

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
Az AJB-325/2016. számú ügyben  
(Előzményi ügy: AJB-8224/2015.)**

Előadó: dr. Blaskovits Márta

### **Az eljárás megindítása**

Egy magánszemély beadványozó panasszal fordult az alapvető jogok biztosához a Budapest III. kerületi ingatlana után kivetett telekadóval kapcsolatban. Panaszos beadványában előadta, hogy a kivetett telekadó nem felel meg az értékarányosság Alaptörvény XXX. cikkéből eredő követelményének. Hivatkozott arra, hogy az adótárgy melletti másik két telekhez tartozó utat magánútként vette át Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda-Békásmegyer Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat), amely miatt a telekre építési engedély sem adható ki. Mindezekre tekintettel a panaszos sérelmesnek tartja az Önkormányzat jegyzőjének az eljárását valamint az egyes helyi adókról szóló Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének 49/2008. (IX.30.) számú rendeletét (a továbbiakban: Ör.).

Az ügyben felmerült a közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelményével összefüggő visszasság, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során áttekintettem a helyi adókra vonatkozó központi szabályozást, az Ör. telekadóra vonatkozó rendelkezéseit valamint tájékoztatást kértem a panasszal érintett Önkormányzat jegyzőjétől.

### **Érintett alapvető jog**

- a közteherviselés elve [„*Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.*” Alaptörvény XXX. cikk]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.)
- a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.)
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK)
- Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzatáról szóló 47/1998. (X.15.) Föv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: BVKSZ)
- Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének 49/2008. (IX.30.) számú rendeletét (a továbbiakban: Ör.)

### **A megállapított tényállás**

1. Beadványában a panaszos megírta, hogy a Budapest III. kerületi ingatlana után kivetett telekadót túlzó mértékűnek és aránytalannak tartja. Érvelésében e körben előadta, hogy az adótárgy melletti másik két telekhez tartozó utat magánútként vette át az Önkormányzat, amely miatt a telekre építési engedély sem adható ki. A panaszos rendkívül sérelmesnek tartja az Önkormányzat jegyzőjének az eljárását is, figyelemmel arra, hogy bár az adótárgyra építési engedély nem adható ki és e tényről az Önkormányzat jegyzőjének is tudomása volt, mégis telekadót vetett ki. Mindezekre tekintettel a panaszos sérelmesnek tartja az Önkormányzat jegyzőjének az eljárását valamint a panasszal érintett Ör. telekadóra vonatkozó rendelkezéseit.

2. A panaszban foglaltak megalapozott kivizsgálása céljából az Önkormányzat jegyzőjétől (a továbbiakban: önkormányzati adóhatóság) tájékoztatást kértem az ügyre vonatkozóan.

2.1. Az önkormányzati adóhatóság arra kérdésemre, hogy a telekadó mértékének a meghatározása során a helyi jogalkotás figyelemmel volt-e a Hatv. 6. § c) pontjában meghatározott azon követelményre, miszerint az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz kell igazítani az alábbiakról tájékoztatott.

Az önkormányzati adóhatóság álláspontja szerint az Önkormányzat a Hatv. 6. § c) pontjában foglalt mindhárom kritériumnak (helyi sajátosságok, az önkormányzat gazdálkodási követelményei, az adóalanyok teherviselő képessége) megfelelően, azok szem előtt tartásával, indokoltan és országos viszonylatban is kivételes módon alakította ki az illetékességi területén található telkekre vonatkozó differenciált adómértékeket<sup>1</sup>.

Az Önkormányzat 2011. évben döntött úgy, hogy az addig egységes adómértéket differenciálja, melynek eredményeként 2012. január 1-jétől még nagyobb hangsúlyt fektetett arra, hogy a helyi sajátosságokra, az egyes adózók teherviselő képességére és az Önkormányzat gazdálkodási követelményeihez igazodóan határozza meg az Önkormányzat illetékességi területén lévő telkekre vonatkozó telekadó-mértékeket. A telekadó tekintetében tehát az egységes adómértéket 2012. évtől váltotta fel a differenciált szabályozás, mely folyamat eredményeként az Ör. 2015-ben már 7 féle adómértéket alkalmazott 9 szempont figyelembe vételével, különbséget téve a magánszemélyek és nem magánszemélyek, a kül- és belterületi telkek, továbbá a beépítésre szánt és beépítésre nem szánt övezetek, valamint a 3000 m<sup>2</sup>-t meghaladó bevásárlóközpontokhoz, üzletekhez tartozó telkek között. A differenciált adómértékeken felül az Ör. 11. § (3) bekezdése 2013. január 1-jétől eltérő adómértéket határoz meg a 3000 m<sup>2</sup>-t meghaladó bevásárlóközpontokhoz, üzletekhez tartozó telkek vonatkozásában is. Az önkormányzati adóhatóság válaszában hivatkozott továbbá arra is, hogy az Ör. a törvényi kedvezményeken, mentességeken felül további kedvezmények, mentességek bevezetésével is igyekszik kielégíteni a Hatv. 6. § c) pontja által támasztott követelményeket. Ennek megfelelően az Ör. hatályba lépésétől mentességet élvez az a magánszemély, aki jogerős építési engedéllyel rendelkezik az építési engedély jogerőre emelkedésétől és végrehajthatóvá válásától számított két évig; a 2009-2011. években mentes volt az a magánszemély tulajdonában lévő belterületi építési telek, amelyen épület vagy építmény állt, illetve 2012. évtől az a magánszemély tulajdonában lévő telek, amelyen a Hatv. 52. § 60. pontjában meghatározott lakóépület áll; továbbá 2012. december 31-ig mentes volt a vagyoni értékű jog fennállásáig az a lakóingatlanhoz tartozó földrészlet (2011.12.31-ig) / telek (2012.01.01-től), amelyre vonatkozóan korábbi tulajdonosa életjáradéki vagy tartási szerződést kötött, és ennek kapcsán az ingatlan-nyilvántartásba tulajdonosként jogi személy, míg hasznélvezőként, vagy használóként a korábbi tulajdonos került bejegyzésre; majd pedig 2013. december 31-ig 800 m<sup>2</sup>-ig, 2014. január 1-jétől 1000 m<sup>2</sup>-ig mentes az a magánszemély tulajdonában lévő telek, amelyen legalább 12 m<sup>2</sup> alapterületű építményadó-köteles építmény áll.

Az említett differenciálási folyamatnak a további finomításaként méltánylásra kerültek azon adózói igények, miszerint a telkek értékbeli különbségei az eddigiekhez képest még jobban tükröződjének az adómértékek kialakításában, melynek eredményeként – az előzőekben felsorolt mentességeken és kedvezményeken túl – 2016. január 1-jétől mentességet élvez a magánszemély tulajdonában lévő – Óbuda- Békásmegyer Városrendezési

<sup>1</sup> A Hatv. 6. § c) pontja értelmében az alapterület szerint meghatározott telekadóra vonatkozó törvényi felső mértékek 2005. január 1-jétől a fogyasztói árszínvonal változással – 2003. évtől kezdődően az adóévet megelőző második évig eltelt évek inflációs adatával korrigálva – valorizálhatóak. A Hatv. 22. § a) pontja értelmében a telekadó évi mértékének felső határa 200 Ft/m<sup>2</sup>. A törvényi felső határok és a figyelembe veendő időszak egyes éveinek fogyasztói árindexe együttesen (ezek szorzata) határozza meg ezen adóem esetében a tárgyévi adómaximumot. Az így megállapított adómérték keretén belül van lehetősége a képviselő-testületnek a telekadó éves mértékének meghatározására.

és Építési Szabályzata (a továbbiakban: ÓBVSZ) szerint – beépítésre nem szánt övezetben fekvő telek. Továbbá 2016. január 1-jétől mentes a magánszemély tulajdonában álló – ÓBVSZ szerinti – beépítésre szánt építési övezetben lévő telek, amely a közterületnek gépjármű-közlekedésre alkalmas részéről az adott közterületre vonatkozó jogszabályi előírások szerint, vagy önálló helyrajzi számon útként nyilvántartott magánútról gépjárművel közvetlenül, zöldfelület, illetve termőföld sérelme nélkül nem megközelíthető.

2.2. A panasszal érintett ingatlanra kivetett telekadó értékarányosságával kapcsolatban az önkormányzati adóhatóság arról tájékoztatott, hogy az ingatlan a közhiteles ingatlan-nyilvántartás szerint egy belterületen fekvő 916 m<sup>2</sup> alapterületű „*kivett beépítetlen terület*”, mely az ÓBVSZ alapján L5-III-O övezetbe (oldalhatáros és aprótelkes, oldalhatáros beépítésű kertvárosias lakóterület) tartozó beépítésre szánt terület, amely jelenleg azonban közvetlen út kapcsolattal nem rendelkezik. Panaszos a nevezett ingatlanra 2015. január 14. napján kelt telekadó-bevallást nyújtott be, amelyben a 916 m<sup>2</sup> alapterületű ingatlanak 2012. január 1-jétől 1/1 tulajdoni hányadú tulajdonosaként tüntette fel magát. Az elsőfokú adóhatóság a közhiteles ingatlan-nyilvántartás adatai alapján megállapította, hogy a tárgyi ingatlanak adózó 1993. február 19. napjától 1/2 arányban, 1993. december 27. napjától pedig 1/1 arányban tulajdonosa, azonban azt is megállapította, hogy adózó 1/2 tulajdoni hányadára 1993. december 27. napjától holtig tartó haszonélvezeti jog volt bejegyezve, melynek jogosultja 2011. január 16. napján elhunyt. Fentiek alapján adózónak az ingatlan vonatkozásában 2011. december 31-ig 1/2 tulajdoni hányad után, 2012. január 1-jétől 1/1 tulajdoni hányad után keletkezett telekadó fizetési kötelezettsége.

Az elsőfokú adóhatóság a közhiteles ingatlan-nyilvántartásban szereplő adatok alapján határozatban megállapította adózó telekadó fizetési kötelezettségét a 2010–2015. évek tekintetében. Az Ör. alapján a tárgyi ingatlanra vonatkozó telekadó-mértékek: 2010. évben 40 Ft/m<sup>2</sup>/év, 2011–2015. években 100 Ft/m<sup>2</sup>/év. Az önkormányzati adóhatóság álláspontja szerint a panasszal érintett telek vonatkozásában alkalmazott telekadó-mértékek az adott évben megállapítható adómaximum mértékéhez képest nem minősíthetők eltúlzottnak. Kiemelte az önkormányzati adóhatóság továbbá azt is, hogy a panaszos által értékaránytalannak minősített 430.520 Ft telekadó, nem az egy évre vonatkozó telekadó fizetési kötelezettséget jelenti, hanem az Art. 164. § (1) bekezdésében meghatározott elévülési időn belül a 2010–2015. évekre (6 év) összesen kivetett telekadót, melynek egy összegben való utólagos megállapítására azért került sor, mert a panaszos csak a 2015. évben – késedelmesen – tett eleget bevallási kötelezettségének.

2.3. Az önkormányzati adóhatóság arra a kérdésemre, hogy milyen jogi akadály van annak, hogy a panasszal érintett telekre építési engedélyt adjanak ki arról tájékoztatott, hogy a Békásmegyer-Ófaluban, az Óbor közből a korábban – 1991-ben elfogadott Részletes Rendezési Terv – és a jelenleg is a területre érvényes Kerületi Szabályozási Terv (a továbbiakban: KSZT) alapján az Óbor utcával párhuzamosan egy új utca alakulna ki. A szabályozás alapján korábban kialakult útként nyilvántartott földrészletek, azonban azok szerződés hiányában nem kerültek közhasználat céljára átadásra, az utak tulajdonosai így jelenleg is magánszemélyek. A tervezett új utca mentén több telek – többek között a panasszal érintett ingatlan – is kialakult, melyek a fenti területek közhasználatának hiányában jogilag nem rendelkeznek közterületi kapcsolattal. Az Étv. 19. § (1) bekezdése szerint főszabály szerint beépítésre szánt területen épület csak építési telken helyezhető el. Az építési telek fogalmát az OTÉK 1. mellékletének 30. pontja definiálja, mely szerint építési telek az a telek, amely beépítésre szánt területen fekszik, az építési szabályoknak megfelelően kialakított, a közterületnek gépjármű-közlekedésre alkalmas részéről az adott közterületre vonatkozó jogszabályi előírások szerint, vagy önálló helyrajzi számon útként nyilvántartott magánútról gépjárművel közvetlenül, zöldfelület, illetve termőföld sérelme nélkül megközelíthető és amelynek a közterülettel vagy magánúttal közös határvonala legalább 3,00 m.

2.4. A Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzatáról szóló 47/1998. (X.15.) Főv. Kgy. rendelet (BVKSZ) 2. § (7) bekezdése értelmében belterületen a telkek megközelítésére szolgáló magánutat kialakítani akkor lehet, ha a magánút – az erről szóló külön szerződésben foglaltak keretei között – közhasználat céljára átadott területként és a közterületekre vonatkozó rendelkezések szerint kerül kialakításra. Fentiekre figyelemmel a magánutat abban az esetben lehet az építési telkeket kiszolgáló magánútnak tekinteni, ha a BVKSZ 2. § (7) bekezdésében rögzített feltételek teljesülnek. Mindezek alapján a panasszal érintett telekre tehát csak akkor lehetne építési engedélyt kiadni, ha az ingatlan olyan magánútról lenne megközelíthető, amely közhasználat céljára át van adva. Ezzel összefüggésben az önkormányzati adóhatóság előadta, hogy a telek tulajdonosai és az Önkormányzat között több alkalommal voltak tárgyalások a már kialakult „magánutak” szabadabbá tételének és helyzetük jogi rendezésének érdekében, hogy a mellettük lévő ingatlanok megközelíthetőek és közművesítést követően beépíthetőek legyenek.

Az Önkormányzat fentiekre tekintettel kezdeményezte a magánutak – csere útján történő – megvásárlását a magántulajdonosoktól, így a panasszal érintett ingatlan beépíthetőségének akadálya a két magánút önkormányzati tulajdonba kerülése esetén az önkormányzat részéről elhárulhat, azonban az építési engedély kiadásához további – egyéb jogszabályokban előírt – feltételek teljesülésére is szükség lehet. Mindezekre tekintettel az önkormányzati adóhatóság a panaszos azon állításával kapcsolatban, miszerint „*az adótárgy melletti másik két telekhez tartozó utat magánútként vette át az önkormányzat*” előadta, hogy az Önkormányzat még nem tudta megvenni az utakat. A kialakult helyzet orvoslása jelenleg is folyamatban van. Összefoglalva, a tárgyi ingatlan bár beépítésre szánt övezetben található, jelenleg építési engedély nem adható ki rá, mivel nem felel meg az OTÉK „építési telek” fogalmának, azonban az Önkormányzat kiemelt figyelmet fordít a tárgyi és az ahhoz hasonló telkek helyzetének rendezésére. Az Önkormányzat adóhatóság tájékoztatott továbbá arról is, hogy a panaszos által hivatkozott ingatlan vonatkozásában folyamatosan törekszik arra, hogy az említett magánutak megvásárlása megtörténjen, melynek bekövetkezéséig a Képviselő-testület – figyelembe véve a tárgyi és az ahhoz hasonló ingatlanok tulajdonosainak érdekeit – a 2016. évtől kivette a közvetlen útkapcsolattal nem rendelkező telkeket a telekadó hatálya alól. E problémakör kapcsán arra vonatkozóan, hogy milyen intézkedéseket tett, illetve tervez tenni az az önkormányzati adóhatóság, előadta, hogy annak érdekében, hogy az egyébként beépítésre szánt telek ténylegesen beépíthetővé váljanak, folyamatosan tárgyalásokat folytat a magánutak megvásárlására; és a jelenleg fennálló akadály elhárításáig 2016. január 1-jétől telekadó-mentességet kaptak az érintett telkek tulajdonosai.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Annak 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alapvető jogok biztosja eljárása során vizsgálja, hogy akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály alapjoggal összefüggő visszásságot eredményez-e. Az ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy a biztos számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival, avagy a hatósági jogalkalmazással összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt.

A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó, jogszabály-előkészítő szervek, valamint a jogalkalmazók irányába a normaszöveggel illetve a joggyakorlattal kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

Tekintettel arra, hogy az Art. 10. § (1) bekezdés c) pontja szerint adóhatóságnak minősül az önkormányzat jegyzője, és mint helyi önkormányzati adóhatóság az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerinti közigazgatási szerv, így eljárásának vizsgálata egyértelműen ombudsmani hatáskörbe tartozik.

## II. A vizsgált alapjog tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése leszögezi, hogy *teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez*. Az Alaptörvényhez fűzött indokolás szerint az Alaptörvény a társadalmi igazságosság elvének megfelelően általános jelleggel, valamennyi személyre és szervezetre kiterjedően állapítja meg a közteherviselési kötelezettséget, amelynek célja, hogy a zavartalan társadalmi működéshez, a közösség által ellátandó feladatokhoz szükséges anyagi fedezetet biztosítsa. E kötelezettség a teherbíró képességen alapul, azaz mindenki olyan mértékben köteles részt vállalni a közös szükségletek fedezéséből, amennyire ezt körülményei lehetővé teszik. A közteherviselés ezen elvének az egyes hozzájárulás-típusokra és jogalanyokra való konkretizálása törvényi szabályozás feladata.

Az Alaptörvényhez fűzött Kommentár szerint az Alaptörvény XXX. cikke a közös szükségletekhez való hozzájárulás tekintetében főszabályként két tényezőt vesz figyelembe: az egyik a *teherbíró képesség*, a másik a *gazdaságban való részvétel*. A közös szükségletként történő megfogalmazás egyben jól tükrözi, hogy valójában nem kizárólag az állam célját szolgálja a befizetés, hanem az állam által nyújtott gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatásokat is ebből finanszírozzák, ami már közösségi érdek, és összefügg a társadalmi szolidaritás és a vásárolt jog elvével.

Ugyanezt erősítette meg az Alkotmánybíróság is, amikor kimondta, hogy az *adó elsődleges rendeltetése*, hogy az adófizetés révén a természetes és jogi személyek a jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően hozzájáruljanak a közterhekhez, azaz megteremtsék a pénzügyi fedezetet az állami szervek fenntartásához, illetőleg – az állami újraelosztás révén – a különböző közérdekű feladatok ellátásához. Emellett azonban az adó – bár másodlagosan, de egyáltalán nem elhanyagolhatóan – az állami gazdaságpolitikának is fontos eszköze, amelynek segítségével a törvényalkotó direkt vagy indirekt módon orientálni tudja a gazdasági élet szereplőit [31/1998. (VI.25.) AB határozat].

## III. Az ügy érdemében

A panaszos azt sérelmezte, hogy az ingatlanára kivetett telekadó túlzó mértékű és aránytalan, figyelemmel arra, hogy a telekre nem adható ki építési engedély, és e körülményt, a helyi jogalkotás, mint helyi sajátosságot nem értékelt a telekadó mentesség körében.

Továbbá aggályainak az önkormányzati adóhatóság eljárását illetően is hangot adott, miszerint arról, hogy a telekre építési engedély nem adható ki, az önkormányzati adóhatóságnak is tudomása volt, mégis telekadót vetett ki. Mindebből következően vizsgálatom elsősorban arra irányult, hogy az adókiivetés során miként érvényesült a közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelménye. E körben megvizsgáltam, hogy a helyi jogalkotás figyelembe vette-e a Hatv. 6. § c) pontjában megfogalmazott jogegyenlőségi követelményt.

Az Alaptörvény rendszerében a közteherviselés alkotmányos kötelezettség. A közteherviselés alkotmányos kötelezettségével kapcsolatban az Alkotmánybíróság elvi szinten ma is irányadó gyakorlata szerint a törvényhozót az adójogszabályok megalkotása során széles mérlegelési jog illeti meg, szabadon állapíthatja meg az adó alapját és mértékét, az igénybe vehető mentességeket és kedvezményeket, és ennek során adópolitikai célokat is érvényesíthet. A törvényhozónak ez a jogköre mindazonáltal nem parttalan, ugyanis az Alaptörvényből levezethetőek olyan garanciák, amelyeknek a közteherviselés kapcsán is érvényesülniük kell. Az egyik ilyen, a közteherviselés alkotmányi rendelkezéséből levezethető garancia az arányosság követelménye. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a *„közterhekhez való hozzájárulás mértéke tekintetében [az Alkotmány] egyedül azt a követelményt támasztja, hogy annak meg kell felelni az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyainak, vagyis azokkal arányban kell állnia”* [1558/B/1991. AB határozat]. *„Ha adó címén olyan elvonást alkalmaz egy norma, amely az adóalany lehetetlenülését eredményezi, az már nem adó”* [1531/B/1991. AB határozat].

Az Alaptörvény rendelkezéseinek az önkormányzati jogszabályokban is érvényesülniük kell [vö. Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés]. Ebből az következik, hogy az önkormányzat által rendeletben megállapított helyi adónak – függetlenül attól, hogy négyzetméter alapú vagy a forgalmi érték alapú adóztatást választja – összefüggésben kell állnia a vagyontárgy értékével. Az Alkotmánybíróság többek között a 905/B/2000. AB határozatában elvi érveléssel mondta ki, hogy a helyi önkormányzat széleskörű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adók szabályozása során, azonban *a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia, arányosnak kell lennie az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyaival, helyzetével.* Az Alkotmánybíróság leszögezte továbbá, hogy ebből az általános követelményből a jogalkotónak nem származik kötelezettsége arra, hogy minden egyes adó megállapítása során az adó mértékét, az adó tárgyaként megállapított jövedelem vagy vagyon nagyságától, illetőleg értékétől függően, differenciáltan, azzal arányosan kell szabályoznia.

A fent hivatkozott AB határozatokkal azonos elvi állásponton a Kúria Önkormányzati Tanácsa eddigi gyakorlatában több alkalommal foglalkozott a Hatv. 6. § c) pontja szerinti, az önkormányzat gazdálkodási követelményeivel és az adózó teherbíró képességével egyenértékű követelményeknek minősülő *„helyi sajátosságok”* tartalmának meghatározásával, valamint a Hatv. 6. § d) pontjában az önkormányzati jogalkotó által a Hatv.-ban tételesen megjelölt mentességeken túl nyújtható mentességek körével.

A Hatv. 6. § c) pontjának *„a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherbíró képességéhez igazodó”* fordulatának értelmezése kapcsán a Kúria a Köf.5.025/2014. számú határozatában megállapította, hogy az a Hatv. jogegyenlőségi szabálya: az önkormányzati jogalkotó a rendelet hatálya alá tartozó valamennyi adóalany esetében a kötelezettség mértékét a vagyontömegben megtestesülő értékhez kötheti, attól eltérni a helyi sajátosságok, avagy az önkormányzat gazdálkodási követelményei által indokolt esetben lehetséges. A Hatv. általános rendelkezései között elhelyezett 6. § d) pontja az önkormányzati jogalkotó által nyújtható mentességek körét – a tételesen megjelölt mentességeken túl – nyitva hagyja.

A Hatv. rendelkezései ebben a tekintetben „minimumszabályként” értékelhetők, azaz az önkormányzati jogalkotó a törvényi mentességi szabályokon túl, további mentességeket adhat az adózóknak. A panasszal érintett esetben nem hagyható figyelmen kívül azonban az a körülmény, hogy az adó tárgya a Hatv. 52. § 16. pontja szerinti telek. A fogalom-meghatározás szerint a telek: „az épülettel, épületrésszel be nem épített földterület (...)”. A fogalom magában foglalja a település illetékességi területéhez tartozó valamennyi belterületi és külterületi ingatlant. Erre tekintettel *álláspontom szerint a telekadó esetében a Hatv. 6. § d) pontja, mint minimumszabály nem determinálja a települési önkormányzatok által kialakítható szabályozás irányát az önkormányzati jogalkotó által nyújtható mentességeket illetően. Mindezek alapján az adómérték meghatározásakor figyelembe veendő szempontok – úgymint a helyi sajátosságok, önkormányzat gazdálkodási követelményei, arányos az adóalanyok teherbíró képességhez igazodó közteherviselés – bármelyikének a sérelme az önkormányzati rendeletben meghatározott adómértékre vonatkozó rendelkezés jogellenességének megállapítására vezet. A Hatv. 6. § c) és d) pontja ugyanis az Alaptörvény adóalanyt védő teherbíró képességre és a közteherviselés arányosságára vonatkozó előírásait közvetíti az önkormányzati jogalkotás számára.*

A Kúria helyi sajátoságként tekintett az eddigiekben a külterületi ingatlanok méretbeli sajátosságaira, a funkcióbeli különbségekre [a Kúria Köf.5045/2013. számú határozata], a településen belüli elhelyezkedésre [Kúria Köf.5001/2013. számú határozata]. *Mindezek alapján megállapítható, hogy az adótárgy funkciója, illetőleg az adótárggyal kapcsolatos lényeges, általánostól eltérő körülménye eredményezhet olyan sajátosságot, amelyre tekintettel kell lenni a telekadó mértékének megállapításakor. A Hatv. 6. § d) pontja szerinti felhatalmazáson alapuló mentesség, kedvezmény szabálya azonban akkor felel meg a jogegyenlőség 6. § c) pontja szerinti követelményének, amennyiben az ésszerű indokokkal alátámasztható.*

Az érintett önkormányzati adóhatóság állásfoglalásából egyértelműen kitűnően megállapítható, hogy a panasszal érintett telekre nem adható ki építési engedély, azt csak akkor lehetne kiadni, ha az ingatlan olyan magánútról lenne megközelíthető, amely közhasználat céljára át van adva. Panaszos az elmúlt év során többször is elektronikus úton kért tájékoztatást az Önkormányzattól arra vonatkozóan, hogy mikor kerül sor az utca megnyitására és közhasználat céljára történő átadására. Az Önkormányzat már az elmúlt év folyamán is arról tájékoztatta a panaszost, hogy felvették a kapcsolatot a magánutak tulajdonosaival és személyes egyeztetés keretében igyekeznek megoldást találni a felmerült problémára, és amennyiben a magánút tulajdonosaival nem jutnak megállapodásra, úgy kisajátítási eljárást fog kezdeményezni az utca megnyitása és a lakók bejárásának biztosítása érdekében. Amint az az Önkormányzat megkeresésemre adott válaszából is megállapítható a panasszal érintett terület – és feltehetően a többi érintett ingatlan – mind a mai napig nem rendelkezik közterületi kapcsolattal, és így építési engedély sem adható rá.

*A panasszal érintett telek az ingatlan-nyilvántartás szerint egy belterületen fekvő, 916 m<sup>2</sup> alapterületű, kivett beépítetlen terület, mely az ÓBVSZ alapján, L5-III-O övezetbe – vagyis oldalhatáros és aprótelkes, oldalhatáros beépítésű kertvárosias lakóterület – tartozó beépítésre szánt terület. Az önkormányzati adóhatóság tájékoztatása szerint a panasszal érintett telek – és feltehetően a területen fekvő többi telek – beépíthetőségének akadálya a két magánút önkormányzati tulajdonba kerülése esetén hárulhat el, amely probléma csak az Önkormányzat közreműködésével hidalható át. Bár a telek beépítésre szánt területen fekszik, mégis az ingatlan beépítése nem a telek tulajdonosának döntésén alapuló kérdés, hanem egy 1991-ben elfogadott és napjainkban is az érintett területre érvényes KSZT alapján kialakítandó új utca, valamint e szabályozás alapján kialakult magánutak közhasználatra történő átadásának Önkormányzat közreműködésével történő jogi rendezésének függvénye.*

*Erre tekintettel megállapítom, hogy bár az érintett Önkormányzat jogalkotói autonómiájába tartozik az, hogy a Hatv. 6. § d) pontja alapján milyen körre terjeszti ki a telekadó alóli mentesség lehetőségét, azonban a vizsgált esetben álláspontom szerint a helyi jogalkotásnak a Hatv. 6. § c) pontja szerinti helyi sajátosság körében kellett volna értékelnie azt, hogy a tárgyi ingatlan bár beépítésre szánt övezetben található, jelenleg építési engedély nem adható ki rá. Fentiekre tekintettel megállapítottam, hogy az Önkormányzat azáltal, hogy az Ör.-ben nem biztosított telekadó mentességet és a helyi sajátosság körében nem értékelte a tárgyi ingatlan és az érintett területen fekvő egyéb ingatlanok általánostól eltérő azon helyzetét, hogy bár beépítésre szánt övezetben találhatóak a telkek, jelenleg építési engedély nem adható ki rájuk, a közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelményével összefüggő visszásságot eredményezett.*

### **Intézkedésem**

*A vizsgált ügyben a közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelményével összefüggő visszásságot állapítottam meg. Figyelemmel egyrészt arra, hogy panaszos a tárgybeli ingatlant elidegenítette és az adóalanyisága 2015. december 31. napjával megszűnt, továbbá arra, hogy az Önkormányzat 2016. január 1. napjával telekadó mentességét engedélyezett a magánszemély tulajdonában álló beépítésre szánt építési övezetben lévő azon telekre, amely a közterületnek gépjármű-közlekedésre alkalmas részéről az adott közterületre vonatkozó jogszabályi előírások szerint, vagy önálló helyrajzi számon útként nyilvántartott magánútról gépjárművel közvetlenül, zöldfelület, illetve termőföld sérelme nélkül nem megközelíthető, így a vizsgálat ügyre vonatkozóan intézkedést nem teszek.*

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem ugyanakkor Önkormányzatnál, hogy fordítson fokozott figyelmet a vagyoni típusú helyi adók mértékének, illetve a kedvezmények és mentességek körének meghatározása során az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésében foglalt arányos közteherviselési kötelezettség elvére, valamint a Hatv. 6. § c) pontjában foglalt jogegyenlőségi szabályra – különös tekintettel a helyi adómérték helyi sajátosságokhoz való igazítására.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.