



PEST MEGYEI
KORMÁNYHIVATAL
KORMÁNYPEGBÍZOTT

2013. Máj. 16.
H3
LW



Ügyiratszám: PEB/030/925-2/2013.

Ügyintéző: dr. Bodáné dr. Hergert Franciska

Telefon: (06 1) 235 17 89

Tárgy: tájékoztatás törvényességi felhívásról

Hiv. szám: -

Melléklet: 1 pld. törvényességi felhívás

Dr. Riebl Antal részére

polgármester

Délegyháza Község Polgármesteri Hivatala	
2013. MÁJ 17.	Szám: 2638+1
Melléklet: 1	

Dr. Riebl Antal

Délegyháza

Árpád u. 8.

2337

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/030/925-1/2013. 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, 2013. május 17.

Tisztelettel:





**PEST MEGYEI
KORMÁNYHIVATAL
KORMÁNYPEGBÍZOTT**

Ügyiratszám: **PEB/030/925-1/2013.**

Ügyintéző: dr. Bodáné dr. Hergert Franciska

Telefon: (06 1) 235 17 89

Tárgy: **törvényességi felhívás**

Hiv. szám: -

Melléklet: -

Községi önkormányzat

Képviselő-testülete részére

Délegyháza

Tisztelt Képviselő-testület!

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mót.) 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], Mót. 132. § (3) bekezdés b) pontja alapján vizsgáltam, hogy megfelel-e a jogszabályoknak Délegyháza Község Önkormányzata Képviselő-testületének telekadóról szóló 17/2012. (IX. 28.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) továbbá – a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt –, telekadóról szóló 23/2003. (XII. 23.) rendelete (a továbbiakban: R.). Vizsgálatom alapján az alábbi

törvényességi felhívással

élek.

I. Az Ör. 1. §-a a R. 4. §-át oly módon módosította, hogy a telekadó általános mértéke 100,- Ft/m²/év.

Az Ör. 2. §-a kiegészítette a R.-t 4/A. §-sal. A 4/A. § (1) bekezdésének a) pontja, 4.§-ban foglalt általános adómértéktől eltérően állapítja meg a telekadó mértékét a magánszemélyek külterületi telke után, a teleknagyság szerinti differenciált mértékben (pl.: 50.000 m² – ig 5,- Ft/ m²/év, majd 50.001 – 100.000 m² – ig, az 50.000 m² –ig fizetendő adó és az 50.000 m² feletti részre 4,-Ft/ m²/év stb....).

A 4/A. § (1) bekezdésének b) pontja, a 100 Ft/m²/év általános telekadó mérték alól eltérően, a vállalkozó adóalany külterületi telke után 10,- Ft/m²/év adómértéket állapít meg, amennyiben a vállalkozó adóalany által, az ingatlan hasznosításával összefüggésben Délegyháza közigazgatási területén foglalkoztatott, állandó délegyházi lakóhellyel rendelkező személyek létszáma a tárgyévvel megelőző adóévben eléri az átlagos statisztikai állományi létszám legalább 30%-át, de legalább a 8 főt.

A 4/A. § (2) bekezdése az átlagos statisztikai állományi létszám számítására, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 39/D. § (3)-(4) bekezdésében foglaltakat rendeli alkalmazni.

A R. 5. § (7) bekezdése – melyet a 45/2011. (XII. 14.) rendelet 5. §-a „iktatott be” – a Htv. 19. §-án túlmenően mentesíti a telekadó fizetésének kötelezettsége alól a lakáshoz, üdülőhöz tartozó teljes telket, függetlenül annak nagyságától.

A fent részletezett helyi rendeleti szabályozás mentesíti az adóalanyokat, a bel- és külterületen található lakásukhoz, üdülőjükhöz tartozó, épülettel be nem épített területre vonatkozó telekadó fizetése alól, és a magánszemélyek külterületi telkeire irányadóan – eltérve az általános adómértéktől –, a teleknagysághoz kapcsolódóan, „sávós” mértékben megállapított telekadó-kedvezményt biztosít közvetve.

A vállalkozó adóalanyok bel-és külterületi telkére a 100-Ft/m²/éves „általános” adómérték vonatkozik azzal, hogy a külterületi telkek esetében az általános adómértékhez képest kisebb adómérték megállapításával „közvetve” biztosít telekadó-kedvezményt, utalva a 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 biztosítésként szolgáló jelzálogjog fennállásától, a lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelmétől függő mentességekkel, kedvezményekkel kibővítse.

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, Kőf.5038/2012/8. számú határozatában megállapította a vállalkozók üzleti célt szolgáló telkére vonatkozó adómentességi szabályozás törvényellenességét, és megsemmisítette azt. A Kúria ezen 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 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 logikai 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.

Jogtechnikai szempontból hangsúlyozom, hogy 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 vállalkozó adóalanyok üzleti célt szolgáló bel- és külterületi telkére vonatkozóan bővítse a Htv. 19. §-ában meghatározott törvényi mentességi/kedvezményi kört, ezért az Ör. 2. §-a – mely az egységes szerkezetbe foglalt R. 4/A. § (1) bekezdésének b) pontja – ~~semit~~ a Htv. 7. § e) pontját.

A törvénysértést Ör. 2. §-ának – egységes szerkezetbe foglalt R. 4/A. § (1) bekezdésének b) pontja – hatályon kívül helyezésével kell kiküszöbölni.

II. 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 Tanácsának, 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. terület) fennálló különbségeket. Különös tekintettel fennáll ez a differenciálási kötelezettség a külterületi telkek esetében, hiszen ezen ingatlanoknál – figyelembe véve jellegüket, hasznosításukat és méretben 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 magánszemélyek külterületi telkeire irányadóan, a teleknagysághoz kapcsolódóan biztosít telekadó-kedvezményt. A vállalkozó adóalanyok bel- és külterületi telkeire 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 telkeire, tehát nincs ~~differenciálás az adómérték~~ tekintetében. A helyi rendeleti szabályozásból tehát 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).

III. A R. 5. § (1) bekezdése a Htv. 19. §-ára utal, és az „ingatlan” elnevezést használja, mely pontatlan, mert a 19. §-ban foglalt törvényi rendelkezés ezt a kifejezést nem említi.

A Htv. fogalmi rendszerében – az 52. § 15. pontja szerint – ingatlannak minősül a föld és a földdel alkotórészi kapcsolatban álló minden dolog. A R. a telekadót szabályozza, mely adónemnek a tárgya a telek (épülettel be nem épített földterület a Htv. 52. § 16. pontja alapján), és nem az „ingatlan”.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak (jelen esetben 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.

Fentiekre tekintettel módosítandó a R. 5. § (1) bekezdése.

A R. 5. § (2) bekezdésének a) pontja pontatlanul fogalmaz, nem kógens az adókedvezmény megállapításánál, mert a „vehető igénybe” megfogalmazás egyedi mérlegelési lehetőséget nyújt az adózónak illetve a jogalkalmazó hatóságnak.

Amennyiben egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabályi rendelkezés jogalkalmazó belátása szerinti kiterjesztése vagy leszűkítése lehetőséget adna a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbitja a jogbiztonságot.

A R. 5. § (2) bekezdésének a) pontjának megfogalmazása tehát nem áll összhangban a Jat. 2. § (1) bekezdésével illetve az IRM rendelet 2. §-ával, ezért módosítást igényel.

A R.-ben nincsen 6. §, ugyanis az 5. § után mindjárt a 7. § jön.

A R. 5. § (1)-(7) bekezdései további mentességi szabályozást taglalnak. Az 5. § adómentességi rendelkezései a telek lakóházzal történő beépítéséhez illetve „beépíthetőségi” tényezőihez igazodva. Az 5. § (7) bekezdése a Htv. 19. §-ban foglaltakon túlmenően mentességet állapít meg az adó alól, a Htv. 52. § 8. és 20. pontjában foglalt lakáshoz, üdülőhöz tartozó teljes telekre, függetlenül annak nagyságától.

Az 5. § rendelkezései alapján úgy tűnik, hogy valamennyi adóalany igénybe veheti a Htv. 19. §-ában foglaltakon túlmenően lakóház építéséhez kötött feltételerendszer teljesülése esetén, az ekvéb mentességet, és nincsen utalás arra, hogy ezen mentességek a vállalkozó üzleti célt szolgáló „telekbeépítésére” nem vonatkoznak. A szabályozás tehát nem egyértelmű.

A képviselő-testület nem kapott jogszabályi felhatalmazást arra, hogy a vállalkozó adóalanyok üzleti célt szolgáló telkére vonatkozóan bővítse a Htv. 19. §-ában meghatározott törvényi mentességi kört (az I. pontban foglaltak szerint).

A Jat. 2. § (1) bekezdésével, az IRM rendelet 2. §-ával, valamint a Htv. 7. § e) pontjával való összhang biztosítása végett módosítást igényel a R. 5. §-a annak kihangsúlyozásával, hogy a mentességi szabályozás nem vonatkozik a vállalkozó adóalany azon telkére (épülettel be nem épített földterület), melyen elhelyezkedő (vagy építendő) lakás illetve üdülő üzleti célt szolgál.

Az Möt. 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 Möt. 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 Möt. 134. § (2) bekezdése alapján a megadott határidő eredménytelen leteltét követően a törvényességi felügyeleti eljárás körébe tartozó egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörömben hozok döntést.

Budapest, 2013. május 14.

Tisztelettel:



dr. Tarnai Richárd
Kormánymegbízott