján kelt, Szt/5096-15/2018. számú határozatában a bíróság előtt folyó per felperesét (a továbbiakban: felperes) a 0232/11 helyrajzi számú, 4.000 m² alapterületű telek után 2013-2018. évekre telekadó megfizetésére kötelezte. Megállapította, hogy a telekadó összege 2013. évre 400.000 forint, 2014. évre 600.000 forint, 2015. január 01. napjától pedig évi 800.000 forint (összesen 4.200.000 forint) A felperes fellebbezése folytán eljáró Vas Megyei Kormányhivatal, perbeli alperes (a továbbiakban: alperes) a 2019. január 14. napján kelt, VA/HF01/90-2/2019. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A felperes kérte az alperes határozatának bírósági felülvizsgálatát. Ennek keretében kezdeményezte Szentgotthárd Város Önkormányzata Képviselő-testületének a telekadóról szóló 19/2011 (V.1.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) telekadó mértékéről szóló rendelkezése jogszabály-ellenességének megállapítására irányuló bírói indítvány megtételét a Kúria Önkormányzati Tanácsához.

A bírói indítvány és az önkormányzat védírata

[2] A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója a 2019. április 24. napján kelt, 1.K.27.202/2019/8. számú végzésében indítványozta a Kúria Önkormányzati Tanácsának

eljárása keretében az Ör. 2011. július 01. napjától 2013. december 31. napjáig hatályos; a 34/2013. (XI. 28.) önkormányzati rendelettel (a továbbiakban: Örm1.) módosított 2014. január 01. napjától 2014. december 31. napjáig hatályos; a 32/2014 (XI. 27.) önkormányzati rendelettel (a továbbiakban: Örm2.) módosított 2015. január 01. napjától hatályos 4. § b) pontjának jogszabály-ellenessége megállapítását és megsemmisítését.

[3] Az indítvány szerint az Ör. hivatkozott rendelkezése a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 6. § c) pontjába ütközik. Az indítványozó hangsúlyozta, hogy a Htv. 6. § c) pontja az Alaptörvény XV. és XXX. cikke szerinti, az adózók közötti egyenlőség elvét és a teherbíró képességhez kötött adókötelezettség 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 indítványozó hivatkozott álláspontja alátámasztása végett a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.036/2015/4. számú, a Köf.5.018/2016/4. számú és a Köf.5.038/2015/4. számú határozataira.

[4] Az indítványozó előadta, hogy az önkormányzat végrehajtási jellegű jogszabályban, az absztrakció meghatározott szintjén alkotja meg a helyi adófizetési kötelezettség szabályait, amelynek szempontjait – az egyéb jogszabályi környezet mellett – a Htv. rendelkezései, azon belül is a 6. § c) pontja határozza meg. Az önkormányzatnak értékelnie kell az illetékességi területe alá tartozó telkek rendeltetését, azok földrajzi elhelyezkedését, valamint a településre jellemző forgalmi értéket általában és a településen belüli forgalmi értékben jelentkező eltéréseket is. (Köf.5.021/2015/7., Köf.5.036/2015/4., Köf.5.018/2016/4.)

[5] Az indítványozó kiemelte, hogy a joggyakorlat szerint az adó konfiskáló jellege megállapítható, amennyiben az adó éves mértéke kiteszi az ingatlan 60-70%-át, de abban az esetben is, ha az adózó belátható időn belül – 5 év alatt – adó formájában megfizeti a telk vételárát (Köf.5.038/2015/4. számú határozat). Jelen esetben a felperes – a tárgyi ingatlan 2.000.000 forint forgalmi értékére figyelemmel – kicsivel több, mint 3 év alatt, azaz 5 éven belül telekadó formájában megfizeti az ingatlan forgalmi értékét.

[6] A Kúria a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 140. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó 42. § (1) bekezdése alapján az érintett Önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.

[7] Az Önkormányzat védiratában az indítvány elutasítását kérte. Álláspontja szerint a bírói indítvány egyrészt súlyos és alapvető tényállási hibában szenved, másrészt az indítványozó jogi álláspontja – a saját maga által megállapított tényállást alapul véve is – téves.

[8] Az Önkormányzat az ügyben irányadó valós tényállás megállapítása érdekében csatolta a 2019. május 28. napján kelt, ingatlanforgalmi szakértői véleményt, amely az ügyben szereplő ingatlan jelenleg fennálló forgalmi értékét 12.564.000 forintban állapította meg, utalva ezzel arra, hogy ez az összeg a bírói indítványban rögzített 2.000.000 forint forgalmi érték 628%-a. Az Önkormányzat hangsúlyozta továbbá, hogy az adótárgy a rábafüzesi városrészen helyezkedik el, mely korábban Szentgotthárd Város Önkormányzata Településrendezési terve szerint „kereskedelmi szolgáltató gazdasági” besorolást kapott, erre tekintettel az övezetben a közműhálózatot is fejlesztették. Az Önkormányzat mellékelte a Szentgotthárdi Közös Önkormányzati Hivatal Építésügyi Hatósága által kibocsátott „Tájékoztató” címet viselő, 2019. május 30. napján kelt iratot, amely tanúsága szerint Szentgotthárd Város helyi építési szabályzatáról és szabályozási tervéről szóló, módosított 19/2016. (VI. 30.) önkormányzati rendelet az adótárgyat a beépítésre szánt terület – gazdasági terület – kereskedelmi szolgáltató terület Gkszk1 jelű építési övezetbe sorolja. Az Önkormányzat kérte annak figyelembe vételét is, hogy a felperes tulajdonszerzését igazoló, Sopronban 2002. évi szeptember 20. napján kelt adásvételi szerződés alapján az adótárgy

vételára 10.000.000 forint volt. Az Önkormányzat álláspontja szerint „(...) életszerűtlen minősítéssel illelhető azon állítás, hogy egy – a magyar–osztrák határ közvetlen közelében elhelyezkedő, az ügyletkötéskor és, most is – felépítmény nélküli ingatlan 17 év alatt értékét nem tartja meg, sőt a forgalmi értékének az ötödére (20%-ára) esik vissza.” Az adó tárgyat képező ingatlannal szomszédos, szentgotthárdi 0232/10 hrsz.-ú „...” megnevezésű, 6000 m² területű – az adótárgynál másfélszer nagyobb alapterületű – ingatlanra 2018. január 03. napján jegyezték be 90.000.000 forint jelzálogot az ingatlan-nyilvántartásba, amely információ tovább erősíti az adótárgy forgalmi értékére vonatkozó önkormányzati álláspontot. Az Önkormányzat szerint az indítványozónak a perben az adótárgy forgalmi értékére nézve részletes bizonyítási eljárást kellett volna lefolytatnia, igazságügyi ingatlanforgalmi szakértő bevonásával.

[9] Az Önkormányzat másrésről kiemelte, hogy az indítvány –tényállási hibája mellett – téves jogi álláspontja miatt is elutasítandó. Hivatkozott a Vas Megyei Kormányhivatal 2019. január 14. napján kelt határozatára, mely megállapította, hogy: „(...) ha az adózó által állított 2.000.000. forint értékben fogadjuk el az ingatlan forgalmi értékét, akkor a 800.000 forint éves adóteher nem éri el az ingatlan forgalmi értékének 60-70%-át, az csak annak a 40%-a. Ez pedig a Kúria említett gyakorlata szerint nem konfiskáló jellegű, a telekadó mértéke nem oldódik el az adótárgy értékétől.” E körben utalt a Kúria Önkormányzati Tanácsának gyakorlatára (Köf.5.021/2018/4., a Köf.5.024/2016/5., Köf.5.081/2012, Köf.5.036/2015/4., Köf.5.018/2016/4., Köf.5.038/2015/4.). Hangsúlyozta továbbá, hogy az érintett ingatlan kiváló adottsággal rendelkezik, illetve a Köf.5.047/2018/3. számú határozatra hivatkozással jelezte, hogy a telekadó konfiskáló jellegének eldöntése esetén a tulajdon értékének változására és az egyéb körülményekre is figyelemmel kell lenni.

[10] Az alperes a Kúria Önkormányzati Tanácsához intézett, 2019. június 06. napján kelt iratában jelezte, hogy a felfüggesztett tárgyalás folytatása esetén vitatja a felperes által 2.000.000 forintban meghatározott forgalmi értéket.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[11] Az indítvány nem megalapozott.

[12] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el

[13] 1. Az indítvánnyal érintett Ör. 2011. július 01. napjától 2013. december 31. napjáig hatályos 4. § b) pontjának szövege a következő:

„4.§ Az adó mértéke

(...)

b) egyéb telek esetében 100 Ft/m² /év”

[14] Az Örm1. szövege 2014. január 01. napjától 2014. december 31. napjáig a következő:
„1.§. A telekadóról szóló 19/2011.(V.I.) önkormányzati rendelet 4.§ -a helyébe a következő rendelkezés lép:

„4.§ Az adó mértéke

(...)

b) egyéb telek esetében 150 Ft/m² /év”

[15] Az Örm2. szövege 2015. január 01. napjától a következő:

„1.§. A telekadóról szóló 19/2011.(V.I.) önkormányzati rendelet 4.§-a helyébe a következő rendelkezés lép:

(...)

b) egyéb telek esetében 200 Ft/m² /év

[16] 2. A Kúria az indítvány elbírálásakor megállapította, hogy a jelen ügyben a 2017-2018. adóéveket is érintette a vizsgálat, amikor a Htv. 6. § c) pontja nem az indítványban idézett szöveggel volt hatályban.

[17] Az indítványban hivatkozott Htv. 6. § c) pontjának 2017. január 1-től hatályos – az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló

2010. évi CXXII. törvény módosításáról szóló 2016. évi LXVI. törvény 93. § (2) bekezdés 1. pontja szerint módosított – szövege értelmében:

[18] *„Az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy: (...) c) az adó mértékét – az e törvényben meghatározott felső határookra, 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.”*

[19] 2017. január 1-jétől – a fent hivatkozott 2016. évi LXVI. törvény 85. §-ával beiktatott rendelkezés szerint – az önkormányzat helyi adó megállapítási jogát korlátozó rendelkezést a Htv. 7. § g) pontja tartalmazza az alábbiak szerint:

[20] *„7. § Az önkormányzat adómegállapítási jogát korlátozza az, hogy: (...) g) az adóalap fajtáját, az adó mértékét, a rendeleti adómentességet és adókedvezményt úgy állapíthatja meg, hogy azok összességükben egyaránt megfeleljenek a helyi sajátosságoknak, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek és az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselő képességének.”*

[21] A bírói indítvány az Ör. törvényességi vizsgálatának indítványozásakor csak a Htv. 6. § c) pontjára hivatkozott, de érvelése körében nem az adómaximum figyelmen kívül hagyására, hanem a rendeletalkotás idején hatályos 6. § c) pontjában megfogalmazottakra, így a perbeli ingatlan sajátosságainak, illetve a felperes teherbíró képességének figyelmen kívül hagyására utalt. A bírói indítvány a Htv. 7. § g) pontját nem jelölte meg, így a Kúria Önkormányzati Tanácsa az adó mértékét ezen jellemzőkkel összefüggésben nem vizsgálta, nem vizsgálhatta a 2017. és 2018. adóévek vonatkozásában.

[22] A Kúria a Kp. 143. § (3) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet vitatott rendelkezésével szoros összefüggésben álló rendelkezésének más jogszabályba ütközését is vizsgálhatja. A Kúria azonban nem léphet az indítványozó helyére, az indítványozó szerepének átvételét ugyanis a Kp. 143. § (3) bekezdése nem teszi lehetővé (Köf.5.007/2018/4.). Jelen esetben így nincs lehetőség az Ör. 4. § b) pontjának Htv. 7. § g) pontja szempontjából történő vizsgálatára. Hasonlóképpen döntött a Kúria korábban a Köf.5.013/2017/4. számú és a Köf.5.005/2018/3. számú határozataiban is, 2017. január 1. napjától kezdődő fizetési kötelezettség megállapítására irányuló ügyekben, mindkét esetben a Htv. 2016. december 31-ig hatályos 6. § c) pontjának sérelmét állító bírói indítvány alapján.

[23] Az indítványozó által hivatkozott Htv. 6. § c) pontja 2016. december 31. napjáig volt hatályban. Erre tekintettel csak a 2013., a 2014., a 2015. és a 2016. adóév vonatkozásában vizsgálható az Ör. 4. § b) pontjának a Htv. 6. § c) pontjába ütközése.

[24] Azt az indítványozó sem vitatta, hogy az Ör. 4. § b) pontja szerinti adótétel egyik adóévben sem haladja meg – a Htv. 22. § a) pontja szerinti felső határra (200 Ft/m²) figyelemmel - a Htv. 6. §-a alapján megállapított adómértéket, tehát a megállapított mérték önmagában nem törvénysértő. Ugyanakkor ez a tény – ahogyan erre a Köf.5021/2016/3.

számú határozat is utalt – még nem jelenti azt, hogy az adó mértéke ezáltal valamennyi törvényi követelménynek megfelel.

[25] 3. A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.034/2018/4. számú határozatában elvi élel állapította meg, hogy „az adómérték konfiskáló jellegének vizsgálatakor telekadó esetén az ingatlan forgalmi értékének van alapvető jelentősége, hiszen az adó mértéke ehhez képest minősülhet elkobzó, az ingatlan értékét felemésztő jellegűnek.”

[26] Jelen esetben a Kúria Önkormányzati Tanácsában kétség merült fel a védirat és annak mellékletei alapján az adótárgy bírói indítványban rögzített, felperes nyilatkozatán alapuló forgalmi értéke valós piaci értékét illetően a következők miatt.

[27] Az indítványozó az ingatlan – kizárólag a felek egyező nyilatkozatán, és nem szakértői véleményen alapuló – forgalmi értékét 2.000.000 forintban határozta meg. A felperes az ingatlan tulajdonjogát a 2002. évi szeptember 20. napján kelt adásvételi szerződéssel szerezte meg, melyben a szerződő felek az adótárgy vételárát 10.000.000 forintban jelölték meg. Ilyen mértékű értékcsökkenést 17 év alatt a schengeni határ megnyitásával együtt járó határ-menti forgalom visszaesése nem idézhetett elő. Kiemelendő, hogy a felperes ingatlana a tulajdonszerzés óta üresen áll, korlátlan hasznosításra alkalmas beépíthető telek. Szentgotthárd Város helyi építési szabályzatáról és szabályozási tervéről szóló, módosított 19/2016. (VI. 30.) önkormányzati rendelet az adótárgyat a beépítésre szánt terület – gazdasági terület – kereskedelmi szolgáltató terület Gkszk1 jelű építési övezetbe sorolja. A Kúria a Köf.5.018/2016/4. számú határozata elvi tartalmában hangsúlyozta, hogy „[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.” Hasonlóképpen fogalmaz a Köf.5.021/2016/3. számú határozatban is, rámutatva hogy „[a] helyi önkormányzatoknak a telekadó mértékének meghatározása során tekintettel kell lenni a telkek – közművesítettségében, közúton történő megközelíthetőségében rejlő – értékére is.” A felperes ingatlana kiváló tulajdonságokkal rendelkezik, közművesített és közúton is megközelíthető.

[28] A Kúria megítélése szerint az ingatlan bírói indítványban rögzített, felperes nyilatkozatán alapuló forgalmi értékének realitása a védirat mellékletét képező ingatlanforgalmi szakértői vélemény alapján még inkább megkérdőjelezhető. A szakértő az ingatlan 2019. évi forgalmi értékét reprezentatív összehasonlító adatok felhasználásával és korrekciós árképzéssel 12.564.000 forintban állapította meg, de az értékelést a tárgybeli 2013-2016. évekre nem végezte el, ezért a Kúria az adótárgy egyes adóévekben fennálló forgalmi értékére vonatkozó megalapozott következtetést nem vonhatott le. Ahogyan nem tartotta elfogadhatónak jelen ügyben valós piaci értéknek a felperes által bejelentett, a szerzés kori értékhez képest irreálisan alacsony forgalmi értéket, mivel azt egyéb adat (közokirat, szakvélemény) nem támasztotta alá, azzal a megjegyzéssel, hogy ezen tényállási elem vonatkozásában az indítványozó bíró mulasztása sem merülhet fel, akinek e körben nem volt kötelezettsége hivatalból bizonyítást lefolytatni a peres felek egyező nyilatkozatára figyelemmel. Ennek következtében jelen ügyben az adó konfiskáló jellege csak az adómérték viszonylatában volt vizsgálható.

[29] 4. Telekadó esetén az aránytalan adóztatással kapcsolatban mára a Kúriának kiérlelt gyakorlata van. Az adó konfiskáló jellegének megállapítására csak kivételesen és szélsőséges esetben kerülhet sor (Köf.5.013/2017/4.). Az az adómérték, amely évente a vagyon értékének közel 60–70%-át teszi ki súlyosan aránytalannak minősül, mivel belátható időn belül felemésztí az adótárgyat. A Köf.5.081/2012/4. számú ügyben az adótárgy értékének 70%-át

kitevő adóteher minősült túlzónak azzal, hogy az eloldódott a vagyontömeg értékétől. A Kúria a Köf.5.024/2016/5. számú határozatában pedig a telek értékének 64%-át kitevő éves adómértéket minősítette konfiskálónak arra tekintettel, hogy a következő adóévekben az adóteher összege meghaladta a telek értékét.

[30] Jelen eljárásban az adómérték az ingatlan bírói indítványban rögzített 2.000.000 forintban meghatározott forgalmi értékének 2013. évben 20%-át, 2014. évben 30%-át, 2015. évben 40%-át, 2016. évben 40%-át teszi ki, amely a fentiek szerint a Kúria gyakorlata alapján önmagában nem minősül konfiskáló jellegűnek. Összehasonlításképpen, legutóbb a Kúria Köf.5.005/2019/4. számú határozatában a telekadó mértéke az ingatlan forgalmi értékének 50%-át tette ki, amely önmagában nem minősült túlzónak, konfiskáló jellegűnek.

[31] Mindezek alapján a bírói indítványban rögzített forgalmi érték vonatkozásában nem állapítható meg az adó konfiskáló jellege 2013., 2014., 2015., és 2016. adóévekre. Erre tekintettel az ennél magasabb forgalmi értékek, így az adásvételi szerződésben szereplő 10.000.000 forint, illetve az ingatlanforgalmi szakértői véleményben található 12.564.000 forint vonatkozásában sem minősülhet a telekadó konfiskáló jellegűnek. Annak megállapításához szükséges adatok, hogy az éves adóteher milyen időn belül emészti fel az adótárgy értékét – a fent kifejtettek szerint – nem álltak a Kúria rendelkezésére. Ennek későbbi vizsgálatára csak egy esetleges újabb bírói indítvány alapján indult normakontroll eljárásban nyílik lehetőség, ha a perbíróság az eljárás folytatását követően az ingatlan vizsgált adóévekben fennálló forgalmi értékére nézve már bizonyítást folytatott le.

[32] Mindezek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 142. § (2) bekezdése alapján elutasította.

A döntés elvi tartalma

[33] A Kúria az arányosság kapcsán annak vizsgálatát, hogy a törvényes mértékű éves adóteher milyen időn belül emészti fel az adótárgy értékét, csak akkor tudja elvégezni a bírói indítvány alapján indult normakontroll eljárásban, ha a perbíróság a forgalmi értékre nézve már folytatott le bizonyítást. Önmagában nem lehet viszonyítási alap az adózó nyilatkozatán alapuló vagyonérték.

Záró rész

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

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

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

[37] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2019. július 2.

Dr. Patyi András s. k. a tanács elnöke; Dr. Dobó Viola s. k. előadó bíró; Dr. Horváth Tamás s. k. bíró