



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

Az ügy száma: Köf.5028/2019/5. szám

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

Az indítványozó: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

Az érintett önkormányzat: Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata
(1211 Budapest, Szent Imre tér 10.)

Az érintett önkormányzat képviselője: Pacsay & Sándor Ügyvédi Iroda; eljáró ügyvéd: dr. Sándor Tamás Zoltán (1024 Budapest, Kút u. 3.)

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 28/2017. (XII. 1.) számú önkormányzati rendelete 8. § (3) bekezdés e) pontja jogszabály-ellenességének megállapítására, megsemmisítésére 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] Budapest Főváros XXI. Kerület Csepel Önkormányzatának (a továbbiakban: Önkormányzat) Jegyzője (a továbbiakban: elsőfokú adóhatóság) a IV/8202/2018. számú határozatával a bíróság előtt folyó per felperesét (a továbbiakban: felperes) a tulajdonában álló 209988 helyrajzi számú adóköteles ingatlan után 2018. január 1. napjától évi 56.681.715 forint

Köf.5028/2019/5.

telekadó megfizetésére kötelezte. Az elsőfokú adóhatóság a határozatát Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 28/2017. (XII. 1.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 8. § (1)-(3) bekezdésére, 10-11. §-aira, valamint a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 17-20. §-aira alapította.

- [2] A felperes fellebbezése folytán eljáró Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: alperes) a BP/1008/08309-3/2018. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

- [3] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az alperesi határozat felülvizsgálata iránt folyamatban lévő perben az eljárásnak a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 144. §-a szerinti felfüggesztése mellett a 22.K.32.542/2019/2. számú végzésében indítványozta a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárását az Ör. 8. § (3) bekezdés e) pontja jogszabály-ellenességének megállapítására, megsemmisítésére és az alkalmazási tilalom kimondására vonatkozóan.
- [4] Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. nem felel meg a Htv. 7. § g) pontjában foglaltaknak, mely jogszabályhely szerint 2017. január 1-től az adóalap fajtája, az adó mértéke, a rendeleti adómentesség és adókedvezmény úgy állapítható meg, hogy azok összességükben egyaránt megfeleljenek a helyi sajátosságoknak, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek és az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselő képességének.
- [5] Az indítványozó kifejtette, hogy az adófizetési kötelezettség nem tölti be eredeti, a helyi közterhekhez a teherviselés arányában történő hozzájárulás funkcióját akkor, ha az kizárólag egy, a szabályozás alapján jól körülhatárolható adóalanyt céloz. Álláspontja szerint diszkriminatív a rendeletalkotás, amennyiben az önkormányzat az adó mértékét úgy igazítja egy meghatározott adózó viszonyaihoz, hogy az más adózót is érint ugyan, azonban de facto egy adózót céloz. A III. számú övezetben ugyanis – melyben a perbeli ingatlan található – a telkek nagy részére nem terjed ki a telekadó, mivel azok állami, illetve önkormányzati tulajdonban vannak. A tényleges telekadó fizetési kötelezettség alá eső területeken az önkormányzat által kivetett adó, több mint 95%-át a felperes köteles megfizetni, ezért – az indítványozó megítélése szerint – a speciális adómérték egyetlen adóalanyt céloz, azaz a szabályozás nem normatív jellegű.
- [6] Az indítványozó hivatkozott továbbá arra, hogy az önkormányzat nem adta indokát – a szándéka szerint 2017. január 1. napjától bevezetett, ténylegesen 2018. január 1. napjától érvényesülő – a törvényi felső határt elérő (337 Ft/m²) jelentős adóemelésnek, a fejlesztési lehetőségekben ugyanis nem történt változás és továbbra sincs a területre érvényes kerületi szabályozási terv.
- [7] A Kúria a Kp. 140. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó 42. § (1) bekezdése szerint az érintett Önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.
- [8] Az Önkormányzat által előterjesztett védirat szerint a felperes egy hatalmas kiterjedésű adózási övezet nagyobb részét tulajdonolja, mint a többi tulajdonostárs, ebből következően a

Köf.5028/2019/5.

teljes övezetet érintő adóteherből terület-arányosan több adó fizetésére köteles, mint tulajdonostársai.

- [9] Előadta továbbá, hogy az Ör. 2016. évi 231. számú rendelettervezeti előterjesztésének indokolása szerint a vitatott terület egyedi jellemzőkkel bír, nagy része beépítetlen terület (volt), nagysága, városközponthoz közelsége jelentős ingatlanpiaci potenciált jelent. A már beépített területeken a vízfelület közelsége szintén kuriózumot jelenthet az ingatlanpiaci befektetők számára. A terület sajátos infrastruktúrája (vízi-, vasúti-, teherforgalom), földrajzi elhelyezkedése és gazdasági lehetőségei révén Csepel többi területéhez képest előnyösebb paraméterekkel bír. Az önkormányzat – a gazdasági válságot követően – az új építésű lakások ÁFA tartalmának kormányzati csökkentése okán bekövetkezett lakócélu ingatlanfejlesztési piaci felfutásra is figyelemmel döntött úgy, hogy 2017-től kezdődően az ingatlanfejlesztésre speciálisan alkalmas (jellemzően be nem épített) területekre különös adómértéket állapít meg.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

- [10] Az indítvány nem megalapozott.
- [11] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése alapján bírálta el. Az indítvánnyal érintett Ör. sérelmezett 8. § (3) bekezdés e) pontjának rendelkezése a következő.

„(3) Az adó évi mértéke: e) a III. számú övezet területén 337.- Ft/m².”

A Htv. 7. § g) pontjában foglaltak szerint „az önkormányzat adómegállapítási jogát korlátozza az, hogy 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.”

- [12] A Kúria Önkormányzati Tanácsának először abban kérdésben kell állást foglalnia, hogy az Ör. szabályozása megfelel-e a normativitás követelményének.
- [13] A Kúria az iratok alapján megállapította, hogy az övezetben tényleges telekadó fizetési kötelezettség összesen 796.595 m² terület esetében áll fenn (a III. számú övezetbe tartozó ingatlanok összterülete 2.103.683 m²). Ebből felperes tulajdonát több önálló telekingatlan alapján 757.551 m² telekadó köteles terület képezi, a további megközelítőleg 40.000 m² területnek (összesen 60 ingatlan) más tulajdonosa(i) van(nak).
- [14] A normativitás és ezzel együtt a diszkrimináció kérdésével kapcsolatban a Kúria több határozatában foglalkozott. Az indítványozó által is hivatkozott Köf.5010/2018/3. számú határozatában azt állapította meg, hogy az Ör. és a Htv. mentességi szabályai által olyan jogi helyzet keletkezik, ami alapján adófizetési kötelezettség az Ör. által képzett homogén csoportot közteherviselési szempontból indokolhatatlanul és egy alanyra kiterjedően megkülönböztetően differenciálja. Ennek következtében az a szabályozás, amelyik adott építési övezet telektulajdonosai közül, a megszabott mentességi okoknak nem megfelelő helyzete folytán egyetlen jogalany, meghatározott adótárgy alapján való egyedüli kötelezésére épül, sérti az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Etv.) 9. §-át.

Köf.5028/2019/5.

- [15] A Kúria megállapította, hogy a jelen esetben az Ör. által létrehozott olyan homogén csoportról, amely viszonyítási alap lenne az adófizetésre kötelezett vonatkozásban, nem beszélhetünk, azaz hiányzik az összehasonlítás alapja, amelyre tekintettel a diszkrimináció egyáltalán vizsgálható lenne. Ezzel, valamint a normativitással összefüggésben a Kúria hangsúlyosan mutat rá a fent hivatkozott Köf.5010/2018/3. számú határozat alábbi fordulatára: „a mentességi okoknak nem megfelelő helyzete folytán egyetlen jogalany, meghatározott adótárgy alapján való egyedüli kötelezésére épül.” Jelen ügyben egyrészt nem „meghatározott adótárgyról” van szó, hanem minden olyan adótárgyról (telekről), amely nem részesül adómentességben, mert nem magánszemély tulajdonában álló beépítetlen telek. Nem befolyásolja a rendelet normativitását az, hogy ezek a mentességben nem részesülő telkek egy (vagy több) címzett tulajdonában állnak-e. (Köf.5008/2019/4.)
- [16] A Kúria kiemeli továbbá, hogy az érintett övezetben megközelítőleg 40.000 m² területnek (további 60 ingatlan) más tulajdonosa(i) van(nak), azaz nem „egyetlen adóköteles jogalanyra” vonatkozik a szabályozás.
- [17] Az a tény, hogy az érintett adóköteles területekre kivetett telekadó több mint 95%-át egyetlen adóalany (a felperes) köteles megfizetni nem a vonatkozó szabályozás diszkriminatív jellegének következménye, hanem az érintett terület adott időszakban (adóévben) fennálló tulajdonosi szerkezetéből fakad. A Köf.5021/2015/7. számú határozat elvi tartalmában a Kúria kimondta, hogy a jogszabályi absztrakció szintjén nem válik kirívóan eltúlzottá, azaz törvénysértővé az adómérték azért, mert az adózót több, egyenként nagyobb kiterjedésű telke után magasabb évi adókötelezettség terheli. Az arányos mértékű, a hasonló helyzetben lévő – homogén csoportba tartozó – adózókat egyenlően terhelő adó nem minősíthető az adózó tevékenységét közvetetten és nem adóztatási jelleggel befolyásoló gazdasági szabályozó eszköznek.
- [18] A fentiekre tekintettel a Kúria megállapította, hogy az Ör. vitatott rendelkezése megfelel a normativitás követelményének és a szabályozás nem diszkriminatív jellegű. E tekintetben tehát az Ör. nem jogszabálysértő.
- [19] A Kúriának mindezeket követően abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy jogszerű-e a telekadó mértékének indítványban foglaltak szerinti „jelentős emelése”.
- [20] Az iratok alapján megállapítható, hogy a felperes tulajdonában álló ingatlanok 2018. január 1-től kerültek a III. számú övezetbe és ezzel változott (nőtt több mint a kétszeresére) a telkek után fizetendő adó mértéke. Az indítványból és korábbi kúriai ítéletekből (Kfv.V.35.309/2018/21., Kfv.I.35304/2018., Kfv.I.35.308/2018.) az olvasható ki, hogy a jogalkotó önkormányzat szándéka szerint, a vitatott felperesi területek már 2017. január 1-től a település azon részébe tartoztak volna, ahol az adó mértéke 335.- Ft/m² volt. A normavilágosság hiányára hivatkozva azonban a fenti kúriai ítéletek kimondták, hogy a felperesi ingatlanokra nem vonatkozik (egyértelműen) a szabályozás. Így az önkormányzat 2018. január 1-től módosította a helyi adókról szóló rendeletét, mely szerint a III. számú övezetben található ingatlanok után 337.- Ft/m² a fizetendő adó, a vitatott felperesi ingatlanokat pedig ebbe az övezetbe sorolta.
- [21] A Kúria az indítványozó által hivatkozott Köf.5038/2015/4. számú határozatában rögzítette, hogy a helyi sajátosságokat az adómértékben is megjelenítő szabályozás nem volt törvényesnek tekinthető abban az esetben, amikor az önkormányzat egyik adóévről a másikra, a díjövezetek átalakítása mellett egy díjövezetre nézve – értékelhető indok nélkül –

Köf.5028/2019/5.

többszörösére emelte az adómértéket. E döntés szerint nem volt olyan „helyi sajátosságként” értékelhető, a kérdéses belterületi telkek esetében bekövetkezett változás, körülmény, amely az önkormányzati gazdasági érdekeken túl azt alátámasztotta volna.

- [22] A Kúria nem osztja az indítványozó álláspontját, mely szerint az önkormányzat nem indokolta a telekadó „jelentős megemelését”. A Kúria rögzíti egyrészt, hogy az adó mértékének indítványban állított emelésére 2017. január 1-től került sor, a perbeli adókötelezettség pedig a 2018. évre vonatkozik; ebben az évben 2 Ft/m², azaz az 1%-ot el sem érő adóemelésre került sor. A Kúria megállapította továbbá, hogy a rendelettervezeti előterjesztés tartalmazta az adómérték emelésének indokait (a telkek elhelyezkedése és gazdasági lehetőségei révén Csepel többi területéhez képest előnyösebb paraméterekkel rendelkező, az ingatlanfejlesztésre speciálisan alkalmas jellemzően be nem épített terület). Éppen az indítványozó nem támasztotta alá azt a megállapítását, mely szerint „az érintett telkekkel összefüggésben nem történt olyan változás, mely az adó összegének – korábbihoz képest megvalósított – jelentős mértékű megemelését indokolja.” A Kp. 143. § (2) bekezdése d) pontja szerinti követelmény, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló indítványnak tartalmaznia kell annak okát, hogy az indítványozó az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.
- [23] A Kúria a fentiekkel összefüggésben utal arra is, hogy az a tény, miszerint az adott övezetre nincs hatályos kerületi szabályozási terv, önmagában nem jelenti az adóemelés Htv. 7. § g) pontjába ütközését.
- [24] A felperesi ingatlanok III. számú övezetbe történő átsorolásával kapcsolatban a Kúria ismételten utal a rendelettervezeti előterjesztés indokolására, amely világosan tartalmazza azt, hogy a vitatott terület egyedi jellemzőkkel bír, nagy része beépítetlen terület (volt), nagysága, városközponthoz közelsége jelentős ingatlanpiaci potenciált jelent. A Kúria osztja az önkormányzat álláspontját a tekintetben, hogy a felperesi ingatlan mindazokkal a jellemzőkkel rendelkezik, melyekkel a III. számú övezetbe tartozó telkek (vízfelület közelsége, sajátos infrastruktúra), és gazdasági lehetőségei révén Csepel többi területéhez képest előnyösebb paraméterekkel bír. Azt pedig az indítványozó sem vitatta az indítványában, hogy e speciális jellemzőkkel rendelkező ingatlanokra az általánostól eltérő, a helyi sajátosságokra figyelemmel meghatározott adómérték megállapítása nem jogszabálysértő.
- [25] Mindezekre tekintettel, mivel az Ör. rendelkezése az indítványban hivatkozottak szerint nem ellentétes a Htv. 7. § g) pontjával, és az indítvány rendelkező részében ugyan felhívott, de az indokolásban meg sem jelölt és semmilyen módon nem indokolt Alaptörvény XV. és XXX. cikkével, a Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 142. § (2) bekezdése alapján elutasította.

A döntés elvi tartalma

- [26] *Az adómértéket nem teszi törvénysértővé önmagában az a tény, hogy az adóalanyt az azonos övezetben lévő, más adóalanyok tulajdonát képező ingatlanoknál nagyobb kiterjedésű telke miatt magasabb évi adófizetési kötelezettség terheli. Nem jelenti a szabályozás diszkriminatív jellegét az, ha az érintett adóköteles területekre kivetett – több adóalanyt érintő – telekadó több mint 95%-át egyetlen adóalany az érintett terület adott időszakban (adóévben) fennálló tulajdonosi szerkezete miatt köteles megfizetni.*

Köf.5028/2019/5.

Záró rész

- [27] A Kúria az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.
- [28] 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.
- [29] A határozat helyben történő közzététele a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.
- [30] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2019. november 27.

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