



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-2766/2018. számú ügyben

Előadó:
dr. Csink Lóránt

Érintett szerv:
Hajdúböszörmény Város Önkormányzata

2018.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-2766/2018. számú ügyben**

Előadó: dr. Csink Lóránt

Az eljárás megindítása

Egy magánszemély beadványozó panasszal fordult az alapvető jogok biztosához Hajdúböszörmény Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) által kivetett kommunális adóval kapcsolatban.

A panaszos álláspontja szerint az Önkormányzat jogalap nélkül vetett ki az ingatlanrész után kommunális adót. Előadta, hogy az egy helyrajzi számon szereplő ingatlanon két építmény található, amelyek közül az egyik lakásnak, a másik gazdasági épületnek minősül. Álláspontja szerint kommunális adó csak az előbbi után vethető ki.

Az ügyben felmerült a közteherviseléssel és a jogállamiságra visszavezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság, 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 és helyi szabályozást, valamint tájékoztatást kértem a panasszal érintett Önkormányzat jegyzőjétől.

Az Alaptörvény érintett rendelkezése

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

Alkalmazott jogszabályok

- a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.)
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzat Képviselő-testületének 28/2013. (XI. 04.) sz. rendelete a helyi adókról (a továbbiakban: Ör.)

A megállapított tényállás

1. Beadványában a panaszos megírta, hogy egy, az Önkormányzat illetékességi területén lévő, közös tulajdonban lévő ingatlanon két felülepítmény található, és az önkormányzati adóhatóság a kommunális adó szempontjából mindkettőt adótárgynak tekinti. Ügyének részletes ismertetése mellett előadta, hogy álláspontja szerint a gazdasági épület nem tekinthető adótárgynak, így a kivetett adót jogtalanul tartja.

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

Az önkormányzati adóhatóság arról tájékoztattott, hogy a Földhivatali nyilvántartás alapján az ingatlanon kivett lakóház, udvar, gazdasági épület található. Helyszíni szemle eredményeként megállapításra került, hogy a gazdasági épület is lakóházként hasznosul, és ezt

a néesség-nyilvántartó adatai is megerősítették. A szakhatósági iratok, helyszíni szemle és fényképfelvétel is bizonyítja, hogy két lakhatásra alkalmas ingatlan található a természetben is megosztott ingatlanon. Erre tekintettel az önkormányzati adóhatóság arra a következtetésre jutott, hogy mind a két építmény adóköteles.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 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 biztosa 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 alapjogsérelem 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 a 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 képéségen 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.

A közös terhek viseléséhez való hozzájárulás alkotmányos kötelezettség. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Valamilyen közteherviselési kötelezettség előírása csak akkor alkotmányos, ha az adókivetés megfelel a legalitás elvének: törvény (illetve helyi adó esetében törvény felhatalmazására önkormányzati rendelet) írja elő az adó alanyát, tárgyát és mértékét, továbbá, hogy az egyedi esetben kivetett adó jogszabályra visszavezethető legyen.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A vizsgálat elvi kérdése, hogy a Hatv. és az Ör. szabályai alapján kommunális adó tárgya lehet-e az ingatlan-nyilvántartásban gazdasági építményként szereplő, de ténylegesen lakás céljára szolgáló építmény.

A Hatv. 24. §-a értelmében „kommunális adókötelezettség terheli a 12. §-ban, valamint a 18. §-ban meghatározott magánszemélyt, továbbá azt a magánszemélyt is, aki az önkormányzat illetékességi területén nem magánszemély tulajdonában álló lakás bérleti jogával rendelkezik”. A Hatv. tehát a kommunális adót egy olyan adónemnek tekinti, ami a „lakathoz”, ezen keresztül a helyi közszolgáltatások igénybevételéhez kapcsolódik. A logikai értelmezésből az következik tehát, hogy az önkormányzat illetékességi területén lakó személy a kommunális adó alanya lehet, függetlenül az ingatlan jogi minősítésétől.

Az Ör. 7. § 2. pontja ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy az Önkormányzat döntése alapján mentes a kommunális adó alól „a magánszemély tulajdonában lévő nem lakáscéljára szolgáló építmény”. E rendelkezésből álláspontom szerint az alábbiak következnek.

Amennyiben egy törvényi fogalmat egy másik jogszabály is alkalmaz, akkor azt kell feltételezni, hogy ez utóbbi jogszabályhely értelme azonos, mint a törvényé. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében „az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes”, így az Ör. sem tulajdoníthat más jelentést egy fogalomnak, mint a Hatv. Mindebből az következik, hogy a „nem lakás céljára szolgáló építmény” fogalmat nem a szavak mindennapi jelentése alapján kell értelmeznie (azaz, hogy laknak-e az ingatlanban), hanem az alapján, amit erről a fogalomról a Hatv. tartalmaz.

A Hatv. 52. § 11. pontja szerint „nem lakáscélú épület: az az épület, épületrész, amely nem minősül a 8. pont szerinti lakásnak”. Ugyanennek a szakasznak a 8. pontja pedig a lakást a következőképp határozza meg: „lakás: a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 91/A. §-a 1-6. pontjában foglaltak alapján ilyennek minősülő és az ingatlan-nyilvántartásban lakóház, lakóépület, lakás, kastély, villa, udvarház megnevezéssel nyilvántartott, vagy ilyenként feltüntetésre váró ingatlan”.

Mindezekből a következő állapítható meg. A Hatv. alkalmazásában csak az „lakás”, ami az ingatlan-nyilvántartásban ilyenként be van jegyezve (vagy bejegyzésre vár). Ha az ingatlan-nyilvántartás adattartalma ettől eltérő, akkor az „nem lakáscélú épület”, függetlenül attól, hogy ténylegesen laknak-e benne. Mint arra utaltam, ez a különbségtétel a Hatv. szerint nem akadály a kommunális adó kivetésének, az Ör. szerint viszont igen: az Önkormányzat döntése értelmében ugyanis a nem lakáscélú építmények mentesülnek a kommunálisadó-fizetési kötelezettség alól.

A vizsgált esetben – az Önkormányzat által rendelkezésemre bocsátott iratanyagnak megfelelően – az ingatlan (társ)tulajdonosa az adótárgyat nem lakásként, hanem „telekként” jelölte meg, és ennek az ingatlan-nyilvántartás adattartalma (amely megkülönböztetés nélkül kivett lakóház, udvar, gazdasági épület felsorolást tartalmaz) sem mond ellent.

A fentiek alapján megállapítom, hogy az ingatlan-nyilvántartás szerint gazdasági épületként nyilvántartott építmény után kommunális adó kivetése sértette az Ör. 7. § 2. pontját, így az az Alaptörvény XXX. cikkével összefüggő visszásságot okozott.

Jelen vizsgálatomnak nem volt tárgya, hogy az ingatlan után más adónem kivethető lenne-e, a vizsgálatot kizárólag a kommunális adó kérdésére szűkítettem.

Intézkedésem

A vizsgált ügyben a *közteherviselés alkotmányos kötelezettségével összefüggő visszásságot állapítottam meg.*

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felhívom az önkormányzati adóhatóságot a vonatkozó döntések saját hatáskörben történő felülvizsgálatára.

Budapest, 2018. 08. 29.

Székel László

