



**PEST MEGYEI
KORMÁNYHIVATAL
KORMÁNYMEGBÍZOTT**

Ügyiratszám: **PEB/030/1357-2/2014.**

Ügyintéző: Motálné Gazsó Mária

Telefon: (06 1) 235 17 89

Tárgy: **tájékoztatás törvényességi felhívásról**

Hiv. szám: -

Melléklet: 1 pld. törvényességi felhívás

Kreiszl László részére

polgármester

Taksony

Fő u.85.

2335

Tisztelt Polgármester Úr!

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 7. § a) pontja alapján tájékoztatásul megküldöm Önnek a képviselő-testülethez intézett, PEB/030/1357-1/2014. számú törvényességi felhívásomat.


Kérem tisztelt Polgármester urat, hogy a fenti jogszabályhely által előírt kötelezettségre figyelemmel szíveskedjék tájékoztatni a képviselő-testületet a törvényességi felhívás tartalmáról.

Kérem továbbá, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 134. § (1) bekezdés második mondatában meghatározott törvényi kötelezettség alapján a képviselő-testület által tett intézkedésről vagy a testület egyet nem értéséről tisztelt Polgármester úr a törvényességi felhívásban megadott határidőn belül **írásban** adjon tájékoztatást a kormányhivatal részére.

Budapest, 2014. május „16”.

Tisztelettel:

a 2010. évi CXXVI. törvény 10. § (6) bekezdésében
foglalt jogkörében eljárva


dr. Tarnai Richárd
kormány megbízott





**PEST MEGYEI
KORMÁNYHIVATAL
KORMÁNYMEGBÍZOTT**

Ügyiratszám: **PEB/030/1357-1/2014.**
Ügyintéző: **Motálné Gazsó Mária**
Telefon: (06 1) 235 17 89

Tárgy: **törvényességi felhívás**
Hiv. szám: -
Melléklet: -

**Nagyközségi önkormányzat
Képviselő-testülete részére**

Taksony

Tisztelt Képviselő-testület!

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdés a) pontjában a kormányhivatal számára biztosított törvényességi felügyeleti jogkörben eljárva [a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 8. § a) pontjában foglalt felhatalmazásra figyelemmel], az Mötv. 132. § (3) bekezdés b) pontja alapján vizsgáltam, hogy megfelel-e a jogszabályoknak Taksony Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról és az adózás rendjéről szóló 17/2013. (XI. 28.) rendelete (a továbbiakban: Ör.). Vizsgálatom alapján az alábbi

törvényességi felhívással

élek.

Az Ör. 9. § (2) bekezdése szerint a telekadó mértéke 70,- Ft/m².

Megállapítottam, hogy a szabályozás nem tartalmazza azon (véltetőleg éves) időintervallum feltüntetését, amelyre az adómérték alkalmazandó.

Az Ör. 9. § (3) bekezdése értelmében a (2) bekezdésben foglalt általános telekadó mérték alól eltérően, nem magánszemély adóalany külterületi telke után 10,- Ft/m²/év adómértéket állapít meg, amennyiben az adóévet megelőző naptári évben, 12 hónapon át legalább 4 fő taksonyi lakóhellyel rendelkező munkavállalót foglalkoztat.

A fent részletezett helyi rendeleti szabályozás szerint az adóalanyok bel-és külterületi telkére a 70-Ft/m²/éves „általános” adómérték vonatkozik azzal, hogy a nem magánszemélyek külterületi telke esetében az általános adómértékhez képest kisebb adómérték megállapításával „közvetve” biztosít telekadó-kedvezményt, utalva a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) helyi iparüzési adóval kapcsolatos rendelkezésére.

A Htv. 1. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy e törvény felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete rendelettel az illetékességi területén helyi adókat vezethet be.

A Htv. 6. §-a részletezi az önkormányzat adómegállapítási jogának terjedelmét. Eszerint az önkormányzatnak – többek között – joga van arra, hogy a helyi adókat bevezesse, a már bevezetett adót módosítsa, hatályon kívül helyezze illetve az adó bevezetésének időpontját meghatározza. Az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan – a törvényi adómaximum figyelembe vételével – kell megállapítani a 6. § c) pontjában foglaltaknak megfelelően.

A Htv. 6. § d) pontja alapján az önkormányzatnak – szabad mérlegelése alapján – lehetősége van arra is, hogy a törvény 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 bővítse.

Az önkormányzat adómegállapítási joga azonban nem korlátlan, nem jogosult ugyanis arra, hogy a törvényben meghatározottaktól eltérő adóalanyokra és adótárgyakra állapítson meg szabályokat. A Htv. 2. §-a ugyanis rögzíti, hogy az önkormányzat adómegállapítási joga az e törvényben meghatározott adóalanyokra és adótárgyakra terjed ki. A Htv. második részében „[a]z egyes adókra vonatkozó különös rendelkezések” cím alatt kifejezetten és nevesítetten rögzíti az egyes adók vonatkozásában az adóalanyi és adótárgyi kört.

A Htv. 18. §-a rögzíti, hogy az adó alanya (3. §) az, aki az év első napján a telek tulajdonosa. A 3. § (1) bekezdése értelmében, ha e törvény másként nem rendelkezik, a törvény alkalmazásában adóalany:

- a) a magánszemély,
- b) a jogi személy, egyéb szervezet
- c) a magánszemélyek jogi személyiséggel nem rendelkező személyi egyesülése.

A Htv. 52. §-a tartalmazza az értelmező rendelkezéseket, melynek 26. pontja alapján vállalkozó: a gazdasági tevékenységet saját nevében és kockázatára haszonszerzés céljából, üzletszerűen végző

- a) a személyi jövedelemadóról szóló törvényben meghatározott egyéni vállalkozó,
- b) a személyi jövedelemadóról szóló törvényben meghatározott mezőgazdasági őstermelő, feltéve, hogy őstermelői tevékenységéből származó bevétele az adóévben a 600 000 forintot meghaladja,
- c) a jogi személy, ideértve azt is, ha az felszámolás vagy végelszámolás alatt áll,
- d) egyéni cég, egyéb szervezet, ideértve azt is, ha azok felszámolás vagy végelszámolás alatt állnak.

Az Ör. 9. § (3) bekezdésében rögzített mentesség nem magánszemély adóalany esetében alkalmazandó. Nem magánszemély adóalanyt azonban a Htv. 3. § (1) bekezdése nem említi. Nem egyértelmű, hogy a szóhasználat a Htv. 3. § (1) bekezdés b) és c) pont gyűjtőfogalmaként, vagy gazdasági tevékenységet folytató vállalkozó szinonimájaként értendő. A szabályozás zavaró, eltér a Htv. 3. §-ában rögzített adóalanyi körtől és nincs összhangban a jogszabályban foglaltakkal.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak (jelen esetben a helyi önkormányzati rendeletnek) a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: IRM rendelet) 2. §-a is előírja a jogszabályok világos, közérthető és ellentmondásmentes megszövegezését. A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogalkotó kötelessége annak biztosítása, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

Az Ör. 9. § (3) bekezdése logikai értelmezéséből az alábbi következtetés vonható le: az üzletszerű gazdasági tevékenység folytatásával összefüggő foglalkoztatottság meghatározott mértékéhez, a foglalkoztatottak számához kötődik az adókedvezmény.

Ugyanakkor a Htv. 7. § e) pontja kimondja – az önkormányzat adómegállapítási jogának korlátozása gyanánt –, hogy a vállalkozó (52. § 26. pont) 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. A helyi iparüzési adó esetén egy adómérték alkalmazható.

Fenti jogszabályi rendelkezésekből következően, az önkormányzat a vállalkozó üzleti célt szolgáló épülete, épületrésze utáni építményadó, telke utáni telekadó és a helyi iparüzési adó megállapítása során nem bővítheti a törvényi mentességi, kedvezményi kört főszabály szerint, csak erre irányuló eltérő törvényi rendelkezés alapján.

A Htv. 19. §-a szabályozza a telekadó törvényi mentességi körét, és nem tartalmaz eltérő rendelkezést a Htv. 7. § e) pontjában foglalt, vállalkozókra irányadóan megfogalmazott „mentességi, kedvezményi tilalom” alól. Mindebből az is következik, hogy telekadó esetében a vállalkozók üzleti célt szolgáló telkére irányadóan csak a Htv. 19. §-ában foglalt mentességi (kedvezményi) rendelkezés alkalmazható.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa, Köf.5038/2012/8. számú határozatában megállapította a vállalkozók üzleti célt szolgáló telkére vonatkozó adómentességi szabályozás törvényellenességét, és megsemmisítette azt. A Kúria határozatában a Htv. 6. § d) pontjának alkalmazásával összefüggésben kimondta, hogy bár a törvény felhatalmazza az önkormányzati jogalkotót a törvényben foglaltakon túl is kedvezmények és mentességek meghatározására, azonban a Htv. általános szabályai az adózók között különböztetnek akkor, amikor a vállalkozók esetében – a Htv. eltérő rendelkezéseinek hiányában – kizárják a vagyoni típusú adók, valamint a helyi iparüzési adó alóli mentességek alkalmazásának lehetőségét.

A bírói határozatban foglalt jogértelmezés szerint, a Htv. telekadóra és építményadóra vonatkozó különös szabályai nem oldják fel ezt az általános tilalmat, hanem a mentességeket meghatározott tevékenységekhez kötik. A törvényalkotó a háziiorvosi, az állattartói és növénytermesztői vállalkozási tevékenységet preferálja az építményadó (Htv. 13. §), illetve az erdőgazdálkodást jelöli meg a telekadó alóli mentesség alapjaként. Az önkormányzati jogalkotó a telekadó alól tehát nem mentesíthet minden adóalanyt, a vállalkozói körben pedig csak azt a vállalkozót, aki/amely megfelel a Htv. 19. §-a szerinti feltételeknek.

Konkrét tételes jogi rendelkezéssel ugyan nem mondja ki a helyi rendeleti szabályozás, hogy a vállalkozó külterületi telkére, a foglalkoztatás mértékéhez kötődően adókedvezményt ad, ugyanakkor – a jogszabály értelmezéséből következően – ez egy „közvetve” nyújtott kedvezmény az általános adómértékhez képest, tehát lényegében bővül a vállalkozókra is irányadó, Htv. 19. §-ában megállapított törvényi mentességi/kedvezményi kör.

Amennyiben a helyi jogalkotó – minden adóalanyi körre, bel- és külterületi elhelyezkedéstől függetlenül irányadó –, általános adómértéket alkalmaz, ahhoz képest bizonyos szempontok alapján, „adómérték-differenciálás gyanánt” megállapított kisebb adómérték már lényegében „közvetett” adókedvezményi szabályozást fog eredményezni.

Tekintettel arra, hogy a képviselő-testület nem kapott jogszabályi felhatalmazást arra, hogy a vállalkozó adóalanyok üzleti célt szolgáló bel- és külterületi telkére vonatkozóan bővítse a Htv. 19. §-ában meghatározott törvényi mentességi/kedvezményi kört, ezért az Ör. 9. § (3) bekezdése sérti a Htv. 7. § e) pontját.

A törvénysértést az Ör. fent említett rendelkezésének hatályon kívül helyezésével szükséges kiküszöbölni.

Az adómérték megállapítása illetve az adókedvezmények biztosítása tekintetében továbbá felhívom a figyelmet a Htv. 6. § c) pontjában foglaltakra, miszerint az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan – a törvényi adómaximum figyelembe vételével – kell megállapítani.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5081/2012/4. számú határozatában a Htv. 6. § c) pontjának értelmezése gyanánt, törvényellenesnek minősített egy olyan helyi rendeleti szabályozást, mely a külterületi telkekre – a formális adómaximum betartása mellett – azonos nagyságú telekadó mértéket írt elő, és nem volt figyelemmel az egyes külterületi ingatlanok között meglévő különbségekre, illetve az egyes adóalanyok teherbíró képességére.

A határozatban a Kúria rámutatott arra, hogy az önkormányzat képviselő-testülete az adó mértékének meghatározásakor köteles mérlegelni a telkek rendeltetését, az értékekben fennálló különbségeket, adott esetben a telkek egyéb, például földrajzi elhelyezkedésében (pl. árterület) fennálló különbségeket. Különös tekintettel fennáll ez a **differenciálási kötelezettség** a külterületi telkek esetében, hiszen ezen ingatlanoknál – figyelembe véve jellegüket, hasznosításukat és méretbeli jellemzőiket – a nm- alapú adómérték számítás eleve aránytalanságot eredményezhet. A helyi önkormányzatnak a telekadó kivetését megelőzően tehát mérlegelnie kell az illetékességi területén található telkek értékét és a különböző telkek közötti értékkülönbséget.

A helyi rendeleti szabályozás egy általános adómértéket állapít meg, mely alól a nem vállalkozó magánszemélyek külterületi telkeire irányadóan biztosít telekadó-mentességet. A vállalkozó adóalanyok bel-és külterületi telkére is az általános adómérték vonatkozik, külterületi telkeknél a fent részletezettek szerint történő „közvetett” adókedvezményi szabályozással kiegészülve. Ezen törvénysértő adókedvezményi szabályozástól eltekintve, egy általános adómérték irányadó a vállalkozók bel-és külterületi telkére, tehát nincsen differenciálás az adómérték tekintetében. A helyi rendeleti szabályozásból nem tűnik ki, hogy az önkormányzat figyelembe vette volna a telkek

rendeltetését, a telkek közötti értékkülönbséget illetve földrajzi elhelyezkedésüket, különösen külterületi telkeknél.

Bár a Htv. nem zárja ki a bel- és külterületi telkekre irányadó általános adómérték előírását, ugyanakkor álláspontom szerint, az általános adómérték alkalmazása helyett – részben a vállalkozóknak biztosított „közvetett adókedvezmény” elkerülése végett is –, a magasabb szintű jogszabályokkal összhangban álló megoldás lenne a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan megállapított **többféle adómérték** alkalmazása, mely optimálisan figyelembe veszi adott esetben a telkek típusát, értékét, vagy elhelyezkedését.

Felhívom tehát a képviselő-testületet az adómérték megállapítása során a Htv. 6. § c) pontjában foglaltak alkalmazására és a Kúria fenti határozatának figyelembe vételére. Hangsúlyozom továbbá, hogy az adómérték évközi módosítása naptári éven belül nem súlyosbíthatja az adóalanyok adóterheit (Htv. 6. § a) pont).

Az Mötv. 134. § (1) bekezdése első mondatában foglaltak alapján felhívom a T. Képviselő-testületet, hogy a törvényességi felhívást, annak kézhezvételét követő

30 napon belül

tűzze napirendjére, és a rendeleti szabályozás módosításával illetve hatályon kívül helyezésével a törvénysértést szüntesse meg.

Szeretném felhívni a tisztelt Képviselő-testületet arra is, hogy a módosítás, továbbá a hatályon kívül helyezés során a Jat. (pl. 10. §, 12. §) és a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet XIV. és XV. fejezetének előírásaira figyelemmel járjanak el.

Az Mötv. 134. § (1) bekezdés második mondatában meghatározott törvényi kötelezettségnek eleget téve vizsgálják meg a törvényességi felhívásban foglaltakat és az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értésükről a kormányhivatal részére – a fentiekben megadott határidőn belül – **írásban** adjanak tájékoztatást.

Szükségesnek tartom jelezni, hogy az Mötv. 134. § (2) bekezdése alapján a megadott határidő eredménytelen leteltét követően a törvényességi felügyeleti eljárás körébe tartozó egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörömben hozok döntést.

Budapest, 2014. május „16.”

Tisztelettel:

a 2010. évi CXXVI. törvény 10. § (6) bekezdésében
foglalt jogkörében eljárva

