



KÚRIA



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

Előhírdetés száma: 345

Az ügy száma: Köf.5023/2019/5. szám

A tanács tagjai: Dr. Patyi András a tanács elnöke
Dr. Varga Eszter előadó bíró
Dr. Balogh Zsolt bíró

Az indítványozó: Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

Az érintett önkormányzat: Mogyoród Nagyközség Önkormányzata
(2146 Mogyoród, Dózsa Gy. u. 40.)

Az érintett önkormányzat képviselője: Viszlói Ügyvédi Iroda; eljáró ügyvéd: dr. Viszlói Tamás (2100 Gödöllő, Hajnóczy u. 3.)

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- Mogyoród Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi telekadóról szóló 33/2012. (XI. 30.) számú önkormányzati rendelete 4. § (2) bekezdés a) pontja és 7. §-a jogszabály-ellenességének megállapítására és az alkalmazási tilalom kimondására 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.

I n d o k o l á s

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

- [1] A Pest Megyei Kormányhivatal a perben felülvizsgálni kért 2016. április 8-án kelt, PE/040/231-3/2016. számú jogerős határozatával 2013. adóévre a felperesi termelészövetkezet terhére a felperes tulajdonát képező, termelészövetkezeti földhasználati joggal terhelt, mogyoródi fekvésű, kivett út, illetve kivett saját használatú út megnevezésű, összesen 270.777 m² területű ingatlanok után 5.415.540,- forint telekadó különbözetet állapított meg és 2.707.770,- forint adóbírságot szabott ki. Határozatát a Mogyoród Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének (a továbbiakban: Önkormányzat) a helyi telekadóról szóló 33/2012. (XI. 30.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 4. § (2) bekezdés a) pontjára és 7. §-ára alapította. A felperes az alperesi határozat felülvizsgálata

Köf.5023/2019/5.

íránt előterjesztett keresetében jogszabálysértésre hivatkozással kérte a határozat – elsőfokú határozatra is kiterjedő – hatályon kívül helyezését és az elsőfokú adóhatóság új eljárásra kötelezését. Álláspontja szerint az Ör. a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 1. § (1) bekezdés c) pontjába és 6. § c) pontjába ütközik.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

- [2] A Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az alperesi határozat felülvizsgálata iránt folyamatban lévő perben a per tárgyalásának felfüggesztése mellett a 35.K.27.643/2016/47. számú végzésében indítványozta a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárását az Ör. 4. § (2) bekezdés a) pontja és 7. §-a jogszabály-ellenességének megállapítására és az alkalmazási tilalom kimondására vonatkozóan.
- [3] Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. nem felel meg a rendeletalkotás idején (2012. november 30.) hatályban volt Htv. 6. § c) pontjában és az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésében foglaltaknak.
- [4] A bíróság a perben kirendelt szakértő szakvéleménye és a felek nyilatkozatai alapján megállapította, hogy a felperesi termelőszövetkezet földjeinek kiadása az 1990-es években megtörtént, a mezőgazdasági földek magántulajdonba kerültek. Ezeknek az ingatlanoknak a megközelítését a mezőgazdasági területeket behálózó feltáró utak biztosítják, melyek az ingatlan-nyilvántartásban önálló helyrajzi számon, kivett útként vannak nyilvántartva. A perbeli ingatlanok olyan feltáró utak, amelyek a felperes tulajdonában maradtak. A szakvélemény szerint a perbeli esetben a piaci összehasonlító földérték és a hozamszámítás szerinti érték elválik egymástól, az idegen tulajdonú földek műveléséből eredő haszonból a felperes nem részesül, így az utak hozamszámítási értéke a felperes számára nulla.
- [5] Az indítványozó álláspontja szerint az Önkormányzat a rendelet megalkotásakor nem volt tekintettel a perbeli ingatlanok helyi sajátosságaira, az adókötelezettség és az adómérték meghatározásakor nem volt figyelemmel arra, hogy a felperesi szövetkezet tulajdonában maradt utakat nem a felperes, hanem az utakat környező telkek tulajdonosai, használói használják, vagy közútként funkcionálnak. A felperes az utakat környező idegen tulajdonú földeken nem végez gazdálkodási tevékenységet, azok használatából nem származik jövedelme, így számára az utaknak értéke nincs, ekként a kivetett adó rövid időn belül felemészti azok értékét, így az adó kivetése konfiskáló jellegű.
- [6] Indítványában hivatkozott arra is, hogy az adóketetés a felperest azt meghaladó részben kötelezi a közös szükségletek fedezéséből részvállalásra, mint amennyire ezt a körülményei lehetővé teszik. Az Önkormányzat így az adóalanyok teherviselő képességére sem volt figyelemmel az Ör. rendelkezéseinek megalkotásakor, ugyanis annak ellenére állapított meg az egész településre érvényes egységes adómértéket, hogy a perbeli ingatlanok jellemzői jelentősen eltérnek a többi településrész ingatlanjainak sajátosságaitól. Utalt arra is, hogy a földkiadás után visszamaradt perbeli utak tulajdoni rendezésének elhúzóására a felperesnek nincs ráhatása.
- [7] A Kúria a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 140. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó 42. § (1) bekezdése szerint az érintett Önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.
- [8] Az Önkormányzat által előterjesztett védírat szerint a felperesnek több olyan útnak nem minősülő ingatlana is van, amelyeket a tulajdonában vagy kezelésében lévő úton keresztül tud

Köf.5023/2019/5.

megközelíteni, így azt nem lehet kimondani, hogy a felperes nem folytat gazdálkodó tevékenységet az utakat környező területeken. Hivatkozott továbbá arra, hogy a perbeli ingatlanok (kivett utak) a település többi magántulajdonában levő útjaihoz hasonlóak, így a különbségtétel a település közigazgatási területén való elhelyezkedése szempontjából csak ügyi aspektusból lenne releváns. Kifejtette, hogy a telekadó mértékének meghatározásakor az adótárgyak típusa szerint indokolt differenciálni, mint ahogy az az Ör-ben meg is történt.

- [9] Előadta, hogy a Htv. nem tartalmaz megkötést a „telek” adóztatása esetén a tulajdonosának haszonszerzésére és az adótárgyból származó esetleges bevételeire vonatkozóan. Ezzel összefüggésben rögzítette azt is, hogy a szakértő a piaci forgalmi érték alapú adóztatással kapcsolatban fejti ki a véleményét, ugyanakkor az Ör. területi alapú adóztatást szabályoz.
- [10] Az adómértékkel kapcsolatban hangsúlyozta, hogy az éves adóteher a telek forgalmi értékének csupán 5,1%-át teszi ki, ez a kúriai gyakorlat szerint nem minősül konfiskáló jellegűnek. Az Önkormányzat a forgalmi érték megállapításakor a perben nem érintett kivett út művelési ágú ingatlan kisajátítási ügyben meghatározott kártalanítási mértékét vette alapul.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

- [11] Az indítvány nem megalapozott.
- [12] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése alapján bírálta el. Az indítvánnyal érintett Ör. sérelmezett rendelkezéseinek alkalmazandó jogszabálysövege a következő.

„4. § (2) Mentés az adó alól az Önkormányzat illetékességi területén lévő telek, az alábbiak kivételével:

a) A Földhivatali Ingatlan Nyilvántartásban (a tulajdoni lapon), kivett útként feltüntetett terület, nagyságára tekintet nélkül (...)”

„7. § Az adó mértéke: 20 Ft/m².”

- [13] A Kúria Önkormányzati Tanácsa már több korábbi határozatában rögzítette, hogy a bírói kezdeményezés esetén azt a jogot vizsgálja, amelyet a bírónak alkalmaznia kell. Így kerülhet sor az abban az időszakban hatályos magasabb jogszabályok figyelembe vételére (Köf.5012/2016/4., Köf.5083/2012/4., Köf.5021/2018/4.). A perbeli ügyben a jogvita tárgyát az indítványozó bíróság előtt 2013. adóévhez kapcsolódó telekadófizetési-kötelezettség képezte, így a 2013. adóévre vonatkozóan a Htv. 2013-ban hatályos normaszövege jelenti az alkalmazandó jogot.
- [14] A vizsgált időszakban hatályos Htv. 6. § c) pontja szerint az önkormányzat adómegállapítási joga, hogy az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan – az e törvényben meghatározott felső határokra, 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.

Köf.5023/2019/5.

- [15] A Htv. 6. § c) pontja tehát három szempontot rendelt az adómérték meghatározásához: az önkormányzat az adómértékben a helyi sajátosságokat, az adóalanyok teherbíró képességét és az önkormányzat gazdálkodási követelményeit érvényesítheti. E törvényi szabályozás implicit módon foglalta magában a differenciálás kötelezettségét.
- [16] Az önkormányzatok telekadóztatási gyakorlatának vizsgálata során a Kúria Önkormányzati Tanácsa több elvi jelentőségű megállapítást fogalmazott meg. A telekadó mértékére vonatkozó rendelkezés törvényességét vizsgáló Köf.5001/2013. számú határozatában – az Alkotmánybíróság határozataira utalással – megállapította, hogy „a vagyoni típusú adók célja az arányos közteherviselés elvének megvalósítása: a vagyonadó alapja minden adóalany vonatkozásában ugyanaz, a vagyontömeg, jelen esetben az ingatlantulajdon. Az adókötelezettség törvényi okból, a tulajdonolt vagyontömegre tekintettel keletkezik”. Ez azt jelenti, hogy a kötelezettség tartalma, mértéke a vagyontömeg értékéhez – amely egyben az adóalany teherviselő képességét is jelenti – igazodó kell legyen. „Ez az alapja a vagyonadók esetében az adózókkal szembeni azonos (önkormányzati) jogalkotói elbánásnak. E megállapítás normatív alapját elsődlegesen az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése adja, e követelményt az önkormányzati jogalkotó esetében ugyanakkor a Htv. 6. § c) pontja közvetíti”. (Köf.5001/2018/5.)
- [17] A teherbíró képességhez igazodó közteherviselés alkotmányos kötelezettsége magában foglalja – többek között – az adómérték arányosságát. Ezt az arányossági követelményt a telekadóról szóló szabályozásra vonatkoztatva a Kúria ítélezési gyakorlata az adómérték meghatározásának differenciáltságához szorosan kapcsolódó kérdésként vizsgálta. A Köf.5021/2016/3. számú határozatában arra mutatott rá, hogy a helyi önkormányzatoknak a telekadó mérték meghatározása során tekintettel kell lenniük a telkek közművesítettségében, közúton történő megközelíthetőségében rejlő értékére is. A Köf.5018/2016/4. számú határozat azt emelte ki, hogy az önkormányzatnak értékelnie kell az illetékességi területe alá tartozó telkek rendeltetését, azok földrajzi elhelyezkedését, a településre jellemző eltérő forgalmi értéket általában, és a településen belüli forgalmi értékekben jelentkező eltéréseket is. Továbbá megjelent az a szempont is, hogy adott kategórián belül ne legyen olyan nagy eltérés, ami jogszerűen nem indokolható.
- [18] Az Ör. vitatott 4. § (2) bekezdés a) pontja – az egyébként adómentes telkek körében, kivételként – említi a (tulajdoni lapon) kivett útként feltüntetett területet. Önmagában az a tény, hogy az önkormányzat kivett útként jelzett terület vonatkozásában állapít meg helyi adó kötelezettséget nem sérti a Htv. hivatkozott szabályait, a fentiek szerint ugyanis a vagyonadó alapja a vagyontömeg, jelen esetben az ingatlantulajdon. Az indítványban felhozottak, miszerint a perben érintett területek jogi sorsa nem rendezett, illetve hogy erre a felperesnek nincs ráhatása, nem értékelhetők az ingatlanok helyi sajátosságai körében, ez az önkormányzati szabályozás szempontjából irreleváns. A Kúria gyakorlata szerint a helyi sajátosságok körében értékelhető pl. a telkek hasznosítása, funkciója, illetve mérete. E szempontok jelennek meg az Ör. 4. § (3) bekezdésében, ugyanis a mentességi okok között említi a vállalkozónak nem minősülő adóalanyok esetében az 5.000,- Ft-ot meg nem haladó éves telekadó mértéket, illetve a kivett magánutat, ha az adóalany saját tulajdonában lévő, általa lakott lakóingatlana más módon nem közelíthető meg. Az Ör. eleget tesz – a Htv-ben expressis verbis ki nem mondott –, de a releváns Kúriai gyakorlat által elvárt differenciált szabályozás követelményének is, három adótárgy között tesz ugyanis distinkciót: kivett út; legalább 20.000 m² nagyságú, művelési ág kivett megnevezésű terület; és beépíthető telek.
- [19] Az Önkormányzati Tanács a fentieket követően azt vizsgálta, hogy az adó mértékének megállapítása megfelel-e a Htv-ben foglalt feltételeknek.

Köf.5023/2019/5.

- [20] A Htv. 21. §-a az adókimutatás évében az adó alapját az önkormányzat döntésétől függően a telek m²-ben számított területében, vagy a telek korrigált forgalmi értékében állapította meg. Az adó éves mértékének a Htv. 22. §-ában meghatározott felső határa 200 Ft/m², a fogyasztói árszínvonal változással 2013. adóévre 301,5 Ft/m², azaz az Ör. 7. §-ában megállapított 20 Ft/m² nem ütközik a Htv-ben megállapított adómaximumba.
- [21] A Htv. 6. § c) pontjába ütközés vizsgálatokor az adómaximumon túl vizsgálandó az adóztatott ingatlan forgalmi értéke és a telekadó éves mértékének az összevetése.
- [22] A Kúria a Köf.5042/2016/5. számú határozatában a forgalmi érték kérdésével kapcsolatban is állást foglalt és azt állapította meg, hogy normakontroll eljárásában a Bszi. alapján nincs lehetőség bizonyítás felvételére, erre a jelen eljárásban alkalmazandó Kp. sem ad lehetőséget, ezért a telekadóval kapcsolatos ügyekben a telek forgalmi értékének meghatározása során a bírói kezdeményezésben rögzített értékből kell kiindulni.
- [23] Az indítványozó bíróság a szakértői véleményben foglaltak alapján kifejtette, hogy – mivel a felperesnek a vitatott területekből (kivett utakból) közvetlen gazdasági haszna nem származik – a telkek hozamszámítás szerinti értéke nulla.
- [24] A Kúria osztja a védiratban foglaltakat, mely szerint a Htv. nem tartalmaz megkötést a telek adóztatása esetén a tulajdonosának haszonszerzésére és az adótárgyból származó esetleges bevételeire vonatkozóan. Ebből következően az arányosság vizsgálatokor a telek piaci forgalmi értékét kell alapul venni.
- [25] A szakértő az egyes telkek vonatkozásában a piaci forgalmi értéket 2013. január 1. napjára vonatkozó állapotra a következők szerint állapította meg: a belterületi 1558 hrsz.-ú telek (30 m², 375 Ft/m² korrigált fajlagos ár) forgalmi értéke 11.250,- Ft; a belterületi 1573/67 hrsz.-ú telek (3043 m², 375 Ft/m² korrigált fajlagos ár), forgalmi értéke 1.141.125,- Ft; a külterületi 011/7 hrsz.-ú telek (7384 m², 122,5 Ft/m² korrigált fajlagos ár) forgalmi értéke 904.540,- Ft; a külterületi 049/5 hrsz.-ú telek (3855 m², 122,5 Ft/m² korrigált fajlagos ár) forgalmi értéke 472.238,- Ft; a külterületi 049/12 hrsz.-ú telek (2843 m², 122,5 Ft/m² korrigált fajlagos ár) forgalmi értéke 348.268,- Ft; a külterületi 073/6 hrsz.-ú telek (8919 m², 375 Ft/m² korrigált fajlagos ár) forgalmi értéke 3.344.625,- Ft; a külterületi 0136/1 hrsz.-ú telek (74 m², 375 Ft/m² korrigált fajlagos ár) forgalmi értéke 27.250,- Ft; a külterületi 0198/3 hrsz.-ú telek (2261 m², 122,5 Ft/m² korrigált fajlagos ár) forgalmi értéke 276.973,- Ft.
- [26] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a szakértő által meghatározott forgalmi értéket alapul véve megállapította, hogy a fizetendő adó mértéke (az Ör. szerinti 20 Ft/m²-el számolva) az 1558, az 1573/67, a 073/6, a 0136/1 hrsz.-ú ingatlanok vonatkozásában a forgalmi érték 5,3%-át, a 011/7, a 049/5, a 049/12, a 0198/3 hrsz.-ú ingatlanok esetén a forgalmi érték 16,3%-át teszi ki. A Kúria ezzel összefüggésben utal arra, hogy a védirat szerint az 1558, az 1573/67, a 073/6 és a 0136/1 hrsz.-ú telkek szakértő által megállapított fajlagos értéke (375,- Ft/m²) nagyságrendileg megegyezik a környező területek legalacsonyabb kisajátítási kártalanításának mértékével (389,- Ft/m²).
- [27] A Kúria ítélezési gyakorlata szerint az adó konfiskáló jellegének megállapítására csak kivételesen és szélsőséges esetben kerülhet sor. A Kúria a Köf.5024/2016/5. számú határozatában a telek értékének 64%-át kitevő éves telekadó mértéket minősítette konfiskálónak arra tekintettel, hogy a következő adóévekben az adó mértéke meghaladta a

Köf.5023/2019/5.

telek értékét. A teherbíró képességgel összhangban nem állóként semmisítette meg a Kúria Zalaszentiván Község Önkormányzata által alkotott rendelet telekadó mértékét meghatározó rendelkezéseit, megállapítva, hogy az adótárgy értékének közel 70%-át kitevő mértékű éves telekadó-mérték számottevően eloldódott az adóztatott vagyontömeg értékétől (Köf.5081/2013., MK 2013., 42. szám).

- [28] Jelen esetben a fenti körülmény nem áll fenn, ezért az Ör. vitatott rendelkezései nem ellentétesek a Htv. 6. § c) pontjában foglalt előírásokkal, valamint nem sértik az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésében foglalt arányosság követelményét sem. A rendeletben megállapított telekadó mértéke jóval az adómaximum alatt van. Az önkormányzati szabályozás a mentességi okok meghatározásával, illetve az adótárgyankénti differenciálással figyelemmel van a helyi sajátosságokra és az adóalanyok teherbíró képességére.
- [29] A fentiekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 142. § (2) bekezdése alapján elutasította.

A döntés elvi tartalma

- [30] *A teherbíró képességet meghaladó, a vagyont elvonó, konfiskáló jellegű az az adó, amely mértékénél fogva és az adó tárgyát képező vagyontömeghez képest súlyosan aránytalan. Nem minősül ilyennek az a telekadó, amely évente a telkek értékének 5,3-16,3%-át teszi ki.*

Záró rész

- [31] A Kúria az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.
- [32] 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.
- [33] A határozat helyben történő közzététele a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.
- [34] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2019. november 12.

Dr. Patyi András s.k. a tanács elnöke, Dr. Varga Eszter s.k. előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt s.k. bíró