



BUDAPEST FŐVÁROS
KORMÁNYHIVATALA

FŐIGAZGATÓ

Ügyiratszám: 30BP-489/1/2011.
Ügyintéző: Szőnyiné dr. Varga Krisztina

Tárgy: Törvényességi észrevétel a 8/2011.
(III. 2.) XI. ÖK. rendelettel módosított, az
építmény- és telekadóról szóló 41/2010. (XII. 20.)
XI. ÖK. rendelethez

Telefon: 235-1740
E-mail: varga.krisztina@bfkh.hu

Melléklet: -
Hiv. szám: -

Budapest Főváros XI. Kerület
Újbuda Önkormányzata
Képviselő-testülete

Budapest

Tisztelt Képviselő-testület!

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 98.§ (2) bekezdés a) pontjában biztosított törvényességi ellenőrzési jogkörömben eljárva ellenőriztem Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzata Képviselő-testületének az építmény- és telekadóról szóló, a 8/2011. (III. 2.) XI. ÖK. rendeletével (a továbbiakban: Örm.) módosított 41/2010. (XII. 20.) XI. ÖK. rendeletét (a továbbiakban: Ör.), és az alábbi

törvényességi észrevételt

teszem.

Az Ör. 7. § g) pontja a következők szerint szabályoz:

„Mentes az (építmény)adó alól

g) 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.”

Az Ör. fenti szakasza 2012. január 1. napjától a korábban hatályos szabályozáshoz képest a kerületben állandó lakóhellyel vagy székhellyel rendelkező adóalanyokra szűkítette le az építményadó megfizetése alól önkormányzati rendelet alapján mentesítettek körét.

Az építményadó a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 5. § a) pontja szerinti vagyoni típusú adónak minősül. A Hatv. 11. § (1) és 12. § (1) bekezdése értelmében főszabály szerint az adó megfizetésére az kötelezett, aki a naptári év első napján az építmény tulajdonosa.

A Hatv. 6. § d) pontja alapján „a helyi önkormányzat adó megállapítási joga arra terjed ki, hogy a Hatv. második részében meghatározott mentességeket, kedvezményeket, további mentességekkel, kedvezményekkel, így különösen a lakások esetében a lakásban lakóhellyel rendelkező eltartottak számától, a lakáson fennálló, hitelintézet által lakásvásárlásra, lakásépítésre nyújtott hitel biztosítékaul szolgáló jelzálogjog fennállásától, a lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelmétől függő mentességekkel, kedvezményekkel kibővítsé.”

Az önkormányzati jogalkotó szerv a „törvény keretei között” az építményadó vonatkozásában olyan szabályok megalkotására kapott felhatalmazást, melyek az adóalany ingatlan tulajdonához, vagyoni helyzetéhez mérten (természetesen nem egyedileg) értékelik a kedvezmények, mentességek meghatározását.

Az építményadó vonatkozásában megállapított, az adóalanyok körében tett különbségtétellel, az állandó lakosoknak nyújtott adómentesség megállapításával összefüggésben - hasonló tényállás mellett - az Alkotmánybíróság az 55/2008. (IV. 24.) AB határozatában az Alkotmány 70/A. §-ában meghatározott diszkrimináció tilalmába ütközést korábban már vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Alkotmányellenes megkülönböztetés mindezek alapján csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbségtételt, amely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti.

Az Alkotmánybíróság fenti határozatában kifejtette azt is, hogy az építményadó-kötelezettség megállapítása szempontjából az adóköteles ingatlanok tulajdonosai azonos csoportba tartozóknak - homogén csoportnak - tekinthetők, függetlenül attól, hogy ingatlanjuk állandó lakóhelyüknek minősül-e vagy sem. Az építményadó bevezetésére az önkormányzatokat felhatalmazó Hatv. alkalmazza ugyan az állandó és a nem állandó lakosok kategóriáit, és a kommunális adónak minősülő idegenforgalmi adónál a nem állandó lakosként való tartózkodást releváns - sőt döntő - körülményként értékeli, a törvény azonban a vagyoni típusú adók körében ilyen különbségtételt nem tesz. A Hatv. 12. § (1) bekezdése egységesen az ingatlantulajdonosokat határozza meg, mint az építményadó megfizetésére kötelezett adóalanyokat: „Az adó alanya (3. §) az, aki a naptári év (a továbbiakban: év) első napján az építmény tulajdonosa. Több tulajdonos esetén a tulajdonosok tulajdoni hányadaik arányában adóalanyok. Amennyiben az építményt az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog terheli, az annak gyakorlására jogosult az adó alanya. (A tulajdonos, a vagyoni értékű jog jogosítottja a továbbiakban együtt: tulajdonos).” A Hatv. közöttük semmilyen - pl. lakóhely - szempontból nem tesz különbséget. Az Alkotmánybíróság álláspontja pedig az, hogy a Hatv. által képzett csoport homogenitása nem látszólagos, hanem valódi: az építményadó, mint vagyoni típusú adó esetében az adókötelezettségnek minden adóalany vonatkozásában ugyanaz az alapja, mégpedig az ingatlantulajdon. **Az adókötelezettség tehát az érintett tulajdonosok, mint adóalanyok esetében azonos - a lakóhelytől teljes mértékben független - törvényi okból keletkezik.** Az állandó lakosok és a nem állandó lakosok tulajdonosi minősége között jogi szempontból nincs különbség, ezért önmagában az a tény, hogy az építményadó alanya az adó tárgyát képező ingatlant állandó lakóhelyeként használja-e, nem releváns, a tulajdonosok csoportján belül az építményadó szempontjából nem önálló csoportképző tényező.

Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy mivel a vagyoni típusú adók esetében az adófizetési kötelezettség alapja kizárólag az adóalany vagyoni helyzete, pl. ingatlan-tulajdonosi minősége, ezért ezen adók céljára tekintettel az önkormányzatok mozgásterülete bizonyos értelemben szűkebb, mint a kommunális jellegű adók esetében. Nincs lehetőségük ugyanis arra, hogy a településen életvitelszerűen élő állandó lakosoknak a nem állandó lakosokhoz képest végzett esetleges helyi

többletvekenységét értékeljék. Az ilyen mérlegelés ugyanis teljesen független lenne a vagyoni adó kivetésének céljától és az adó tárgyától is. Az önkormányzat azonban egyéb körülményeket figyelembe vehet. Az önkormányzat a helyi szükségletek, körülmények ismeretében birtokában nagyfokú önállósággal alakítja ki adópolitikáját, és ennek megfelelő, differenciált adórendszert hozhat létre. Az építményadó - általános - mértékének megállapítása esetén köteles figyelembe venni a Hatv. 6. § c) pontjában foglalt szempontokat. (A helyi sajátosságokat, az önkormányzat gazdálkodási követelményeit és az adóalanyok teherviselő képességét.) Ezeken túlmenően további differenciálásra van lehetősége az adókedvezmények, adómentességek megállapítása területén. E körben az önkormányzat gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket is érvényre juttathat: figyelemmel a helyi sajátosságokra, az adóalanyok egyes, speciális jellemzőkkel rendelkező csoportjainak - pl. szociális - körülményeire, teherviselő képességére, illetve (a Hatv. 13. §-ában foglaltakat kiegészítve) egy adott ingatlan (típus) jellegére, közérdekű vagy más funkciójára, valóban differenciált szabályrendszer megalkotására kerülhet sor.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az azonos helyzetben lévők között nem alapjogok tekintetében tett megkülönböztetés csak akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha nincs tárgyilagos megítélés szerinti ésszerű indoka, tehát önkényes.

A rendelet-tervezet bizottsági tárgyalása során és az Ör. módosításáról szóló 8/2011. (III. 2.) XI. ÖK. rendelet megalkotását alátámasztó képviselő-testületi előterjesztés indokolása értelmében is a **szabályozás eredeti célja az állandó lakosság szám növelése**, a lakók állandó lakosként való visszajelentkezésének előmozdítása volt. Az építményadó megfizetése alóli mentesség meghatározásakor így az önkormányzati jogalkotó nem a Hatv-ből kapott felhatalmazással élve, nem az adóalanyok vagyoni helyzetéhez igazodva állapította meg a mentességi szabályt, hanem egy, a vagyoni típusú adók kivetésének alapvető céljától idegen, a kerület állandó lakosság számát és így áttételesen az állandó lakosság szám után a központi költségvetésből juttatott normatív állami támogatások összegét növelni, befolyásolni kívánó intézkedést fogalmazott meg.

A kifogásolt rendeleti szabály mentesíti az építményadó fizetése alól:

- a vagyoni értékű jog jogosultját, ha az építményt lakás céljára használja vagy hasznosítja és az adóév január 1. napján a kerületben állandó lakóhellyel rendelkezik
- (fenti adóalany hiányában) az ingatlan tulajdonosát, ha az építményt lakás céljára használja vagy hasznosítja és az adóév január 1. napján a kerületben állandó lakóhellyel rendelkezik,
- azt a nem magánszemély tulajdonost, aki az építményt lakásként hasznosítja és az adóév január 1. napján székhellyel rendelkezik a kerületben.

Fentiekon túlmenően nem csak azon építményre vonatkozóan biztosít adómentességet ez a szabály, melyben az adóalanyt állandó lakosként bejelentették, hanem az adóalany a tulajdonában lévő, többi kerületi ingatlan tekintetében is adómentességet élvez. Ezt az értelmezést a kerület honlapján megjelent, az építményadó megfizetésével összefüggő hirdetményben foglaltak is megerősítették. A hivatkozott, elsődleges szabályozási cél (az állandó lakosok számának növelése) elérésére való törekvés miatt a kifogásolt szabályozási megoldás végső soron a vagyoni típusú adó megállapításának és kivetésének céljával ellentétesen, az adófizetési kötelezettség törvényben meghatározott alapjától, azaz az adóalany vagyoni helyzetétől (ingatlan-tulajdonosi minőségétől) elszakadva állapítja meg az építményadó megfizetése alóli mentességet. Ezért álláspontom szerint ez a rendelkezés sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt megkülönböztetés tilalmát és nem biztosítja az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésében megfogalmazott arányos közteherviselés elvét sem. Fentiek miatt az Ör. 7. § g) pontja az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik, mely szerint a helyi képviselő-testület feladatkörében alkotott rendelete nem lehet ellentétes más jogszabállyal.

Az Ötv. 99. § (1) bekezdésében biztosított jogkörben eljárva felhívom a Tisztelt Képviselő-testületet, hogy a jogsértést

60 napon belül

szüntesse meg.

Kérem, hogy az Ötv. 99.§ (1) bekezdésében foglaltak figyelembevételével a tett intézkedésről vagy egyet nem értésükről hivatalomat a döntés meghozatalától számított 5 napon belül külön levélben is tájékoztatni szíveskedjenek!

Egyebekben szeretném tájékoztatni a Tisztelt Képviselő-testületet, hogy az Ör. és az Örm. több ponton nem áll összhangban a 2010. március 1-jén hatályba lépett jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet (a továbbiakban: IRM rendelet), valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) rendelkezéseivel.

A Jat. 3. §-a értelmében jogszabályban nem ismételtető meg olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alkotmány alapján nem lehet ellentétes.

Az IRM rendelet 16. § (2) bekezdése szerint:

„A jogszabály tervezetében olyan jogszabály szövegére, amellyel a jogszabály az Alkotmány alapján nem lehet ellentétes, hivatkozás alkalmazásával utalni lehet, ha a jogalkalmazás megkönnyítése vagy a jogszabály megfogalmazása ezt megköveteli.”

A fentiek alapján önkormányzati rendeletben nem szerepelhetnek magasabb szintű jogszabályban szereplő előírások, még az értelmező rendelkezések között sem. Szó szerinti, vagy tartalmi idézés helyett - ha a jogalkalmazás megkönnyítése vagy a jogszabály megfogalmazása ezt megköveteli - hivatkozást kell alkalmazni.

Az Örm. 3. § (1) bekezdése szerint:

„Ez a rendelet - (...) - visszamenőleg 2011. január 1-jén lép hatályba.”

A Jat. 7. § (1)-(2) bekezdése szerint:

„(1) A jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet.

(2) Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját.”

Az IRM rendelet 80. §-a szerint:

„A hatálybalépés napját

a) a jogszabály kihirdetését követő meghatározott napban vagy a kihirdetést követő meghatározott hónap meghatározott napjában,

b) ha az a) pont alkalmazásával a hatálybalépés időpontja nem határozható meg egyértelműen, naptári napban kell meghatározni.”

A Jat. értelmében főszabály szerint a hatálybalépés időpontja a jogszabály kihirdetését követő valamely nap. Az IRM rendelet szerint a hatálybalépés időpontját a jogszabály kihirdetéséhez viszonyítva, mégpedig a kihirdetést követő meghatározott napban vagy a kihirdetést követő meghatározott hónap meghatározott napjában kell meghatározni. Ezen szabály alóli kivétel - a hatálybalépés időpontjának naptári napban történő meghatározása - alkalmazásának feltétele, hogy a hatálybalépés időpontja a főszabályt alkalmazva nem határozható meg a szabályozás célja által megkívánt egyértelműséggel.

A Jat. - a főszabály alóli kivételként - lehetővé teszi a kihirdetés napján történő hatálybaléptetést is, melynek feltétele, egyrészt, hogy a szabályozás célja másként nem elérhető, másrészt - tekintettel arra, hogy a jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogszabályok világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és előre láthatóak legyenek, illetve elérhetővé váljanak a címzettek számára -, a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját.

Abban az esetben, ha a szabályozás célja a szabályozást megelőző időpontban létrejött, módosult vagy akár már meg is szűnt jogviszonyok tartalmának megváltoztatása, illetve azokra vonatkozó szabályok megalkotása, ez akkor sem a kihirdetést megelőző időponttal történő hatálybaléptetéssel valósítható meg, ha egyébként a visszaható hatályú jogalkotás alkotmányos lenne. Ebben az esetben átmeneti vagy alkalmazási szabály megállapításával javasolt szabályozni.

Az Örm. 3. § (3) bekezdése szerint:

„Ez a rendelet 2012. január 5-én hatályát veszti.”

A Jat. 12. § -a az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) A módosító rendelkezés és hatályon kívül helyező rendelkezés a hatálybalépéssel, vagy ha a módosító, illetve a hatályon kívül helyező rendelkezés a módosítást, illetve hatályon kívül helyezést meghatározott időponthoz vagy jövőbeli feltételhez köti, ennek az időpontnak vagy jövőbeli feltételnek a bekövetkezésével végrehajtottá válik.

(2) A jogszabály (1) bekezdés szerint végrehajtottá vált rendelkezése a végrehajtottá válást követő napon hatályát veszti.”

A törvény ezzel a szabállyal bevezeti a joghatását már kifejtett módosító és hatályon kívül helyező rendelkezések „automatikus” hatályvesztését, amiről a jogalkotónak a jövőben nem kell tételesen rendelkeznie.

Kérem a Tisztelt Képviselő-testületet, hogy a fentiekben kifejtettekre tekintettel, a Jat., illetve az IRM rendelet rendelkezéseinek a betartására a jövőben fokozott figyelmet fordítsanak.

Budapest, 2011. április „18.”

Tisztelettel:

Dr. Pesti Imre
Kormány megbízott felhatalmazásával:

