

## VII. A Kúria határozatai

### A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5017/2012/8. számú határozata

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

a dr. Horváth Zsuzsanna jogtanácsos által képviselt Budapest Főváros Kormányhivatala (1056 Budapest, Váci utca 62–64.) indítványozó,

a Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzata Képviselő-testületének

az építmény- és telekadóról szóló 41/2010. (XII. 20.) XI. rendelet módosításáról szóló 8/2011. (III. 2.) XI. rendeletének felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásban,

meghozta az alábbi

határozatot:

1. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzat Képviselő-testületének az építmény- és telekadóról szóló 41/2010. (XII. 20.) XI. rendelet módosításáról szóló 8/2011. (III. 2.) XI. számú rendelete törvényellenes, ezért az 2013. január 1. napján nem lép hatályba.
2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli a határozata Magyar Közlönyben való közzétételét.
3. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli, hogy határozatát – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon hirdessék ki.  
A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

#### Indokolás

1. A Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: Indítványozó) 30BP-489/1/2011. szám alatti 2011. április 18-án kelt törvényességi észrevételében felhívta a Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzata Képviselő-testületét (a továbbiakban: érintett Önkormányzat), hogy módosítsa az építmény- és telekadóról szóló, 8/2011. (III. 2.) XI. rendeletét (a továbbiakban: Ör.) – amely a 41/2010. (XII. 20.) XI. rendelete 7. § g) pontját módosítja – mivel az törvényt sértő.
2. Az érintett Önkormányzat képviselő-testülete 2011. június 23-i testületi ülésén megtárgyalta, de 230/2011. (VI. 23.) határozatában nem fogadta el a törvényességi észrevételben foglaltakat.
3. Az Indítványozó ezt követően a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 98. § (2) bekezdés a) pontja alapján az Alkotmánybírósághoz fordult és kérte az Ör. támadott rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését.
4. Az Indítványozó azzal indokolta törvényellenességre – és alkotmányellenességre – alapozott álláspontját, hogy az Ör. támadott rendelkezése a kivetett építményadó alól olyan indokok alapján biztosít mentességet, amelyre a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) nem ad lehetőséget az önkormányzati jogalkotó számára. Az építményadó vagyoni típusú adó, így az adókötelezettségnek minden adóalany esetében ugyanaz az alapja, jelesül az ingatlan tulajdon, azaz az adóalany tulajdonosi minősége. Ebben a körben az Indítványozó hivatkozott az Alkotmánybíróság 55/2008. (IV. 24.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) foglaltakra, amelyben a testület hátrányosan megkülönböztetőnek minősítette azt az önkormányzati szabályozást, amely szerint bizonyos lakásméret alatt nem kell megfizetnie az adót annak a magánszemélynek, aki az év első napján állandó lakosként van bejelentkezve az adó alapjául szolgáló ingatlanba.  
Az Indítványozó sérelmezte a támadott rendelkezést azért is, mivel az a Hatv.-be ütközően törvényt sértő cél megvalósítását szolgálja, jelesül az állandó lakosok számának növelése érdekében az önkormányzat normatív állami támogatásának növelését.  
Végül az Indítványozó aggályosnak minősítette a rendelkezést azért is, mert a mentesség nem csupán arra a lakástulajdonra terjed ki, amelybe a tulajdonos állandó lakosként bejelentkezett, hanem a tulajdonos valamennyi kerületi ingatlanára, amelyet lakásként használ, illetve hasznosít.

5. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 52. §-a alapján megküldte az indítványt az érintett Önkormányzatnak állásfoglalása beszerzése érdekében.
6. Az érintett Önkormányzat határidőben megküldött érdemi állásfoglalásában vitatta az Ör. támadott rendelkezésének törvénysértő jellegét. Részben a Hatv.-ben biztosított szabályozási autonómiájára, részben pedig a szabályozás kettős céljára hivatkozott. Eszerint a mentesség előnyt jelent a kerületi állandó lakosok és a kerületben székhellyel rendelkező gazdasági társaságok számára, részben viszont a kerületi állandó lakosok számának növekedése az önkormányzat magasabb állami normatívákban megjelenő gazdasági érdekét szolgálja.

II. 1. Az indítvány megalapozott.

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör.-t az indítvány keretei között vizsgálta. 2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye. Az Alaptörvény 25. cikk c) pontja szerint a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről. A Bszi. 24. § (1) bekezdés f) pontja szerint a Kúria dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLl. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 72. § (1) szerint „[a] 71. §-ban foglalt rendelkezéstől eltérően az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján a bírósághoz kell áttenni az e törvény hatálybalépését megelőzően a fővárosi és megyei kormányhivatal, illetve jogelődje által előterjesztett olyan indítványt, amely jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban önkormányzati rendelet vizsgálatára irányult, és az indítvány tartalmában önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését állítja. Az Alkotmánybíróság 2012. január 18-án kelt végzésével az indítványt áttette a Kúriához.

3. Az Indítványozó indítványát elsődlegesen az 1949. évi XX. törvény 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott hátrányos megkülönböztetés tilalmára alapította, amely alkotmányos elvet az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében is rögzít.

A Bszi. 24. § (1) bekezdés f) pontja értelmében a Kúria Önkormányzati Tanácsa „dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről”. E hatásköri szabály a Köf. 5031/2012. szám alatti határozat értelmében azt jelenti, hogy a Kúria, illetve a Kúria Önkormányzati Tanácsának feladata az, hogy „az önkormányzati normákat a törvényekkel összhangba hozza, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban tartsa” [MK. 2012/76. szám, 12041, 12045. II.6., a továbbiakban: Köf.]. Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközésének vizsgálatára a Kúria Önkormányzati Tanácsának nincs hatásköre, ezért ebben a tekintetben az Indítványt a Bszi. 55. § (3) bekezdése alapján elutasította.

4. A hivatkozott határozatban megállapította továbbá azt is, hogy „az önkormányzati rendszer hatályos szabályainak a mindenkor hatályos törvényekkel és más jogszabályokkal kell összhangban állni” (Köf.5031/2012., MK. 2012. évi 76. szám, 12041, II.6. pont). A Kúria Önkormányzati Tanácsa ezért a jelen határozatában is rámutat arra, hogy az Ör. törvényességét a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján vizsgálja. A vizsgálat alapját a jelen esetben – és figyelemmel arra a tényre, hogy a módosító önkormányzati rendelet még nem lépett hatályba –, a módosító Ör. támadott rendelkezése képezi.

5. Az Ör. támadott 2. §-a [a módosítandó önkormányzati rendelet 7. § g) pontja] értelmében mentesek az adó alól „azon lakások és lakrészek, amelyeket az adóalany lakás céljára használ vagy hasznosít; feltéve, ha a tulajdonos az adóév január 1. napján a XI. kerületben állandó lakóhellyel (nem magánszemély esetén: székhellyel) rendelkezik, az óvóhely, a lakóközösségek közös tulajdonában és közös használatában lévő helyiségek”.

A rendelkezés értelmében mentes az építményadó alól a lakás, vagy lakrész, amelyet lakás céljára használ vagy hasznosít az adóalany, akár úgy, hogy magánszemélyként maga lakik a lakásban mint tulajdonos, akár úgy, hogy magánszemélyként vagy gazdasági társaságként bérbé adja. A mentesülés a magánszemély illetve gazdasági társaság adóalany minden XI. kerületi ingatlanára kiterjed.

A mentesség feltétele az, hogy a magánszemély az adóév január 1. napján állandó lakóhellyel, a vállalkozó pedig bejelentett székhellyel rendelkezzen a XI. kerületben.

6. Az Alaptörvény értelmében „[a] helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között (...) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről”. Jóllehet a helyi önkormányzatok a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 44/A. § (1) bekezdés b) pontja szerinti gazdálkodási önállósággal az Alaptörvény értelmében már nem rendelkeznek, a helyi adópolitika kialakításában mégis relatíve nagy a szabadságuk.

7. Az adó közjövedelem, amely részben megteremti az állam és a közszolgáltatások anyagi alapját, részben pedig gazdaságpolitikai eszköz, mivel direkt vagy indirekt módon befolyásolja, orientálja a gazdasági élet szereplőinek magatartását.

Az adó a helyi közhatalom kezében is eszköz. Az adópolitika kialakításakor az önkormányzat az adó révén gazdaságossági, szociálpolitikai, helyi politikai, a költségvetési egyensúlyt szolgáló avagy egyéb szempontokat érvényesíthet. 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.

8. A helyi önkormányzat mérlegelési jogkörének a törvényi szabályok, ezen belül különösen a Hatv. rendelkezései szabnak korlátokat. A helyi közhatalom törvényben meghatározott körben, és meghatározott forrásokra tekintettel vehet ki adót. A Hatv. korlátokat állít az adóalanyok meghatározott körére, az adómérték megállapításának módjára, maximumára, illetve az adópolitika alakításában lényeges szerepet betöltő kedvezmények, és mentességek esetében is.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör. esetében nem az adópolitika alakítását, hanem a törvényi keretek megtartását vizsgálja.

9. Mindemellett az adó, mint jogintézmény a helyi önkormányzati jogalkotó esetében is megtartja alapvető sajátosságait.
10. A Hatv. 6. § c) pontja értelmében az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy „az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan (...) megállapítsa”.

Az Abh.-ban kifejtettek szerint a vagyoni típusú adók célja az arányos közteherviselés elvének megvalósítása: az adó alapja minden adóalany vonatkozásában ugyanaz, az ingatlantulajdon (ABH. 2008, 525, 532–533.). Az adókötelezettség tehát törvényi okból, a tulajdonolt vagyontömegre tekintettel keletkezik. A kötelezettség tartalma pedig a vagyontömeg értékéhez és az adóalany teherviselő képességéhez kell, hogy igazodjon.

11. Az eddigiekből az alábbi következtetések adódnak:

– Amennyiben az érintett Önkormányzat az építményadó kivetésével a lélekszámhoz kötődő állami normatív támogatását kívánja növelni, úgy az építményadó jogintézményét annak 10. pontban jellemzett lényegével ellentétes célra használja.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Hatv. rendelkezéseinek értelmezése körében szem előtt tartotta az Alaptörvény N) cikkében foglaltakat. Eszerint „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”. Az N) cikk (3) bekezdése szerint pedig „az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani”.

– A Hatv. 6. § c) pontjának „az adóalanyok teherviselői képességéhez igazodó” fordulata a Hatv. jogegyenlőségi szabálya is egyben. Arra utal, hogy az önkormányzati jogalkotó – a 6. § d) pontjában foglalt mentességeken túl – minden adóalany esetében a teherbíró képességhez igazítottan köteles az adófizetés mértékét megállapítani.

Vagyoni típusú adók, így az építményadó esetében az érintett önkormányzat nincs tekintettel az adófizetési kötelezettségben érvényesítendő jogegyenlőségre akkor, ha a vagyontömeg értékén és az adóalany teherbíró képességén túli szempontokat is értékel, így az adófizetési kötelezettséget az adóalany igazgatási szempontú lakhatásától teszi függővé.

12. Utal továbbá a Kúria Önkormányzati Tanácsa arra, hogy a Hatv. 6. § d) pontja szerint az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy „(...) az e törvény második részében meghatározott mentességeket, kedvezményeket további, így különösen a lakások esetében a lakásban lakóhellyel rendelkező eltartottak számától, a lakáson fennálló, hitelintézet által lakásvásárlásra, lakásépítésre nyújtott hitel biztosítékául szolgáló jelzálogjog fennállásától, a lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelmétől függő mentességekkel, kedvezményekkel bővítse (...)”.

Kifejezett korlátot jelent az önkormányzat adómegállapítási joga számára a Hatv. 7. § A 7. § e) pontja az adóalanyok egy meghatározott csoportja, a vállalkozók esetében úgy rendelkezik, hogy a vállalkozó „üzleti célt szolgáló épülete, épületrésze utáni építményadó, telke utáni telekadó és a helyi iparüzési adó megállapítása során – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – a 6. § d) pontja nem alkalmazható”.

13. A Hatv. tehát a 6. § d) pontjában szélesre nyitja ugyan a helyi adó alóli mentesülés szabályozásának lehetőségét, ám az építményadó esetében a mentesség a lehetséges adótárgyak közül elsődlegesen a lakásingatlanokat érinti, azon belül pedig egyértelműen a szociálpolitikai megfontolások irányába tereli a jogalkotást. Az építményadó, mint vagyonadó esetében tehát a mentességek szabályozását elsődlegesen a lakhatási lehetőségek fenntarthatósága, a lakhatás biztonsága motiválhatja.

14. Megjegyzendő továbbá az is, hogy a Hatv. 7. § e) pontjának 2011. november 30-ától hatályos módosítása értelmében a vállalkozók üzleti célra hasznosított épülete, épületrésze, ingatlana – függetlenül az építményadó fogalmi körébe

tartozó adótárgy mibenlététől – egyáltalán nem mentesíthető a 6. § d) pont szerinti szociális avagy akár gazdasági, helyi politikai stb., szempontok alapján. A vállalkozók üzleti tevékenységük körébe tartozó épületei, épületrészei csak a 13. §, az építményadó különös rendelkezései szerint mentesülhetnek az adófizetés kötelezettsége alól.

15. A fent kifejtettekből az a következtetés adódik, hogy az érintett Önkormányzat a lakás céljára használt lakásingatlan – a lakhatás biztonságát jelentő, de az adóalany teherbíró képességét is értékelő szociálpolitikai okokra tekintettel – mentesítheti az építményadó alól. Ebben az esetben azonban a mentesség alapja a tényszerű ottlakás, a lakásingatlan tényleges lakáscélú használata és nem a pusztán igazgatási jelentőséggel bíró állandó lakos minőség.

Ezzel szemben azonban a Hatv. a vállalkozó által használt építmények esetében a Hatv. 6. § d) pontján alapuló adómentességet – tekintet nélkül annak a vállalkozóra, illetve az érintett Önkormányzatra nézve esetleges gazdasági, gazdaságpolitikai előnyeire – egészében kizárja és a Hatv. 13. §-ára korlátozza.

16. A kifejtett indokok alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. 2. §-a – a módosítandó önkormányzati rendelet 7. § g) pontja – a Hatv. 6. § c) és d) pontjaiba, valamint a 7. § e) pontjába ütközően törvénytértő.

A Bsz. 55. § (2) bekezdés a) pontja értelmében „[h]a az önkormányzati tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti, vagy kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba”.

Mivel az Ör. vizsgált és törvénytértő rendelkezése még nem hatályos, ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az 2013. január 1. napján nem lép hatályba.

Budapest, 2012. július 2.

*Dr. Kalas Tibor s. k.,*  
az Önkormányzati Tanács elnöke

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
előadó bíró

*Dr. Balogh Zsolt s. k.,*  
bíró

Kihirdetve: 2012. július 25.

