

Pálfi Edina doktorandusz

Széchenyi Egyetem

Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kar

A települési adó bevezetése és az első tapasztalatok¹

1. Bevezetés

Tanulmányomban a nemrégiben bevezetett új adónemet, a települési adót vettem górcső alá. A tanulmány célja annak áttekintése, hogy a gyakorlatban milyen kihívásokat hívott életre az új adótípus, azonban a kutatáshoz elengedhetetlen volt annak vizsgálata is, hogy hogyan vezették be illetve, mi volt a központi kormányzat célja a települési adó bevezetésével.

A cikk során tárgyalt települési adótípusokon keresztül igyekeztem levonni következtetéseket, arra vonatkozóan, hogy az új adó hogyan hat az önkormányzatok autonómiájára, az önkormányzatok hatalommegosztásban elfoglalt helyére, továbbá, hogy a központi kormányzat elérte-e célját a települési adó bevezetésével. Az elmúlt években az önkormányzatok súlyos eladósodása miatt szükségessé vált az önkormányzati törvény reformja, és egyben egy új önkormányzati bevételi rendszer kialakítása. A reform során célul tűzték ki, hogy az önkormányzatok bevételeik előteremtése érdekében nagyobb önállóságot kapjanak, erősítve ezzel az önkormányzatok autonómiáját. A kormány ezt a helyi adók bővítésével kívánta megteremteni, így született meg 2015-ben települési adó.

2. A reform előkészületei

A helyi adó-megállapításának hatáskörét kétféle módszerrel lehet szabályozni, nyílt és zárt listás módszerrel. A nemzetközi gyakorlatban a zárt listás módszer az uralkodó,

kevés államban figyelhető meg a nyílt listás rendszer alkalmazása.²

A zárt listás rendszer keretében az önkormányzatok csak arról dönthetnek, hogy a törvény által meghatározott valamely adófajtát bevezetik vagy nem. Az adótényállás tartalma azonban rögzített. Azt, hogy milyen típusú és milyen mértékű adó vehető ki, továbbá, hogy milyen mentességek, kedvezmények érvényesíthetők azt a zárt listás rendszerben működő önkormányzatok nem határozhatják meg. „Az önkormányzat döntési szabadságának legalább arra kell kiterjednie zárt lista esetében, hogy a törvényi határokon belül döntsön az adómértékről. Ha ez a feltétel nem teljesül, akkor az adott adó nem minősül helyi adónak.”³ A zárt listás módszer előnye, hogy kiszámíthatóbbá teszi az adórendszert.

A nyílt listás rendszer keretében az önkormányzatok szabadon állapíthatják meg a helyi adókat, az adó tárgyán kívül meghatározhatják az adó alanyát és annak mértékét is. Ezzel tehát az önkormányzatok szabad kezet kapnak, és saját belátásuk szerint határozhatják meg a legfőbb bevételi forrásuk egyikét, a helyi adót.

A nyílt listás módszer 2015. január 1-jei hatállyal bevezetésre került Magyarországon. Hosszas viták előzték meg, mivel több szakértő nem értett egyet a nyílt listás rendszerrel. Szerintük ugyanis „kevésbé kiszámíthatóvá teszi az adórendszert, sőt akár helyi politikai játszmák eszközeként is felhasználható (...) mert ezzel sokkal könnyebb egy-két célzott adóalanyt elérni, mint az országos adókkal.”⁴

A nyílt listás módszert a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.)

1 E tanulmány a XXXIII. OTDK Állam-és Jogtudományi Szekciójának Közigazgatási jog I. tagozatában szereplő pályamunka lerövidített, átdolgozott változata

2017/1.

² Kecső Gábor: *A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2015., 10. o.

³ „i.m.” 15. o.

⁴ Kecső Gábor: *A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2015., 13. o.

1/A. § (1) bekezdésébe építették be, a következőképpen: „E törvény felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat képviselőtestülete rendelettel az illetékességi területén helyi adókat, valamint települési adókat vezethet be.”⁵

A Hatv. a települési adó tárgyát nem határozza meg, „a 2014-es javaslatok elsősorban a magánszemélyek egyes vagyontárgyainak az adóztatását”⁶ vetítették előre. Kérdéses, hogy a jellemzően magánszemélyek tulajdonában álló vagyontárgyak adóztatása elegendő bevételt jelenthetnek-e az önkormányzatok számára.

3. A hatályos szabályozás

Az állam a települési adók bevezetésével az önkormányzatok számára szélesebb hatáskört és további segítséget kívánt adni a még megmaradt feladataik elvégzéséhez, - a már meglévő, főként vagyoni típusú adók mellett - ugyanis a jelenlegi adórendszer nem teszi lehetővé minden település számára, hogy a helyi adottságokhoz igazodó közteherviselési rendszert alakítson ki. Így, a települési adóval az önkormányzatok dönthetik el, hogy mit adóztatnak meg (adó tárgy) és milyen mértékben (adómérték), azonban ezt mégsem tehetik meg korlátok nélkül, mert a Hatv. egy - bár meglehetősen széles - keretet szab számukra.

A kormány célja ezzel az volt, hogy az önkormányzatok autonómiáját elősegítsék, támogassák azáltal, hogy szabad kezűt kaptak a bevételeik megteremtésére. Az új feladatfinanszírozási rendszer keretében (1990-től 2012-ig normatív alapú finanszírozási rendszer volt Magyarországon) számos közfeladatot, közszolgáltatást elvontak az önkormányzatoktól, mely feladatok ellátása állami kézbe került, tehát az önkormányzatok önál-

lóságának kiszélesítése mögött egy központosítás is meghúzódik. Kevesebb a feladat, de kevesebb a központtól jutott bevétel is.

A Hatv. kimondja, hogy „az önkormányzat az illetékességi területén rendelettel olyan települési adót, települési adókat vezethet be, amelyet, vagy amelyeket más törvény nem tilt. Az önkormányzat települési adót bármely adótárgyra megállapíthat, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. A települési adónak nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá - e minőségére tekintettel - vállalkozó.”⁷

Tehát csak olyan tárgyra vezethet be adót, amelyet még nem terhel az adófizetés kötelezettsége, ezáltal viszont az adótárgyak köre jelentősen lecsökken. Ezen kívül a Hatv. egyéb részleteket nem határoz meg - adó tényállás elemei, adó alapja, adó mértéke - így az önkormányzatok „ötletelhetnek”, hogy mi lehet a települési adó potenciális tárgya, ami, biztosít is annyi bevételt számukra, hogy a megmaradt feladataikat abból finanszírozzák. Az önkormányzatoknak nem lehet céljuk, hogy magánszemélyekre, a helyi lakosságra hárítsa ezt a terhet és rajtuk keresztül pótolják a bevételeket.

Az újonnan felállított feladatfinanszírozási rendszer a források felhasználhatóságának tekintetében a kötött felhasználást határozza meg, ez szintén visszas lehet az önkormányzati autonómia szempontjából.

A települési adó esetében a Hatv. kiköti, hogy „a települési adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzat bevétele, amelyet fejlesztési célra és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használhat fel.”⁸

⁵ A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1.§ (1) bekezdés

⁶ Kecő Gábor: *A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben.* Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2015., 13. o. 2017/1.

⁷ A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1/A. § (1) bekezdés

⁸ A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1/A. § (5) bekezdés

Felmerül a kérdés, hogy hiába teremti elő az önkormányzat a bevételét, ha azt csak egy feladatra használhatja fel, és esetlegesen egy másik közfeladat ellátásánál meg hiány, alulfinanszírozottság jelentkezik, azt az önkormányzat hogyan fogja tudni saját hatáskörben kezelni.

Az régi rendszerben (normatív finanszírozás rendszere) volt lehetőség a helyi költségvetés átcsoportosítására, mellyel az ilyen problémákat orvosolni tudták. Másrészt „már az adó bevezetésekor tudni lehet, hogy mire kell költeni a bevételeket, ez azt eredményezheti, hogy a helyi érdek elvész, és a bevétel a központi támogatási rendszer egy elemévé válik. Hiszen a motiváció csupán abban rejlik, hogy a települések előteremtsek az állam által kötelezően előírt feladatának pénzügyi forrását. Épp ezért egy szabad felhasználású települési adó sokkal nagyobb motivációt jelentene a helyi önkormányzatok számára.”⁹

Egyelőre csak kevés önkormányzat élt a települési adó adta lehetőséggel. Megfigyelhető, hogy az önkormányzatok a korábban is már ismert adókból (vagyonai típusú adók, helyi iparüzési adó, kommunális adó) próbálják a bevételeiket megteremteni. Ennek oka lehet, hogy még nincsenek felkészülve az új adó kivetésével járó esetleges adminisztrációs problémákra, illetve mivel a rendszert még nem kiforrott, tarthatnak egy esetleges jogsértő adókivetésétől. Ezenkívül a kötött felhasználás is problémát jelenthet, hiszen azoknak az önkormányzatoknak kedvez ez a lehetőség, akik kifejezetten településfejlesztésre kívánják fordítani a bevételeiket, illetve nincs elég forrásuk a szociális ellátások finanszírozására.

A jelenlegi adatok szerint¹⁰ 2015. január 1-től napjainkig összesen 55 helyi önkormányzat döntött úgy, hogy az illetékességi területén bevezeti a települési adót. Az adatokból ki-

derül, hogy a legtöbb önkormányzat a termőföldet adóztatja meg. Ezen kívül megfigyelhető, hogy jellemzően azokat a mezőgazdasági járműveket adóztatják meg, amelyek nem tartóznak a gépjárműadóról szóló törvény hatálya alá. Láthatunk azonban egyedibb ötletek is. Zsombó községben például a magas építmények után kell adót fizetni, Keszthelyen pedig a gazdasági övezetekbe nem sorolt, övezeti gazdasági célra nem hasznosított ingatlanokra vetettek ki adót.

A tanulmány további részében részletesen bemutatnám a gyakorlatban megvalósult önkormányzati adó ötleteket, és ismertetném az azokkal kapcsolatos első benyomásokat.

4. Az egyes települési adó-típusok

4.1) Termőföldadó

A földadó esetében az adó tárgyaként az ingatlan nyilvántartásban gyümölcsös, legelő, fásított terület, szőlő, vagy mezőgazdasági művelési ágban nyilvántartott termőföld került jellemzően kijelölésre.

A földadóval kapcsolatban már több probléma is napvilágot látott. Felmerült a kérdés, hogy nem ellentétes-e ez az intézkedés a kormány által preferált családi gazdaságok kialakításával. „Konfliktusokhoz vezethet, hogy a helyi adópolitika ellentétes a központi kormányzat politikájával, mivel újabb terhet ró a termőföld tulajdonosokra, miközben a központi cél a terhek enyhítése, mezőgazdaságból élők, őstermelők támogatása.”¹¹ Úgy tűnik, hogy a kormány nem számolt azzal a verzióval, hogy az önkormányzatok a termőföldet, „találják meg” a települési adó tárgyának.

A Hatv. a telekadó hatálya alól kivette a termőföldet, hogy arra az önkormányzatok ne vethessenek ki adót, tehát a Hatv. rendelkezéseiből kifolyólag a termőföld nem lehet helyi adó – telekadó – tárgya, mégis a telepü-

⁹ <http://www.kozjvak.hu/hu/ki-mint-vet-ugy-arat-de-lesz-mit-gondolatok-telepulesi-ado-bevezeteserol>

¹⁰ Forrás: Magyar Államkincstár honlapja, <https://hakka.allamkincstar.gov.hu/> 2017/1.

¹¹ <http://www.kozjvak.hu/hu/ki-mint-vet-ugy-arat-de-lesz-mit-gondolatok-telepulesi-ado-bevezeteserol>

lési adó 2015. január 1-ei bevezetésével – ugyan más jogcímen – de megnyílt a lehetőség a termőföld megadóztatására.

A földadó esetében további problémát okoz a „kettős adóztatás” tilalmának megsértése. A termőföldeket mezőőri járulék, valamint kárenyhítési hozzájárulás is terhelheti. A kárenyhítési hozzájárulást a mezőgazdasági termelést érintő időjárási és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi CLXVIII. törvény kimondja, hogy a mezőgazdasági termelő „köteles kárenyhítési hozzájárulást fizetni”¹², melynek mértéke „évenként a mezőgazdasági termelő használatában levő, és

a) ültetvénytüvelésre szolgáló termőföld után hektáronként 3000 forint,

b) szántóföldi zöldség termesztésére szolgáló termőföld után hektáronként 3000 forint,

c) a b) pont hatálya alá nem tartozó egyéb szántóföldi kultúrák termesztésére szolgáló termőföld után hektáronként 1000 forint.

(2) A kárenyhítési hozzájárulást a kockázatközösségben tag mezőgazdasági termelő az egységes kérelmében bejelentett használatban levő termőföld alapján, az (1) bekezdés szerint köteles megfizetni.”¹³

A mezőőri járulék megállapítására a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény ad felhatalmazást: „az önkormányzati mezei őrszolgálat megalakítási, fenntartási és működési költségeit a földhasználó, ha ez ismeretlen, a tulajdonos által kifizetett mezőőri járulékból és a központi költségvetés által biztosított hozzájárulásból kell fedezni.”¹⁴ A helyi önkormányzat képviselő-testülete amennyiben él a törvényi felha-

talmazással, rendeletével bevezetheti a mezőőri járulékot. A mezőőri járulék mértéke nincs meghatározva, így annak legkisebb és legnagyobb összegéről, valamint a megfizetésének módjáról is, az önkormányzatok szabadon dönthetnek. A mezőőri járulék adók módjára behajtható köztartozásnak minősül.

Felmerül a kérdés, hogy amennyiben egy termőföldet már ez a két járulék terhel, úgy kivethető-e még rá a települési adó. A Hatv. kimondja, hogy települési adót olyan adótárgyra lehet kivetni, amelyet nem terhel egyéb köztelherვისelési kötelezettség.

E kérdéskör kapcsán, a települési adó rendelet törvényességi felülvizsgálata kapcsán, a Kúria Önkormányzati Tanácsa precedens értékű határozatot¹⁵ hozott, 2015. október 27. napján. Magánszemély beadványa alapján az alapvető jogok biztosa indított vizsgálatot Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének a települési adóról szóló 22/2014. (XII. 01.) önkormányzati rendelete ellen. Az alapvető jogok biztosa a rendelet megsemmisítését kezdeményezte a Kúriánál. A magánszemély indítványában a kettős adóztatásra vonatkozó tilalomra hivatkozott, szerinte a rendelet több okból is törvénytörő.

A rendeletben a termőföld szerepelt adótárgyként, melyet a fent tárgyalt két közteher (a kárenyhítési hozzájárulás, valamint a mezőőri járulék) is terhel. Az alapvető jogok biztosa arra hivatkozott, hogy a termőföldet terhelő két közteher kizárja, hogy az egyidejűleg települési adó tárgya is legyen. Vitatta továbbá a vállalkozó, mint adó alany fogalmát, mert a Hatv. 1/A. § (1) bekezdése kimondja, hogy a települési adó alanya nem lehet vállalkozó, a vállalkozó fogalmát pedig az 52.§ 16. pontjában rendezi, mely szerint a tevékenységet üzletszerűen végző vállalkozó magánszemély, az egyéni vállalkozó, illetve a mezőgazdasági őstermelő – akinek az e tevékenységből származó bevétele az adóévben

¹² A mezőgazdasági termelést érintő időjárási és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi CLXVIII. törvény 6.§ (4) bekezdés a) pont

¹³ A mezőgazdasági termelést érintő időjárási és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi CLXVIII. törvény 10.§ (1) bekezdés a)-c) pont, valamint (2) bekezdés

¹⁴ A fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 19. § (1) bekezdés
2017/1.

¹⁵ A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.035/2015/4. számú határozata

nem haladja meg a hatszázezer forintot – nem lehet alanya a települési adónak.

Balmazújváros önkormányzata állásfoglalásban kérte az indítvány elutasítását, arra hivatkozva, hogy a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény szerint nem minősül köztehernek sem a kárenyhítési hozzájárulás, sem a mezőőri járulék, mivel ezekért cserébe az önkormányzat ellenszolgáltatást nyújt. „A települési adó alanyával összefüggésben arra hivatkozott, hogy a Helyi adó tv. 1/A. § (1) bekezdésének helyes értelmezése szerint az adóalanyi körből csak a termőföldhöz közvetlenül kapcsolódó vállalkozói tevékenység jelent kizárást, önmagában a termőföld tulajdonjoga nem.”¹⁶

A Kúria az alapvető jogok biztosa által kifogásolt érveket sorban megvizsgálta, majd a következőket állapította meg.

Balmazújváros képviselő testülete által kibocsátott rendeletben nem tett különbséget az adóalanyok között, a törvényi tartalomnak megfelelően, mert a Hatv. 52. § 16. pontja értelmében, amennyiben a termőföld tulajdonosa egyben egyéni vállalkozóként, vagy őstermelőként folytat vállalkozói tevékenységet a tulajdonában álló termőföldjén, úgy nem a települési adó alanya, mivel vállalkozót a Hatv. 1/A. (1) bekezdése ezt kizárja. Így ezt a részt a Kúria törvénytörőnek, az alapvető jogok biztosának indítványát megalapozottnak találta.

Ezt követően a „Kúriának abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a kárenyhítési hozzájárulás és a mezőőri járulék a „közteher” fogalomkörébe vonható fizetési kötelezettség-e.”¹⁷ Mivel a közteher fogalmát a magyar jogrendszer nem tartalmazza, így a Kúria vizsgálata során a kapcsolódó jogszabályokat vizsgálta.

A „közteher” fogalmát ilyen értelemben a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) 28. § (1) bekezdése rendezi.¹⁸

A Kúria a kárenyhítési hozzájárulást nem tekintette a termőföldhöz kapcsolódó köztehernek, „mert bár a mezőgazdasági termelő fizetési kötelezettsége törvényen alapul, de az állam által képzett pénzügyi alap nem a Gst. 28. § (1) bekezdése szerinti „közös szükségletek”, hanem a mezőgazdasági termelők esetleges kárainak pénzügyi fedezetét hivatott biztosítani.

A mezőgazdasági káresemény bekövetkeztekor a mezőgazdasági termelő nem az állami közhatalom birtokában nyújtott szolgáltatásra, hanem a kártelepítés Mkk.tv.-beli szabályainak megfelelően, a maga által is teljesített befizetések alapján válik jogosulttá kárainak megtérítésére.”¹⁹ Mindezek tekintetében tehát a Kúria álláspontja az, hogy a kárenyhítési hozzájárulással terhelt termőföld települési adó tárgya lehet.

A mezőőri járulék esetében a Kúria állásfoglalása a következő volt: „A mezőőri járulék a törvényen alapuló mezei őrszolgálat létrehozatalával és fenntartásával összefüggésben az önkormányzat javára, önkormányzati rendeletben megállapított fizetési kötelezettség. A mezei őrszolgálat a termőföldhöz kapcsolódó, vagyonvédelmi feladatot ellátó, a települési önkormányzat döntése alapján létreho-

¹⁸ A közteher fogalmát A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény a következőképpen határozza meg: 28. § (1) Magyarországon minden természetes személy, jogi személy és más jogszemély

a) adó, járulék, hozzájárulás, vagyonszerzési illeték, pótlék vagy más hasonló - az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli - rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettség, továbbá

b) az állami közhatalom birtokában nyújtható szolgáltatásért, eljárásért fizetendő felügyeleti díj, eljárási és felügyeleti illeték, igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj [az a) és b) pont a továbbiakban együtt: fizetési kötelezettség] teljesítésével járul hozzá a közös szükségletek fedezetéhez.

¹⁹ A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.035/2015/4. számú határozata [16] pont

¹⁶ A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.035/2015/4. számú határozata

¹⁷ A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.035/2015/4. számú határozata 2017/1.

zott és fenntartott rendészeti típusú szerv. A mezőőri szolgálatot az önkormányzat a földhasználók, illetve a termőföld tulajdonosai számára előírt fizetési kötelezettségből, valamint a központi költségvetés által biztosított hozzájárulásból finanszírozza. A befizetés, amelyet az állam/helyi közhatalom által biztosított közszolgáltatásért, jogszabály alapján, lényegében az adott közszolgáltatás rendelkezésre állásáért kell megfizetni, a Gst. 28. § (1) bekezdés b) pontja szerinti köztehernek minősül. A mezei őrszolgálat az önkormányzat döntése alapján, rendészeti jellegű közszolgáltatás nyújtására felállított és fenntartott intézmény, amely a földhasználónak vagy a termőföld tulajdonosának a szándékától független, mégis rendelkezésére álló közszolgáltatás. Ugyanakkor annak költségeihez jogszabályban – önkormányzati rendeletben – megállapított kötelezettsége folytán hozzá kell járulnia.²⁰ Ezt követően a Kúria levonta a végső következtetést, mely szerint a mezőőri járulék köztehernek minősül, így arra a termőföldre, amelyet már mezőőri járulék terhel, nem lehet települési adót kivetni. Balmazújváros önkormányzati rendeletét törvénysértőnek nyilvánította, így azt egészében megsemmisítette. A döntés bár kizárólag Balmazújvárosra vonatkozik, de várható, hogy a többi önkormányzat által, a termőföldekre kivetett települési adóról szóló rendelet is megtámadhatóvá teszi.

A termőföld adóval kapcsolatban további problémák várhatók, melyek az adó mértékének megállapítását érintik. A földadó éves mértékét különböző módon számítják az önkormányzatok. Egyes településeken a földterület hektárban illetve négyzetméterben kifejezett nagyságához, más esetekben pedig az aranykorona-értéke alapján számolják. Az aranykorona-értékhez kötött települési adók esetében a problémát az okozza, hogy az földek aranykorona-értékét az 1850-1870 – es években állapították meg²¹, így

érdemes lenne ezeket az adatokat az ingatlanügyi hatóságnál, egy ügynevezett földmivizsgáló eljárás során felülvizsgáltatni, mivel amennyiben gyengébb minőségű a termőföld, úgy csökkenni fog az aranykorona-értéke, ezáltal az adóteher is jelentősen csökkenthető.

A legtöbb önkormányzat a földadó bevezetésének lehetőségével élt, de ezenkívül találkozzunk giccsadóval, traktoradóval, toronyadóval, ebadóval, továbbá egyik településen a lóadó bevezetésének lehetősége is felmerült. Ezek száma elenyésző, földadón kívül a további bevezetett adók mintáját nem követték az önkormányzatok.

4.2) Giccsadó

Óbuda-Békásmegyer önkormányzata által kivetett giccsadó, könnyen követendő példa lehet számos önkormányzatnak. A giccsadóval az önkormányzat azokat az épületeket sújtaná, amelyek a főbb építési előírásoknak ugyan megfelelnek, de a helyi, egyedi övezeti és településképi előírásokat nem veszik figyelembe, ezzel megbontva, rombolva az adott utca esztétikai képét, hangulatát. Az adó alapja nem az ingatlan nagysága, vagy értéke, hanem kizárólag az a tény, hogy az, a kerületi szabályoktól eltérő. Az adó éves mértéke várhatóan ötszázezer forint lesz. Ennek előzménye, hogy a kormány az otthonteremtés megkönnyítése, valamint az eljárás egyszerűsítése céljából, a háromszáz négyzetméter alatti épületek esetén megszüntette az engedélyeztetési eljárást, helyette csak bejelentési kötelezettséget ír elő.

Az önkormányzat az adó bevezetését azzal indokolta, hogy a kormány intézkedésével

különbségeket, és ezen megállapított érték alapján fizették a földtulajdonosok adót. Az értéket a különböző művelési ághoz tartozó és különböző minőségű földek hozadéka, illetve a tiszta jövedelem alapján igyekeztek meghatározni (becslőjárások). Az 1870-es évektől azonban elavulttá vált, mint tényleges jövedelemszint, de relatív értékszámként még ma is használják.
Forrás: <http://www.magro.hu/agararhirek/szakcikkek/aranykorona-mint-foldmertek-mutato/>

²⁰ A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.035/2015/4. számú határozata [19] – [20] pontja

²¹ Az aranykorona-érték: A kialakított rendszer alapján aranykoronában fejezték ki a földek közötti minőségi 2017/1.

lényegében szabad kezet kaptak a magán-építetők, az építésügyi szakemberek pedig sorra fogalmazták meg aggályaikat az építési kultúrával, az épületek színezésével kapcsolatban. Véleményük szerint az építészeti minőség és a településkép romlása várható. Az önkormányzat kihasználva az adójogi norma „kettős magatartás-befolyásoló” jellegét²² – egyszerűen a giccsadóval kívánja rászorítani az építetőköt arra, hogy a 300 m² alatti építmények esetében is konzultáljanak a helyi hatósági építésszel.

A giccsadó kivetése kapcsán kiemelendő, hogy az önkormányzat nem arra használja a települési adó kivetésének lehetőségét, amire eredeti funkciója szerint szánták – tehát hogy önkormányzati bevételi forrást képezzen –, hanem a jogalanyok magatartásának befolyásolásának eszközévé vált. Ezen túl megfigyelhető egy hatalommegosztási aspektusa is: a kormányzat eltervezte és népszerűsítette az egyszerűbbé váló építési igazgatási eljárást, amelynek része volt az engedélyeztetés eltörlése is, majd az önkormányzat települési adónak „álcázva” burkoltan visszavezeti az intézményt (nem engedélyezés, hanem konzultáció néven, de az eljárás lényege ugyanaz): tehát a központi hatalom akarata megtörhetett a helyi önkormányzaton.

4.3) Traktoradó

A traktoradó esetében az adótárgy javarészt a mezőgazdasági vontató és annak pótkocsija.

Apaj község 2015. január 1-től két települési adó kivetésével is élt, a termőföldek mellett megadóztatta a rendszám táblával ellátott, mezőgazdasági járműveket, amelyek nem tartoznak a gépjárműadó hatálya alá. Novák

²² „Az adójogi norma előírja, hogy az adott körülmények között a jövőben milyen magatartást kell tanúsítani (például pénzfizetés vagy egyéb mellékkötelezettség teljesítése). Csakhogy az adójogi norma a legritkább esetekben irányul kizárólag arra, hogy bizonyos pénzeszközöket a költségvetésbe fizessenek be, vagy az adózó bizonyos mellékkötelezettségeket teljesítsen.” – Földes Gábor: *Adójog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 144. o. 2017/1.

Pál, a település polgármestere egyik online hírportálnak ezzel kapcsolatban a következőket nyilatkozta: „ezek a járművek is megterhelik az úthálózatot, fölhordják a sarat, amelyet le kell takarítanunk, de nem fizetnek utánuk adót (...) náluk az iparüzési adóból csekély bevétel folyik be, ezért igyekeztek olyan adót kitalálni, amely nem a lakosságot sújtja.”²³ A mezőgazdasági járművek adóztatásánál is felmerül az a probléma, ami a termőföldeknél, hogy ezzel szintén a mezőgazdaságból élőket terhelik az önkormányzatok, és ez ellentétes lehet a kormány családi gazdálkodásokat preferáló programjával. A termőföld adóztatása kapcsán már felmerült probléma – az adó a vállalkozási tevékenységet sújtaná, ami a Hatv. 1/A. § (1) bekezdés alapján jogellenes –, itt is vizsgálandó, a mezőgazdasági járművek túlnyomórészt vállalkozási, termelő tevékenységhez kapcsolódnak, vállalkozó pedig nem lehet települési adó alanya.

4.4) Toronyadó

Zsombó község szintén nem a helyi lakosokat kívánta az adóval sújtani, így eddig az országban elsőként – és eddig egyedülként – vezették be új adónemként a magas építmények adóját, más néven a toronyadót. Az új adót a magas építmény teljes magassága alapján – méterben meghatározva – évente kell megfizetni. Az adó mértéke tíz méterenként sávosan emelkedik (ún. progresszív adó). Az adó legalacsonyabb mértéke a 30 méter magas építményekre vonatkozik, ez évente 1,25 millió forint. A 80 méter fölötti épületek esetén már évente 2,75 millió forintot kell fizetni. Zsombó községben három hírközlési torony és egy víztorony is van, továbbá egy templomtorony, amelyre azonban nem kell adót fizetni, ugyanis az állami, önkormányzati, egyházi, valamint civil szervezet üzemeltetésében vagy tulajdonban álló építmények mentességet élveznek. Zsombó község rendeletének 2. §-a határozza meg az adó alanyát: „Az adó alanya az, aki a naptári év első napján a magas építmény üzemeltetője vagy

²³ <https://www.metropol.hu/cikk/1302274-megkeves-telepules-vetette-ki-az-uj-adot>

ennek hiányában tulajdonosa. Amennyiben az üzemeltető és a tulajdonos személye elválik egymástól, az adó alanya a magas építmény üzemeltetője.”²⁴ A rendelet az értelmező rendelkezéseknél kifejti az üzemeltető fogalmát, miszerint „üzemeltető, az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely a magas építményt saját érdekkörébe tartozó tevékenység végzéséhez vagy szolgáltatás nyújtásának céljára bérlí, működteti, használja.”²⁵

4.5) Ebadó

Zalaapáti község a településen élő kutyákat tette adókötelessé. Az ebadó szintén nagy port kavart, többen kifejtették álláspontjukat, miszerint az ebadó kizárólag nyomásgyakorlás a Zalaapátiban működő ideiglenes állatbefogadó menhely felszámolására. Ezt lát-szik alátámasztani, hogy a rendelet az egy – kettő kutyát tartó állampolgárokra nem vet ki adót, csak azokra, akik nagyobb számban tartanak. Az ebadónak keresztelt települési adót sávosan vetették ki; két kutyáig nem kell adót fizetni, e fölött, három-négy kutya tartása esetén ezer forint évente, tíz kutyáig már tízezer, ennél több esetén pedig százezer forint az adó mértéke. Vincze Tibor Zalaapáti polgármestere úgy nyilatkozott ez ügyben, hogy az állatmenhely nem való belterületre és jelenleg az önkormányzatnak nincs más eszköze a belterületi állattartás korlátozására. Továbbá említést érdemel az a háttérinformáció, miszerint a kutyák tulajdonosa nem zalaapáti lakos, hanem az ausztriai Tierhilfe für Ungarn nevű egyesület, tehát nem indokolt, hogy az ideiglenes befogadó menhelyet zalaapáti belterületén működtessen. A rendelet szempontjából ennek nincs jelentősége, mert az ebadót annak kell megfizetnie, aki Zalaapáti község közigazgatási területén kutyát tart. Egyszerű következtetés, hogy az adó mögöttes célja valójában az

lehet, hogy a tulajdonos a menhely székhelyét helyezze át egy másik településre, külterületre. Azonban két probléma is felmerül ezzel kapcsolatban. Az egyik, hogy a Hatv. 1/A. § (2) bekezdése kimondja, hogy „adómentes valamennyi helyi adó alól az egyesület, az alapítvány”. Amennyiben valóban az említett egyesület tulajdonában vannak a kutyák, akkor nem vethető ki rájuk az adó. Továbbá az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: állatvédelmi törvény) kimondja, hogy az önkormányzati feladatok állami támogatási összege részben az állatvédelmi hozzájárulás. „Az állatok védelmével kapcsolatos feladatok ellátásához állatvédelmi hozzájárulást kell fizetni. Az állatvédelmi hozzájárulásra kötelezett termékek körét, a hozzájárulás mértékét, valamint fizetésének és felhasználásának szabályait külön törvény állapítja meg.”²⁶ Az állatvédelmi törvény 42/C. § (1) bekezdése meghatározza, hogy „az ebtartás helye szerint illetékes települési, fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat az adott év első napjáig négy hónapos kort betöltött eb után az eb tulajdonosától évente ebrendészeti hozzájárulást szedhet be” melyet az önkormányzat köteles az ebtartással kapcsolatos állattartási és közegészségügyi intézkedések finanszírozására fordítani.

Ez a rendelkezés váltotta fel a korábban már bevezetett ebadót. Így itt is, mint a korábban már tárgyalt földadónál felmerül a kettős adóztatás tilalmának kérdése, hiszen mindkettő az önkormányzat részére fizetendő, és az önkormányzat bevételeit képező járulék, ráadásul a funkciójuk, valamint az adó tárgya is ugyanaz.

5. Összefoglalás, eredmények

A települési adó kivetésének lehetőségével úgy tűnhet, hogy az önkormányzatok adóztatási – így bevételszerzési – lehetőségei

²⁴ Zsombó Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a magas építmények települési adójáról szóló 19/2014 (XII.1.) rendelete, 2. §.

²⁵ Zsombó Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a magas építmények települési adójáról szóló 19/2014 (XII.1.) rendelete, 8. § 8 pont 2017/1.

²⁶ Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 42. § (2) bekezdés

nagymértékben nőttek, azonban ezzel az adóztatás funkciója alapjaiban megváltozott, mivel az önkormányzatok nem a bevételeiket növelik a kivetett adóval, hanem azok a helyi politika eszközüvé váltak.

Ugyan láthattuk néhány példát arra, amikor az önkormányzat valóban a bevételeit akarta növelni, például termőföld adó, de azok a törvényi korlátozás miatt kudarcba fulladtak. Az ebadónak, valamint giccsadónak keresztelt települési adóval alátámasztható az az álláspont, miszerint az adók szabad kezű megállapításával, a települési adók a helyi politika befolyásoló eszközeivé válhatnak, és ezáltal könnyen megcélozhatnak egy-egy, az illetékességi területükön működő célcsoportot, amelyek tevékenysége esetleg nem kívánatos. Ezekben az esetekben már az adó kivetésekor sem volt cél a bevételszerzés, hanem az adót kvázi szankcióként, a helyi nyomásgyakorlásra használták fel.

A Hatv. szabta korlátozás miatt a települési adók köre jórészt a földadóra szűkül – legalábbis az eddigi tapasztalatok ezt mutatják, bár ez is csak korlátozásokkal vezethető be (lásd: Balmazújvárosi rendeletének esetét), A települési adó alanyai közül a vállalkozói tevékenységet végzők – legalábbis e tevékenységükhöz köthetően – kizárásra kerültek, így a települési adók alanyai az anyagilag tipikusan kevésbé terhelhető réteghez tartozó a magánszemélyek lettek,

A helyi (adó)politika szempontjából is megfontolandó települési adó kivetése. Egy ilyen adónem bevezetése ugyanis az egyébként is tehetősebb önkormányzatokat hozza még jobb helyzetbe; ők nem szorulnak települési adó kivetésére, amelyek meg igen, azokból a növekedő adóteher is hozzájárul az elnéptelenedő településekről történő elvándorlás felgyorsításához és ezzel egyúttal a potenciális adóalanyok számának csökkentéséhez, azaz szükségszerűen tovább nyílik az olló az egyes települések anyagi lehetőségei között.

A települési adó intézményének törvénybe foglalásával a központi kormányzat az ön-
2017/1.

kormányzati bevételekért való felelősséget – legalább részben – áthárítja az önkormányzatokra. Ezzel központi szinten az önkormányzatokra fordított kiadás is mérsékelhető – így elvileg központilag, törvényben megállapított közterhek csökkenthetők, de legalábbis az önkormányzatok finanszírozása ezek emelését nem indokolhatja.

A települési adók rendszeréből a központi kormányzat politikai tőkét is kovácsolhat, mivel a népszerűtlen adóztatás feladatát, legalább részben az önkormányzatokra háríthatja.

A korlátozott alanyi és tárgyi körre kivethető települési adó miatt az önkormányzatok pénzügyi függősége nem csökkent, így pénzügyi autonómiájukban érdemi előrelépés nem történt, a feladatfinanszírozás továbbra is meghatározó.

6. Felhasznált irodalom

Jogforrások:

- A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény
- A mezőgazdasági termelést érintő időjárás- és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi CLXVIII. törvény
- A fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény
- A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.035/2015/4. számú határozata
- A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- Zsombó Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a magas építmények települési adójáról szóló 19/2014 (XII.1.) rendelete
- Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény

Felhasznált irodalom:

- Földes Gábor: Adójog, Osiris Kiadó, Budapest, 2005.

- Kecő Gábor: *A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben.* Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2015.

Egyéb dokumentumok:

- Bordás Péter: *Ki mint vet úgy arat - de lesz mit? Gondolatok a települési adó bevezetéséről.* <http://www.kozjavak.hu/hu/ki-mint-vet-ugy-arat-de-lesz-mit-gondolatok-telepulesi-ado-bevezeteserol> (letöltés dátuma: 2016. február 28.)

- Magyar Államkincstár honlapja <https://hukka.allamkincstar.gov.hu/> (letöltés dátuma: 2016. február 22.)
- Aranykorona, mint földérték mutató. <http://www.magro.hu/agrarhirek/szakcikkek/aranykorona-mint-foldmertek-mutato/> (letöltés dátuma: 2016. március 2.)
- Suhajda Zoltán: *Még kevés település vetette ki az új adót.* <https://www.metropol.hu/cikk/1302274-meg-keves-telepules-vetette-ki-az-uj-adot> (letöltés dátuma: 2016. március 2.)