



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-291/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Vecsera Judit
Érintett szerv: Hajdúnánás Város Önkormányzat Jegyzője

2017.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-291/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Vecsera Judit

Az eljárás megindítása

Egy panaszos beadvánnyal fordult Hivatalomhoz a hajdúnánási „Gyógyfürdő” területén lévő, egy a Hajdúnánás Városi Önkormányzat közvetett tulajdonában álló Kft. (a továbbiakban: Kft.) ingatlanán elhelyezkedő, panaszos által „felülépítmény”-nek nevezett dolgokat terhelő építményadó kivetése tekintetében.

A panaszban foglaltak felvetették az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye sérelmének, illetve sérelme veszélyének lehetőségét, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Az ügyben tájékoztatást kértem Hajdúnánás Város Önkormányzatának Jegyzőjétől.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek

- *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Htv.)
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)
- Hajdúnánás Városi Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 27/2016. (VII. 5.) Önkormányzati Rendelete (a továbbiakban: Ör.)

A megállapított tényállás

1. Panaszos beadványában előadta, hogy a hajdúnánási „Gyógyfürdő” területén lévő, a Kft. telkén elhelyezkedő, panaszos által „felülépítmény”-nek nevezett dolgok magánszemély tulajdonosainak tulajdonjoga az ingatlan-nyilvántartásba nincs bejegyezve. A „felülépítmény”-ek után a telektulajdonos fizeti az építményadót, ami több, mintha a tulajdonos magánszemélyek fizetnék, mivel a Kft-t nem illeti meg kedvezmény, ami viszont magánszemély adóalanyok esetében járna. Ennek következményeként a telektulajdonos a használati díjban magasabb összeget terhel a „felülépítmény”-ek tulajdonosaira, mintha ez utóbbi kör maga fizetné meg a tulajdonuk után az építményadót.

2. A vizsgálat során a tényállás teljeskörű feltárása érdekében tájékoztatást kértem Hajdúnánás Város Önkormányzata Jegyzőjétől (a továbbiakban: Jegyző) abban a kérdésben, hogy az adóalanyiság megállapítása során milyen tények, körülmények figyelembevétele történt meg, valamint a „felülépítmény”-ek tekintetében az alkotórészi jelleg miatti „ingatlan” minősítést milyen tények, körülmények alapozzák meg.

A Jegyző 2016. december 19-én kelt tájékoztatása arra tért ki, hogy a 2012. december 31-ig hatályban lévő, Hajdúnánás Városi Önkormányzat Képviselő-testületének az építményadóról szóló 30/2010. (XII.20.) Önkormányzati Rendelet alapján az érintett telken lévő *üdülők* tulajdonosait kötelezték építményadó fizetésre. Ezt követően 2013. december 10. napján állásfoglalás iránti kérelemmel fordultak a Nemzetgazdasági Minisztérium Jövedelemadók és Járulékok Főosztálya felé. A 2014. február 27. kelt állásfoglalás (a továbbiakban: minisztériumi tájékoztatás) az alábbiakat rögzíti: „Az adó alanya - a Htv. 12. §-ának (1) bekezdése alapján - főszabály szerint - az, aki a naptári év első napján az építmény tulajdonosa. Több tulajdonos esetén a tulajdonosok tulajdoni hányadaik arányában adóalanyok. A tulajdonos fogalmát - a Htv. vonatkozásában - értelmező rendelkezéseket tartalmazó 52. §-ának 7. pontja definiálja. Az itt leírtak alapján az *ingatlan tulajdonosa* az a személy, vagy szervezet, aki/amely az ingatlan-nyilvántartásban tulajdonosként szerepel. A fenti főszabályhoz képest a Htv. hivatkozott jogszabályhelye rögzíti, hogy amennyiben az adótárgy építményt (épületet, épületrészt) az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog terheli, az annak gyakorlására jogosult az adó alanya. Vagyoni értékű jog alatt a Htv. vonatkozásában - a Htv. 52. §-ának 3. pontja értelmében - a kezelői jog, a vagyonkezelői jog, a tartós földhasználat, a haszonélvezet, a használat joga - ideértve a külföldiek ingatlan használati jogát is-, a földhasználat és a lakásbérlet értendő. Abban az esetben tehát, ha ezen jogok valamelyikét az ingatlan-nyilvántartásba az adótárgy ingatlan vonatkozásában bejegyzik, akkor a jogosultként bejegyzett személyt, szervezetet kell az építményadó alanyának tekinteni. *Figyelemmel arra, hogy az adóalanyiság vonatkozásában az ingatlan-nyilvántartás szerinti állapotot kell irányadónak tekinteni, a Htv. ennek adattartalmára utal vissza, így jelen esetben a Htv. szerinti tulajdonosnak, s ennek okán az építményadó alanyának - értelemszerűen - az üdülőépületek elhelyezésére szolgáló telektulajdonos gazdasági társaság tekintendő.* Ezen nem változtat az a tény sem, hogy az egyes üdülőtulajdonosok kvázi földhasználóként földhasználati díjat fizetnek a tulajdonosnak, mivel földhasználati jogukat az ingatlan nyilvántartás nem nevesíti.” A minisztériumi tájékoztatást követően 2015. évben - a jogszabály helyes alkalmazása érdekében - a Jegyző azt a döntést hozta, hogy a 90 üdülőtulajdonos építményadó fizetési kötelezettségét visszamenőlegesen 2011. január 1. napjától 2015. december 31. napjáig megszüntette (elévülési idő), és az adózóknak így keletkezett túlfizetése a kérelmek alapján visszautalásra került. A tulajdonos Kft-nek pedig ugyanezen időponttól megállapította az építményadó fizetési kötelezettségét, amely magasabb összegben került előírásra, hiszen az akkor hatályos, Hajdúnánás Városi Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 40/2014. (XI. 28.) Önkormányzati Rendelet az építményadó esetében a vállalkozások számára nem biztosított mentességet, mint ahogy a jelenleg hatályos Ör. sem. Az Ör. 1. §-a szerint a Htv. 3. § (2) bekezdésében, valamint a 13. §-ban foglaltakon túl, mentes az építményadó alól: a) a magánszemély tulajdonát képező lakás céljára szolgáló építmény, melléképület és garázs, kivéve a vállalkozási tevékenység céljára szolgáló építményt, b) a magánszemély tulajdonát képező lakásnak nem minősülő üdülésre, pihenésre alkalmas épület alábbi kiegészítő helyiségei: ba) nyitott terasz, bb) erkély, bc) loggia, bd) WC, be) fürdőszoba, bf) zuhanyzó, bg) tüzelőtároló, bh) szárító és bi) szerszámkamra.

A Jegyző válaszához csatolta az érintett telek tulajdoni lapját, amelyen a *telektulajdonostól eltérő személy* épületre vonatkozó tulajdon- vagy használati joga nincs feltüntetve.

A Jegyző fenti válasza, valamint az abban hivatkozott minisztériumi tájékoztatás az ingatlanok esetében részletezi az adóalanyiság szabályait, de nem foglalkozik ezzel az előkérdéssel, hogy a „felülépítmény”-eket mi alapján minősíti ingatlannak.

Mindezekre tekintettel ismételt megkereséssel éltem a Jegyző felé abban a kérdésben, hogy a „felülépítmény”-ek tekintetében az alkotórészi jelleg miatti „ingatlan” minősítést milyen tények, körülmények alapozzák meg. A Jegyző 2017. január 27-én kelt válaszában ismételten a fent idézett - az ingatlan jelleget megalapozó jellemzők előkérdésére ki nem terjedő - minisztériumi tájékoztatásra hivatkozott. Harmadik megkeresésemre 2017. március 24-ei keltezéssel azonos tartalmú választ kaptam.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

A vizsgálat alá vonható szervek között az Ajbt. 18. § (1) bekezdés az a) pontban nevesíti a közigazgatási szervet. Az Art. 10. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat jegyzője adóhatóságnak minősül. A Ket. 12. § (3) bekezdés d) pontja alapján az önkormányzat jegyzője közigazgatási hatóságnak, ebből fakadóan pedig az Ajbt. szerint hatóságnak minősül, így eljárásának vizsgálata egyértelműen ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az Ajbt. 18. § (7) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggérendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése rögzíti a jogállamiság elvét, melyből levezethető a jogbiztonság követelménye. Az Alkotmánybíróság 56/1991. (XI.8.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A 9/1992. (I. 30.) AB határozat a jogállam nélkülözhetetlen elemeként határozza meg a jogbiztonságot. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. *Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.* Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák.

III. Az ügy érdemében

1. Az adótárgy tekintetében

A Htv. 11. § (1) bekezdése szerint építményadó tekintetében adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő építmények közül a lakás és a nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész (a továbbiakban együtt: építmény). Az épület fogalmát a Htv. az értelmező rendelkezések között, az 52. § 5. pontjában tartalmazza, amely szerint épület az Étv. szerinti olyan építmény vagy annak azon része, amely a környező külső tértől szerkezeti elemekkel részben vagy egészben mesterségesen kialakított, elválasztott teret alkot és ezzel az állandó vagy időszakos tartózkodás, illetve használat feltételeit biztosítja, ideértve az olyan önálló létesítményt is, amely részben vagy teljes belmagasságával a környező csatlakozó terepszint alatt van. Az Étv. a fogalom meghatározások között a 2. § 8. pontban a következőképpen határozza meg az építmény

fogalmát: építési tevékenységgel létrehozott, illetve késztermékként az építési helyszínre szállított, - rendeltetésére, szerkezeti megoldására, anyagára, készülségi fokára és kiterjedésére tekintet nélkül - minden olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely a terepszint, a víz vagy az azok alatti talaj, illetve azok feletti légtér megváltoztatásával, beépítésével jön létre (az építmény az épület és műtárgy gyűjtőfogalma).

Amennyiben az ügyben érintett „felülepítmény”-ek az Étv. 2. § 8. pontja szerinti építménynek minősülnek, úgy azokat építményadó fizetési kötelezettség terheli.

2. Adó alanya tekintetében

Az adó alanya a Htv. 12. § (1) bekezdése szerint az, aki a naptári év első napján az építmény tulajdonosa. A tulajdonos fogalmát a Htv. 52. § 7. pontja a következőképpen tartalmazza: „az ingatlan tulajdonosa az a személy vagy szervezet, aki/amely az ingatlan-nyilvántartásban tulajdonosként szerepel”. A helyi adózás körében alkalmazandó ingatlan fogalom a Htv. 52. § 15. pontja szerint: „a föld és a földdel alkotórészi kapcsolatban álló minden dolog”. Alkotórész a Ptk. 5:15. § szerint az, ami a dologgal olyképpen van tartósan egyesítve, hogy az elválasztással a dolog vagy elválasztott része elpusztulna, illetve az elválasztással értéke vagy használhatósága számottevően csökkenne.

A fentiek alapján amennyiben az ügyben érintett „felülepítmény”-ek alkotórésznek minősülnek, a Htv. fogalomrendszere alapján azok ingatlanként kezelendők, és az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett tulajdonos az adó alanya. Amennyiben nem minősülnek alkotórésznek, akkor annak tulajdonosát – kifejezett rendelkezés hiányában – az ingókra vonatkozó általános polgári jogi szabályok szerint kell megállapítani. Ez utóbbi esetben a „felülepítmény”-ek tulajdonosai minősülnek adóalannak, akik – magánszemély jellegükre tekintettel – az Ör. 1. § (1) bekezdés b) pontja alapján a kiegészítő helyiségeket illetően adómentességben részesülnek.

3. Az adó mértéke tekintetében

Az Ör. 1. § (1) bekezdés b) pontja alapján a Htv. 3. § (2) bekezdésében, valamint a 13. §-ban foglaltakon túl, mentes az építményadó alól a magánszemély tulajdonát képező lakásnak nem minősülő üdülésre, pihenésre alkalmas épület alábbi kiegészítő helyiségei: nyitott terasz, erkély, loggia, WC, fürdőszoba, zuhanyzó, tüzelőtároló, szárító és szerszámkamra. *Nem magánszemély adóalanyok esetében a kiegészítő helyiségek nem mentesülnek az adó alól.*

4. A „felülepítmény”-ek ingó vagy ingatlan jellege tekintetében

A Jegyző válaszaiban a „felülepítmények”-et következetesen ingatlanként kezelte, és mint ilyen adótárgyat, az ingatlan-nyilvántartási állapot alapján adóztatott, azonban az ingatlanná minősítés indokolását válasza az ismételt és egyértelműen erre a kérdésre szűkített megkereséseim ellenére sem tartalmazta.

Az idegen telekre épített „felülepítmény” ingatlan és ingó dolog egyaránt lehet. Az ingatlan jellegét a Ptk. korábbiakban hivatkozott 5:15. § alapján a földhöz való alkotórészi viszonyulás alapozza meg, amelynek eldöntése a konkrét tények ismeretében lehetséges.

A bírói gyakorlat szerint a közterületen, ideiglenes hatályú építési engedély alapján kialakított pavilonsor - a földlog (a föld) és az építmény elpusztulása és jelentős állagsérleme nélkül - szétválasztható, így alkotórésznek - tehát ingatlannak - nem minősíthető. Ezen nem változtat az a körülmény, hogy a felülepítmény betonlapra épült és művekkel ellátott. A földterületbe való mechanikus bekapcsolás ellenére a bekapcsolt dolog továbbra is megtartja ingó jellegét. Figyelemmel kell lenni arra is, hogy az ingatlanba való bekapcsolás nyilvánvalóan ideiglenes célzatú (víz, villany, szennyvízvezeték bekapcsolás) (BH1991.372.).

Egy másik esetben egy temető területén álló faház tekintetében szögezte le a Kúria azt, hogy az építmény alkotórészi kapcsolatban van-e földdel, nem csupán az építőanyaga dönti el. Döntő jelentősége van annak, hogy a kapcsolat a földdel tartós és fizikailag olyan jellegű legyen, hogy a kapcsolat megszüntetése az építmény elpusztulását vagy értékének, használhatóságának számottevő csökkentését eredményezze. A perbeli faházat kétségtelenül tartós rendeltetéssel állították fel. A szakértői vélemény és a csatolt fényképek alapján megállapítható az is, hogy a

fizikai kapcsolat a földdel olyan, hogy attól állagának sérelme nélkül nem választható el; az elválasztás csak az elbontásával történhetne, ami lényegében a pusztulásával járna. A Kúria az ítéletében megállapította, hogy az egyedi körülmények mérlegelésével kell eldönteni, hogy az építmény a föld alkotórésze-e vagy ingónak minősül (BH.2011.278.).

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye előírja, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Ezen követelménynek egy olyan gyakorlat felel meg, amelynek során az önkormányzati adóhatóság az adóalanyi kör meghatározása tekintetében a Htv. és Ptk. előírásainak megfelelően jár el. Vizsgálatom az adó tárgyát képező „felülepítmény”-ek konkrét minősítésére – az egyedi körülményekre vonatkozó információk hiányában – nem terjedt ki. A „felülepítmény”-ek jogi státusza tekintetében – szükség esetén szakvéleménnyel alátámasztottan – a Jegyző rendelkezik a minősítést megalapozó körülményekre vonatkozó ismeretekkel.

Amennyiben az építményadó tárgyát képező építmények ingatlannak minősülnek, a Htv. 52. § 7. pontja szerint az ingatlan tulajdonosa az a személy vagy szervezet, aki/amely az ingatlan-nyilvántartásban tulajdonosként szerepel. A jelen ügyben ugyanakkor – a rendelkezésemre álló adatok szerint – az ingatlan-nyilvántartás a felépítmények („felülepítmény”-ek) tulajdonjogára vonatkozóan adatot nem tartalmaz, sem az érintett földrészek részeként (azokkal együtt), sem külön tulajdonú ingatlanokként nem tartja azokat nyilván. Amennyiben viszont az ingatlan-nyilvántartás az építményadó tárgyát jelentő ingatlan tulajdonosát nem tünteti fel, az alapján adóalanyi kör meghatározása nem értelmezhető (nincsen olyan személy, aki az épület tulajdonosaként az ingatlan-nyilvántartásban tulajdonosként szerepelne). Önmagában abból, hogy a telek ingatlan-nyilvántartásban bejegyzett tulajdonosa valamely személy, nem következik feltétlenül az, hogy az azon álló épületnek is tulajdonosa, mivel a telek (földrészlet) és az épület tulajdonjoga elválhat; de akár olyan polgári jogi helyzet is előállhat, hogy – ingatlan-nyilvántartáson kívül – az épület tulajdonosa szerezte meg az érintett földrészlet tulajdonjogát. Fennállhat természetesen olyan lehetőség is, hogy valóban a telek tulajdonosát kell a felépítmény tulajdonosának is tekinteni, de – az épületre vonatkozó mindennemű bejegyzés hiányában – önmagában ez az ingatlan-nyilvántartásból nem következik.

Bejegyzett tulajdonos hiányában a Htv. hivatkozott 52. § 7. pontjának rendelkezése azt rögzíti, hogy az egyéb módon történő tulajdonszerzés esetére a Ptk. vonatkozó szabályai az irányadók. A „felülepítmény”-ek tulajdonjoga polgári jogi jogvita keretében eldöntendő kérdés, így erre vonatkozóan vizsgálatot nem folytattam

Intézkedésem

Felhívom a Jegyző figyelmét, hogy a „felülepítmény”-eket terhelő építményadó adóalanyi körének meghatározása során az adótárgy ingó vagy ingatlan jellegének megfelelően járjon el.

Budapest, 2017. július 4.

Székely László

