

**Havasi Bianka,****PhD hallgató***Pécsi Tudományegyetem**Állam-és Jogtudományi Kar Doktori Iskola***Jogalkotási elvárások megjelenése  
a Kúria Önkormányzati  
Tanácsának gyakorlatában  
– különös tekintettel a helyi  
adórendeletekre<sup>1</sup>****I. Bevezetés**

A helyi önkormányzatok rendeletalkotási tárgykörébe tartozik az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *b)* pontja értelmében a helyi adó megállapításának a joga, azaz helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében, törvény keretei között dönt a helyi adók fajtajáról és mértékéről. A törvényi keretet elsősorban a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) adja, amelynek értelmében a helyi önkormányzatok a Hatv. alapján és keretei között megalkotott helyi rendeletek szerint végezhetnek adóztatási tevékenységet. Fontos kiemelni, hogy az önkormányzatok jogosultak, de nem kötelesek helyi adókat bevezetni. Amennyiben a lehetőséggel élni kívánnak, az ennek megfelelően alkotott rendeletek nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel és más jogszabállyal, így különösen figyelemmel kell lenni a helyi adó mértékének meghatározására és a kedvezmények körének megállapítására.

Tanulmányomban a fent jelzett téma okán fontosnak tartom áttekinteni a helyi adóztatás kialakulását és átalakulását, majd, mint az államháztartás önkormányzati alrendszerének fontos elemét a helyi önkormányzatokat vizsgálom mégpedig azok bevételeinek szemszögéből, amelyben kiemelt figyelmet szánok a helyi adók szerepének bemutatására. Az államháztartási áttekintést követően részletesen vizsgálom a helyi adóztatás jelenlegi rendszerét is.

Írásom következő fejezetében áttekintem a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) és a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.) által támasztott követelményeket a helyi rendeletekkel szemben.

Végezetül pedig részletesen vizsgálom a 2012. január 1-je óta működő Kúria Önkormányzati Tanácsának – a helyi adókkal kapcsolatban – kimunkált elvi véleményeit, megállapításait, a való életből vett és alkalmazott rendeletekkel tarkítva.

**II. A helyi önkormányzatok  
gazdálkodása****1. A helyi adóztatás kialakulása**

Helyi adózásról hazánkban 1990 óta beszélhetünk, mivel a rendszerváltás előtti tanácsi rendszerben fellehető adók fogalmilag nem tartoztak ebbe a körbe. A rendszerváltás során az állami feladatvállalás hirtelen leszűkült és ezzel párhuzamosan azoknak a helyi önkormányzatokra történő telepítése volt megfigyelhető. E feladatok ellátásához a helyi önkormányzatoknak saját bevételre volt szükségük, ugyanis nem minden, törvényben előírt, kötelezően ellátandó feladat fedezetét biztosították központi forrásból.

Az adómegállapítás joga az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok közötti megosztáson alapult, azaz a helyi önkormányzat képviselő-testülete nem dönthet szabadon, a helyi adó megállapításáról szóló rendelet megalkotásakor figyelemmel kellett lenni a Hatv. és az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) szabályaira is. A Hatv. keretjogszabály, amely meghatározza az adófajtaikat, az adótárgyat, az adóalanyiság feltételeit, adómérték felső határát és adóalapot. A törvény tehát senkire sem keletkeztet közvetlenül adókötelezettséget és a helyi önkormányzatnak sem biztosít közvetlenül forrást a kiadásaihoz, azonban bármikor dönthet

<sup>1</sup> A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.  
2017/2.

ügy, hogy rendeletében helyi adót kíván bevezetni a törvényi kereteknek megfelelően, ugyanis a helyi önkormányzatoknak joga és kötelessége a helyi adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, a gazdálkodás követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazítani. A Hatv. meghatározta a helyi adómegállapítás garanciális szabályait is, így az adóalanya egy adótárgy tekintetében csak egyféle adó fizetésére kötelezhető, a vagyoni típusú adók alapja csak egységesen határozható meg és az adó mértéke nem haladhatja meg a törvényi maximumot.

## 2. A helyi adó fogalma és szerepe

A helyi adó, olyan adó, amelynek legalább a mértékét, legalább keretek között a helyi önkormányzat hatáskörrel rendelkező szerve határozza meg.<sup>2</sup> A definíció összhangban áll a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának rendelkezéseivel, amely szerint a helyi önkormányzatok számára szükséges biztosítani a források legalább egy részeként olyan adókat és díjbevételeket, amely mértékéről a helyi önkormányzat dönthet.<sup>3</sup> Ugyanakkor a helyi adónak nem fogalmi feltétele, hogy a helyi önkormányzat döntsön bevezetéséről, hogy szabadon rendelkezzen felette, vagy hogy az önkormányzati adóhatóság feladat- és hatáskörébe tartozzon a kapcsolódó adminisztráció. A helyi önkormányzatok gazdasági önállósága azonban annál tágabb, minél több kiegészítő feltételnek felel meg a helyi adó.

A helyi önkormányzatok finanszírozását úgy kell kialakítani, hogy az alkalmas legyen a kötelezően ellátandó közfeladatokhoz szükséges források biztosítására, ebből adódóan

első lépésként a közfeladatokat kell elosztani a helyi és központi szint között, amely folyamatot követően jelenik meg a pénzügyi források szabályozását, azaz a források követik a feladatokat és nem fordítva.<sup>4</sup> Amennyiben a közfeladatok adottak helyi és központi szinten, intézményesíteni kell olyan csatornákat, amelyekben keresztül e feladatok ellátásához elegendő forrás biztosítható, ezt a helyzetet a közpénzügyi szaknyelv a vertikális közpénzügyi egyensúly kifejezéssel írja le. A helyi adó pedig e vertikális közpénzügyi egyensúly kialakításához eszköz, amely a helyi önkormányzat saját bevétele. A saját bevételek, így a helyi adó jelentősége is egyrészt abban rejlik, hogy a helyi önkormányzat saját döntéseivel képes hatást gyakorolni költségvetésének bevételi főösszegére, azaz a helyi önkormányzat saját bevételeinek módosításával tud igazodni a kiadási oldalon jelentkező szükségletekhez, azok akár lefelé, akár felfelé történő változása esetén. A saját bevételek – így a helyi adó – funkciója a költségvetési oldalon a rugalmasság biztosítása.<sup>5</sup> Másrészt a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját védik, harmadrészt pedig elősegítik a helyi önkormányzatok gazdálkodásának elszámoltathatóságát.

## 3. A helyi adók megállapításának módszerei

A helyi adók megállapítása előtt fontos tisztázni azt a kérdést, hogy milyen feltételeknek kell megfelelnie a szabályozandó helyi adóknak, az alábbiakban ezeket sorolom fel, egy-egy rövid magyarázattal kiegészítve:<sup>6</sup>

- a) Rugalmas helyi adójogalkotásra adjon lehetőséget: az önkormányzatoknak képesnek kell lenniük arra, hogy közvetlenül

<sup>2</sup> Kecő Gábor: A közpénzügyi föderalizmus mint pénzügyi tudomány. In: Nagy Marianna (szerk.): Jogi Tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából, II. kötet, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 201., 206. o.

<sup>3</sup> Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 9. cikk 3. pont

<sup>4</sup> Kecő Gábor: A helyi adók jellemzői és a működött helyi adók jellemzői négy külföldi jogrendszerben. MTA Law Working Papers, Budapest, 2015/2, 8. o. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015\\_02\\_Kecso.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_02_Kecso.pdf) (letöltve: 2017. október 30.) 2017/2.

<sup>5</sup> Nagy Mariann – Hoffman István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Harmadik, hatályosított kiadás. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2016. 393-394. o.

<sup>6</sup> Kecő Gábor: A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia – USA – Magyarország. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016, 241-244. o. – a Szerző egy általam nem fel nem dolgozott forrásra hivatkozik: Kampler Béla: Az önkormányzati adóztatás elméleti és gyakorlati kérdései. Doktori Értekezés, Szeged, 2005, 81-85. o.

- meghatározzák az adóbevételek összetételét és nagyságát.
- b) Igazodjon a gazdaság állapotához: azaz a helyi adók ne legyenek túlzott méretűek, ne lehetetlenítsék el, illetve ne veszélyeztessék a helyi gazdasági tevékenységet.
  - c) Szorosan kapcsolódjon a helyi viszonyokhoz: olyan adótárgyat szabad helyi adóval terhelni, amely közeli kapcsolatban áll az adott településsel.
  - d) Elegendő bevételt biztosítson.
  - e) Az önkormányzati kiadások és adóbevételek között szoros összefüggés legyen: azaz mindazok járuljanak hozzá a bevételekhez, akik érdekében a kiadások keletkeznek.
  - f) A különböző társadalmi rétegek arányos adóztatását biztosítsa.
  - g) Az adóbevételek stabilak legyenek: azt kívánja ezzel biztosítani, hogy a helyi adókból származó bevételek kevésbé érintse a gazdasági ciklus alakulása, mint a központi adóbevételekét.
  - h) A központi adópolitikával álljon összhangban.

A fentiek alapján joggal juthatunk arra a következtetésre, hogy ilyen adó nem létezik. A helyi adók megállapításának hatáskörét közvetlen és közvetett technikával is megállapíthatja a jogalkotó, előbbieik között a nyílt- és a zárt listás módszer különböztethető meg.

### 3.1. Nyílt listás módszer

A nyílt listás módszer lényege, hogy a helyi önkormányzat főszabály szerint bármilyen adót bevezethet, amelyet központi jogszabály nem tilt. A törvényalkotó a helyi önkormányzat e szabadságát generálklauzulák alkalmazásával korlátozza így például tiltja a helyi adó kivetését olyan adótárgyra, amelyet központi adó terhel, illetve alapvető követelmény, hogy a helyi adórendeletnek összhangban kell állni az alkotmányos és törvényi előírásokkal.<sup>7</sup> A nyílt listát módszer alkalmazása viszonylag

ritka, ugyanis zavaróan változatosá teszi a helyi adórendszert, amennyiben a helyi önkormányzatok élni kívánnak e lehetőségükkel.

### 3.2. Zárt listás módszer

A módszer lényege, hogy központi jogszabály sorolja fel a lehetséges helyi adókat és rögzíti az adótényállás lényeges tartalmát. Az önkormányzat szabadsága így csak abban áll, hogy a felsorolt adók közül kiválasztja melyeket szeretné bevezetni és a törvény által megállapított kereteken belül dönt az adó alapjáról, mértékéről, kedvezményeiről és mentességeiről. Az önkormányzat szabadságának legalább arra ki kell terjedni, hogy a helyi adó mértékéről a törvényi keretek között döntson, különben az nem minősül helyi adónak. A zárt lista a leggyakrabban alkalmazott módszer, mivel előnye, hogy biztosítja a helyi adórendszer integritását.<sup>8</sup>

### 3.3. A helyi adó megállapításának közvetett technikája

A módszer lényege, hogy különböző ösztönző szabályoknak a finanszírozási rendszerbe történő építésével terelhető az elvárt irányba a helyi adópolitika.<sup>9</sup> A leggyakrabban használt ösztönző szabály célja<sup>10</sup>, hogy az önkormányzatok kimerítsék adóerő-képességüket, ugyanis az önkormányzatnak járó állami támogatás összegét bizonyos arányban csökkenteni a központilag elvárt adóbevétel, tehát az önkormányzat abban érdekelt, hogy a kieső bevételt pótolja.

## III. A helyi önkormányzatok az államháztartásban

### 1. Az államháztartásról általánosságban

2012. január 1-jén lépett hatályba az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.), amely törvény kialakítása a

<sup>7</sup> Kecő Gábor: A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben. Új Magyar Közigazgatás 2013/1, 11-12. o.

<sup>8</sup> Kecő: A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók jellemzői négy külföldi jogrendszerben.

<sup>9</sup> Horváth M. Tamás: Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi federalizmus. Tér és Társadalom 2008/1, 136. o.

<sup>10</sup> Kecő: A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia – USA – Magyarország. 244. o.

korábbi szabályozás által kimunkált rendszer továbbvitelével történt, ugyanakkor fontos eltérések is megfigyelhetők. Az Áht. az államháztartás két alrendszerét ismeri, nevezetesen a központi- és az önkormányzati alrendszert. Az Áht. a középtávú tervezés, a kötelezettségvállalás és a fedezet-vizsgálat szabályait megerősítette, biztosítva, hogy fejezeti előirányzat nélkül semmilyen kötelezettségvállalás ne történhessen. A korábbi szabályozáshoz képest az Áht. nagyobb hangsúlyt fektet a költségvetés tervezésére is. Az új törvény által bevezetett novumok elsődleges célja a felesleges munkateher és bürokrácia csökkentése volt (így például korábban törvényi szinten szabályozott tárgyköröket kormányrendeleti szintre telepített).

A 2012. január 1-től hatályba lépett Alaptörvény külön fejezetben foglalkozik a közpénzekkel, a központi költségvetéssel és a nemzeti vagyonnal, amely szintén indokolta az új szabályozás megalkotását.

Az államháztartás többféle értelemben is meghatározható. Közgazdasági értelemben közfeladatok ellátását finanszírozó és ehhez centralizációt végrehajtó gazdálkodási rendszerről van szó. Feladat-megközelítésben az államháztartás egésze a társadalmi-gazdasági életben való állami szerepvállalás gazdálkodási és pénzügyi oldala. Szervezeti megközelítésben pedig az államháztartás azon szervek köre, amelyek az államháztartás részét képezik és amelyekre az államháztartási gazdálkodás szigorú szabályait alkalmazni kell. A hatályos államháztartási szabályozás szervezeti megközelítésű, azonban jelentős elmozdulások figyelhetők meg a feladat-megközelítés irányába.<sup>11</sup>

A jogi értelemben vett államháztartástan a korábbi négy alrendszer helyett két alrendszerből áll, amely összhangban van a közigazgatás duális rendszerével, amely államigazgatásból, valamint önkormányzati igazgatásból áll. A központi alrendszerbe sorolható az állam, a központi költségvetési szerv és a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztisztviselő. Az önkormányzati alrendszerben helyezkednek el a helyi önkormány-

zatok, a helyi nemzetiségi és az országos nemzetiségi önkormányzatok, a jogi személyiségű társulások és a többcélú kistérségi társulások, a térségi fejlesztési tanácsok, és az ezek által irányított költségvetési szervek.

## 2. Az önkormányzati alrendszer

A helyi önkormányzatok bevételei alapvetően három forrásból származnak, egyrészt saját bevételek, másrészt átengedett központi bevételek, harmadrészt pedig állami hozzájárulások és támogatások.

A saját bevételek jelentik az önkormányzati autonómiával leginkább adekvát bevételi kört, amelyeket az állam csak normatív úton, törvényi keretek kijelölésével befolyásolhat. A saját bevételeket az Möt. 106. § (1) bekezdése sorolja fel, amelyek a következők:

- a) helyi adók;
- b) saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj;
- c) átvett pénzeszközök;
- d) törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj;
- e) az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.

Az átengedett központi bevételek fajtáját és mértékét az Országgyűlés törvényben (rendszerint a költségvetési törvényben) állapítja meg, azaz a helyi önkormányzat döntésétől függetlenül. E körbe sorolandó:

- a) a települési önkormányzat által beszedett gépjárműadó 40%-a, illetve a gépjárműadóhoz kapcsolódó bírságból, pótlékból származó bevétel 100%-a;
- b) a termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni személyi jövedelemadó 100%-a.

Korábban e körbe tartozott a személyi jövedelemadónak a mindenkori költségvetésben meghatározott hányada is ez az átengedés azonban 2013-tól megszűnt.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Lentner Csaba: Közpénzügyek és államháztartástan. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2013, i. m. 94-95. o. 2017/2.

<sup>12</sup> Erdős Éva: Önkormányzati pénzügyek, az önkormányzatok gazdálkodási rendszere. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 13. o.



A helyi önkormányzatok bevételeinek harmadik csoportját az állami hozzájárulások és támogatások adják, amelyek a bevételek legkevésbé autonóm elemét képezik. A felhasználási kööttséggel járó általános állami támogatások (feladatalapú támogatások) az alábbiak:

- a) a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása;
- b) a helyi önkormányzatok működésének általános támogatása,
- c) a települési önkormányzatok köznevelési és gyermekétkeztetési feladatainak támogatása,
- d) a települési önkormányzatok szociális és gyermekjóléti feladatainak támogatása,
- e) a települési önkormányzat kulturális feladatainak támogatása,
- f) a helyi önkormányzatok által felhasználható központosított bevételek;
- g) a helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásai;
- h) címzett és céltámogatások;
- i) vis maior támogatás.

A helyi önkormányzatok kiadásai tekintetében heterogén képet kapunk, mivel lényegesen eltérő kiadásai vannak egy kis település és egy nagyváros önkormányzatának, vagy egy hátrányos helyzetű és egy fejlett térségben lévő önkormányzatnak. Az önkormányzati kiadások elemei közé tartoznak a működtetési kiadások, lakossági juttatások, az államháztartáson kívüli szervezeteknek juttatott transzferrek, illetve egyéb kiadások.

#### IV. A helyi adózás jelenlegi rendszere

##### 1. A helyi adóztatás keretei

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének h) pontja értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről. Korábban a Magyarország alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 44/A. § (1) bekezdése sorolta fel a helyi önkormányzatok hatásköreit, köztük d) pontjában a helyi adóztatás jogát.

##### 1.1. A helyi adóztatás keretei<sup>13</sup>

A helyi adók megállapításának szabadságát a Hatv. 2014. december 31-ig úgy tartotta keretek között, hogy zártkörű felsorolásban rendelkezett a helyi adók listájáról és rögzítette az adótevénytáras elemeinek lényeges tartalmát. A felsorolásban nem szereplő helyi adók kivételére nem volt lehetőség. 2015. január 1-től a magyar helyi adórendszer azonban az ügynevezett nyílt listát megoldásra tért át, amely a korábbi zárt listától tér el, hogy a települési önkormányzat bármilyen adót bevezethet települési adó minőségben. A települési adó törvényi szabályozást mindössze egyetlen szakasz szabályozza, mégpedig a Hatv.-be beüzött 1/A. §, az alábbiak szerint:

„(1) 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 [52. § 26. pont].

(2) Az e § alapján megállapított települési adóra kizárólag az 1. § (1) bekezdését, a 42/B. §-t és a 43. § (3) bekezdését kell alkalmazni.

(3) A települési adóval kapcsolatos adóhatósági feladatokat az önkormányzati adóhatóság látja el.

(4) A települési adóval kapcsolatos eljárási kérdésekben az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az önkormányzat települési adót önadózással megállapítandó adóként is bevezethet.

(5) 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.”

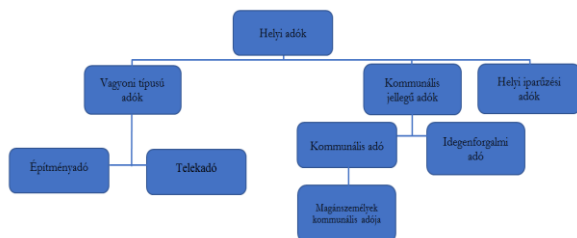
A települési adóval kapcsolatban fontos tehát kiemelni, hogy az (1) bekezdés értelmében alanya csak magánszemély lehet, valamint,

<sup>13</sup> Ld. részletesen: Csink Lóránt: Az önkormányzati adóhatóság teljhatalma, avagy a települési adó alkotmányellenessége. Pázmány Law Working Papers, 2017/2.

hogy kizárja a kettős adóztatás lehetőségét, azaz nem irányulhat olyan adótárgyra, amelyre törvényben meghatározott közteher hatálya kiterjed. A (2) bekezdés értelmében a települési adóra kizárólag a Hatv. ott megjelölt három rendelkezést kell alkalmazni, azaz települési önkormányzat rendeletben állapíthat meg települési adót, a Kincstár számára adatot kell szolgáltatni a települési adóról, valamint az Art.-ben nem szabályozott kérdésekben önkormányzati rendelet fekteti le a települési adó megfizetésének rendjét. Komoly problémát eredményezhet azonban, hogy a Hatv. általános rendelkezéseit nem kell alkalmazni a települési adóra, amely olyan garanciális szabályokat tartalmaz, mint például az a követelmény, hogy évközi módosítás naptári éven belül nem súlyosbíthatja az adóalanyok adóterheit, vagy hogy az adómértékét a helyi sajátosságokhoz igazítva kell megállapítani.<sup>14</sup> E szabályozás tekintetében a minimum szabályok kialakítása az Alkotmánybíróságra, illetve a Kúria Önkormányzati Tanácsára hárul.

### 1.2. A helyi adó

A helyi adók megállapításának szabadságát a Hatv. úgy tartja keretek közt, hogy meghatározza a helyi adók listáját és rögzíti az adóternyállás egyes elemeinek lényeges tartalmát. A Hatv. öt helyi adó bevezetését tesz lehetővé a helyi önkormányzat képviselő-testülete számára illetékességi területén belül, így az építményadót, a telekadót, a magánszemély kommunális adóját, az idegenforgalmi adót és a helyi iparüzési adót. A helyi adók rendszerét az alábbi ábra is szemlélteti:



a helyi adó megállapításának jogkörében nagy döntési szabadság illeti meg, dönt arról:

a) hogy egyáltalán állapít-e meg helyi adót,

- b) a törvényben szabályozott helyi adónemek közül melyeket vezet be,
- c) a törvényben meghatározott határokon belül a helyi adó mértékéről,
- d) hogy a törvényben meghatározott kedvezményeken, mentességeken túl továbbiakat állapít-e meg.<sup>15</sup>

#### 1.2.1. Építményadó

A Hatv. 11. § (1) bekezdése értelmében adó köteles az önkormányzat illetékességi területén lévő építmények közül a lakás és a nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész. Az adó alanya az, aki az év első napján az építmény tulajdonosa, több tulajdonos esetén a tulajdonosok vagyoni hányadaik arányában adóalanyok. Amennyiben pedig az építmény az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog terheli, az annak gyakorlására jogosult az adó alanya.<sup>16</sup> Az adókötelezettség a használatbavételi, illetve a fennmaradási engedély kiadását követő év első napján keletkezik. Az adó alapja az önkormányzat döntésétől függően az építmény m<sup>2</sup>-ben számított hasznos alapterülete, vagy az építmény korrigált forgalmi értéke. Az adó évi mértékének felső határa 1100 Ft/m<sup>2</sup> vagy a korrigált forgalmi érték 3,6 %-a.

#### 1.2.2. Telekadó

Adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő telek.<sup>17</sup> Az adó alanya tekintetében ugyanazt a személyi kört találjuk, mint az építményadó esetében. Az adó alapja a telek m<sup>2</sup>-ben számított területe vagy a telek korrigált forgalmi értéke, az adó mértéke pedig 200 Ft/m<sup>2</sup> vagy a korrigált forgalmi érték 3%-a. A fontosabb adómentességek közé sorolandó az épület, épületrész hasznos alapterületével megegyező telekrész, a mezőgazdasági művelés alatt álló belterületi telek, az építési tilalom alatt álló telek adóköteles részének 50%-a és az adóalany termék-előállító üzeméhez tartozó, jogszabályban vagy hatósági előírásban megállapított védő-biztonsági terület.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Hatv. 6. § (1) bekezdés a) és c) pontja

<sup>15</sup> Nagy – Hoffman (szerk.): i. m. 415. o.

<sup>16</sup> Hatv. 12. § (1) bekezdés

2017/2.

<sup>17</sup> Hatv. 17. §

<sup>18</sup> Hatv. 19. §

### 1.2.3. Magánszemély kommunális adója

Adókötelezettség terheli az építmény-, illetve a telektulajdonos magánszemélyt, valamint azt, aki az önkormányzat illetékességi területén nem magánszemély tulajdonában álló lakás bérleti jogával rendelkezik.<sup>19</sup> Lakásbérleti jog esetén az adókötelezettség a bérleti jogviszony létrejöttét követő év első napján keletkezik és a jogviszony megszűnése évének utolsó napján szűnik meg.<sup>20</sup> Az adó évi mértékének felső határa építményenként, telkenként, illetőleg lakásbérleti jogonként 17.000 Ft

### 1.2.4. Idegenforgalmi adó

A Hatv. 30. §-a értelmében adókötelezettség terheli azt a magánszemélyt, aki nem állandó lakosként az önkormányzat illetékességi területén legalább egy vendégéjszakát eltölt. Mentesség illeti az adó megfizetése alól – többek közt – a 18. életévét be nem töltött személyt, a gyógyintézetben fekvőbetegellátásban részesülő vagy szociális intézményben ellátott személyt, aki az önkormányzat illetékességi területén lévő üdülő tulajdonosa, bérelője, illetve a tulajdonos, bérelő hozzátartozója.<sup>21</sup> Az adó alapja a megkezdett vendégéjszakák száma, vagy megkezdett vendégéjszakára eső szállásdíj, ennek hiányában a szállásért bármilyen jogcím. Az adó mértéke az első esetben személyenként és éjszakánként 300 Ft, míg a második esetben a szállásdíj 4%-a.<sup>22</sup>

### 1.2.5. Helyi iparűzési adó

A helyi iparűzési adó a legfontosabb helyi adó a bevételek szempontjából. Az adó jellege 1990-es bevezetése óta megváltozott, míg korábban egyfázisú helyi forgalmi adó jellegzetességeit mutatta, ma már azonban a jövede-

lemadókhoz közelít, de az adó alapja továbbra sem az eredmény (nyereség).<sup>23</sup> A törvény szerint az adó alanya a vállalkozó,<sup>24</sup> aki az önkormányzat illetékességi területén állandó<sup>25</sup> vagy ideiglenes<sup>26</sup> jelleggel vállalkozási tevékenységet (iparűzési tevékenységet) végez, azaz az adótárgya az iparűzési tevékenység, amely a vállalkozó e minőségében űzött nyereség- illetve jövedelemszerzésre irányuló tevékenysége.<sup>27</sup> Az adókötelezettség az iparűzési tevékenység megkezdésének napjával keletkezik és annak befejezésével szűnik meg. Az adó alapja állandó jelleggel végzett iparűzési tevékenység esetében a nettó árbevétel, amely az alábbi tételekkel csökkenthető: az eladott áruk beszerzési értékének és a közvetített szolgáltatások értékének együttes összegével, az alvállalkozói teljesítések értékével, az anyagköltséggel és az alapkutatás, alkalmazott kutatás, kísérleti fejlesztés adóévben elszámolt közvetlen költségével.<sup>28</sup> Állandó jelleggel végzett iparűzési tevékenység esetén az adó évi mértékének felső határa az adóalap 2%-a, míg ideiglenes tevékenység esetén napi naponként maximum 5.000 Ft.

## V. A jogalkotás törvényben és a jogszabályszerkesztésről szóló rendeletben megfogalmazott alapvető követelmények

### 1. A jogalkotási törvény elvárásai

Írásom jelen részében – a teljesség igénye nélkül – a jogalkotási törvény által megfogalmazott – véleményem szerint – a legalapvetőbb követelményekre térlek ki röviden – amelyek természetesen a helyi adórendeletek megalkotása során is irányadók –, illusztrálva azokat a felmerült problémás esetek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa<sup>29</sup> által kidolgozott értelmezéssel.

<sup>19</sup> Hatv. 24. §

<sup>20</sup> Hatv. 25. §

<sup>21</sup> Ld. még: Hatv. 31. §

<sup>22</sup> Hatv. 32-33. §

<sup>23</sup> Simon István (szerk.): Pénzügyi jog II. 4., átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó, Budapest, 2012, 423. o.

<sup>24</sup> Hatv. 52. § 26. pont

<sup>25</sup> Amennyiben a vállalkozó az önkormányzat illetékességi területén székhellyel vagy telephellyel rendelkezik. 2017/2.

<sup>26</sup> Amennyiben a vállalkozó székhely vagy telephely nélkül szerez bevételet az önkormányzat illetékességi területén.

<sup>27</sup> Hatv. 35-36. §

<sup>28</sup> Hatv. 39. § (1) bekezdés

<sup>29</sup> 2012. január 1-től – az Alaptörvény hatálybalépésétől – az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának rendje megváltozott: korábban akár alkotmányossági, akár törvényességi probléma merült fel egy helyi jog-

*1.1. Normatartalom világosságának követelménye*

Jat. 2. § (1) bekezdése értelmében „A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.” A Kúria Önkormányzati Tanácsa a következőképpen értelmezte e követelményt igazodva az Alkotmánybíróság által korábban kidolgozott elvekhez: „egy adott önkormányzati rendeleten belüli vélt vagy valós ellentmondás nem eredményez törvénysértést akkor, ha a jogi szabályok közötti kollízió jogalkalmazói jogértelmezéssel feloldható. Ugyanakkor törvénysértő – a Jat. 2. § (1) bekezdésébe foglalt világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom követelményébe ütközik – az önkormányzati rendeleten belüli kollízió, ha jogértelmezéssel az ellentmondást nem lehet kiküszöbölni, vagy akkor, ha az ellentmondásban álló rendelkezések valamelyike egyben magasabb jogszabályba is ütközik.”<sup>30</sup>

*1.2. Kellő felkészülési idő*

Jat. 2. § (3) bekezdése alapján „A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.” Jelen törvényi követelményt a Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárásai során sok esetben vizsgálta, megállapította, hogy „az önkormányzati norma akkor teljesíti a Jat. 2. § (3) bekezdése szerinti kritériumot, amennyiben a címzetteknek kellő idő áll rendelkezésükre ahhoz, hogy – jogkövetőként – magatartásukat a normához igazítsák.”<sup>31</sup> A kellő időtartam meghatározását azonban számos szempont befolyásolhatja és befolyásolja így például gazdaságpolitikai vagy szervezési szempontok is befolyásolhatják, ezért csak a kirívóan sérelmes esetekben dönthet úgy az

Önkormányzati Tanács, hogy a rendelete hatálybaléptetését jogszabálysértően állapított meg a helyi jogalkotó.”<sup>32</sup>

*1.3. A magasabb szintű előírások megismétlése*

Jat. 3. §-a kimondja, hogy „A jogszabályban nem ismételtethető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet elmentés.” A fenti szabályt a Kúria Önkormányzati Tanácsa az alábbiak szerint finomította és értelmezte, amely a továbbiak során az önkormányzati jogalkotás irányába is elvi véleményként fogalmazódik meg: „a Jat. 3. §-ának helyes értelmezése szerint e tilalom a magasabb jogszabályban foglaltak szó szerinti átvételére vonatkozik, de nem vonatkozhat olyan esetre, amikor az adott jogszabály belső koherenciájának a fenntartása végett e jogszabály magasabb szintű jogszabály tartalmát is érintően rendelkezik. Egy ilyen általános – a tartalmat általában érintő – átvételi tilalom az önkormányzati jogalkotást ellehetetlenítene, az érthető és mindenki számára értelmezhető normatartalom követelményével ellentétes helyi jogalkotást eredményezne. A Jat. 3. §-a az ismétlést, azaz a szó szerinti átvételt tiltja”<sup>33</sup> „A mechanikus ismétlés törvényellenessége mellett a belső koherencia, a norma bárki általi értelmezhetősége indokolhat szövegszerű ismétlést, amely ezért nem vezet(het) az önkormányzati rendelet törvényellenességére.”<sup>34</sup>

**2. Jogszabályszerkesztési követelmények**

A Jszer. 1. mellékletének 2.3.4. pontja pontosan és világosan meghatározza az önkormányzati rendelet megjelölésének helyes formáját. Ennek értelmében a jelölés első egységként feltüntetendő a rendelet megalkotójának pontos megjelölése, második egysége-

szabállyal kapcsolatban, megfelelő indítványra az Alkotmánybíróság járt el; a jelzett időponttól viszont a csak törvényességi, illetve alkotmányossági és törvényességi problémával egyaránt terhelt helyi rendeletet a Kúria Önkormányzati Tanácsa vizsgálhatja felül.

<sup>30</sup> Köf.5.017/2013/3. számú határozat

<sup>31</sup> Így például felvetheti kellő felkészülési idő meglétének kérdését az a szociális szolgáltatásokról szóló rendelet, amelynek kihirdetése és hatálybalépése között 2 nap telet el. 2017/2.

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg7ed8dr3e06dt1ee4em3cj4ca1cc2cd3by0cd1n>

Ld. még: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg5ed4dr1e04dt5ee0em9cj8bx3ce4bw9cc0cc3cb4h>

<sup>32</sup> Köf. 5.038/2013/3. számú határozat

<sup>33</sup> Köf.5.056/2012/5. számú határozat; Köf.5.039/2013/4. számú határozat;

Köf.5.057/2013/8. számú határozat

<sup>34</sup> Köf.5.057/2013/8. számú határozat



ként a rendelet számának és a kihirdetés dátumának megjelölése, valamint az „önkormányzat rendelete” kifejezés használata, harmadik egységként pedig a rendelet pontos címének kiírása szükségeltetik.

A JsZR. 51. §-a értelmében a preambulum a jogszabály normatív tartalommal nem rendelkező logikai egysége, amely az Alaptörvény módosításának tervezetében és társadalmi, politikai szempontból jelentős, új törvényben alkalmazható, valamint az Alaptörvényben megjelölt törvényhozási tárgykörben megalkotni kívánt törvény tervezete tartalmazza. Önkormányzati rendelet a fenti szabály értelmében tehát preambulomot nem, viszont a JsZR. 52. §-a alapján bevezető részt tartalmaz. A bevezető részben fel kell tüntetni a jogalkotási felhatalmazásra utaló alaptörvényi, jogszabályi felhatalmazó rendelkezés(ek)e(t) (attól függően, hogy eredeti jogalkotási hatáskörrel van szó, avagy nem), a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, valamint a jogalkotási aktusra utaló kifejezést.

A JsZR. 40. § (2) bekezdése értelmében a fejezetek sorszámát pozitív egész római számmal kell jelölni, illetve a „Fejezet” szó és a cím esetében nagy kezdőbetűt kell alkalmazni.

A szakaszok számozása a JsZR. 42. §-a szerint pozitív egész arab sorszámokkal és a § jellel történik. A JsZR. 44. § (4) bekezdése értelmében „[a] bekezdéseket szakaszonként újrakezdődően, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójel közé foglalt arab számozással kell megvalósítani.” Kiegészítve ezt a JsZR. 1. mellékletének 3.5. pontjával, amely a bekezdés megjelölésére vonatkozóan egyértelműen a „gömb”-zárójel alkalmazását teszi lehetővé.

A JsZR. 48. § (1) bekezdés értelmében „[a] pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „,)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetőek meg.” E pontnál emelendő ki a JsZR. 48. § (2) bekezdése is

„Több mint tizenöt elemű felsorolást csak pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal lehet megjelölni.”, azaz a latin betűkkel történő jelölés a-tól o-ig terjedhet, egyéb esetekben a pozitív egész arab sorszámok használata kötelező.<sup>35</sup>

A JsZR. 1. mellékletének 18.1. pontja szerint: a melléklet száma arab számmal, majd a „melléklet” szó és a rendelet pontos száma, végül a rendelet megalkotójának rövid megjelölése vagy „önkormányzati rendelthez” kifejezés.

## VI. A helyi adórendeletek megjelenése a Kúria Önkormányzati Tanácsának gyakorlatában, elvi jellegű elvárások és konkrét példák bemutatása

### 1. Felhatalmazással kapcsolatos elvárások<sup>36</sup>

A Kúria gyakorlatából látható, hogy a helyi adókról szóló rendeletek kapcsán a felhatalmazás kereteinek túllépése gyakran okoz problémát, az alábbiakban kiemelem a Kúria több döntésében megjelenő a helyi adókkal és az azzal kapcsolatban felmerülő felhatalmazással kapcsolatos gyakorlatának egyes elemeit – a teljesség igénye nélkül.

„Az Alaptörvény a települési önkormányzatot – az Alkotmánybíróság gyakorlatához kapcsolódó kúriai döntések értelmében – önálló adópolitika folytatására jogosítja azzal, hogy maga dönt gazdaságpolitikai, szociálpolitikai, helyi költségvetési egyensúlyt szolgáló avagy egyéb szempontok érvényesítése körében meghatározott adókiivetés kérdésében. Jogalkotási jogkörének rendeletei végrehajtó jellege szab határt: a tárgykörben rendeletalkotási jogkörét a Helyi adó tv. keretei között gyakorolhatja”.<sup>37</sup>

„Az önkormányzat szabadságában áll annak eldöntése, hogy bevezet-e helyi adót avagy sem, de az adórendelet megalkotásakor nem léphet túl a törvényi felhatalmazás keretein

<sup>35</sup> Kaba Város Képviselő-Testülete rendeletének 13. és 14. §-ában is hibás jelölésre találunk példát. (<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed7dr2e05dt2ee7em6cj9by0cc1bx0bw9bx8bz9j>)

<sup>36</sup> Vö.: Tilk Péter – Havasi Bianka – Kovács Ildikó: A helyi adókat szabályozó önkormányzati rendeletek felhatalmazáshoz kötöttsége a Kúria esetjogában. Jogtudományi Közlemény, 2015/2, 111-117. o.

<sup>37</sup> Köf.5.038/2013/3. számú határozat

sem az anyagi jogi, sem pedig az adókiadás-  
hez-adóbeszedéshez kötődő eljárási tárgy-  
körök szabályozásakor”.<sup>38</sup> Az Önkormányzati  
Tanács szerint „az önkormányzatok Alaptör-  
vényben rögzített jogalkotási jogköre csak  
ezen törvényi korlátok között, a jogalkotói  
szabadság felismert és megtartott korlátai kö-  
zött érvényesülhet. Azon kérdésekben, ahol a  
törvény mozgásteret nem ad, ott a zsinórmér-  
ték maga a törvényi szabály (felhatalmazás).  
Az önkormányzat választási lehetősége ilyen-  
kor annak eldöntésében áll, hogy megalkotja  
vagy sem az adott típusú adóra vonatkozó  
rendeletet”.<sup>39</sup> Az önkormányzat viszont nem  
érvényesítheti adópolitikáját oly módon, hogy  
a Hatv.-ben meghatározott adótárgyak között  
„válogat”. Hasonló álláspontot fogalmazott  
meg a Kúria 5051/2013/4. számú határozat-  
ában is.<sup>40</sup>

A felhatalmazó szabályokon való túlterjeszke-  
dés lehet az is, amikor a helyi jogalkotó tör-  
vényben meg nem engedett kedvezményeket,  
mentességeket engedélyez, tesz lehetővé. „A  
Kúria értelmezésében – törvényi meghatáro-  
zás hiányában – az adómentesség fogalmkö-  
rében értelmezhető az a helyzet, amikor az  
adózó akár személyére, akár a tevékenységére  
tekintettel normatív szabályokra visszavezet-  
hető okból mentesül az adófizetési kötelezettsé-  
g teljesítése alól. Az adókedvezmény fogal-  
m körében értékelhető az a normatív szabá-  
lyon alapuló jogintézmény, amelynek rend-  
eltesítése a fizetendő adó alapjának avagy az adó  
összegének mérséklése. Ekként értékelhető  
tipikusan a fizetendő adó mérséklésére hatás-  
sál bíró elszámolási lehetőség, adó-jóváírási,  
adó-visszafizetési konstrukció, beruházási  
kedvezmény, fejlesztési adókedvezmény. Eb-  
ben a körben értékelhetők azok a példák is,  
amelyekre az érintett önkormányzat az alkot-  
mánybírói eljárásban benyújtott nyilatko-  
zatában hivatkozott. Ezek a legitim törvény-  
alkotói megoldások gazdaságpolitikai célokat  
szolgálnak, amelyek alkalmazása a törvényal-  
kotó belátásának függvénye. Az adó – és az  
ahhoz kapcsolódó adókedvezmény, adómen-

tesség - mint intézmény bevezetése a telepü-  
lési önkormányzatok eszköztárában is lehet  
gazdaságpolitikai eszköz, ám a jogalkotás vég-  
rehajtó jellege folytán csak azon keretek kö-  
zött, amelyre törvényi felhatalmazással bír-  
nak”.<sup>41</sup> A Kúria esetjogában előfordult olyan  
eset, amikor év közben kerül sor már megál-  
lapított díj módosítására, csak hogy nem  
ugyanazon jogalkotó által. Az Önkormány-  
zati Tanács utalt rá, hogy a Jat. 13. § (1) be-  
kezdése értelmében a felhatalmazó rende-  
kezés hatályon kívül helyezése esetén – kivéve,  
ha egyidejűleg a tárgykör szabályozására azo-  
nos tartalommal új felhatalmazó rendelkezést  
alkottak – a hatályon kívül helyezésről rend-  
kező jogszabályban intézkedni kell a végre-  
hajtási jogszabály hatályon kívül helyezéséről  
vagy a végrehajtási jogszabály azon rende-  
kezésének a hatályon kívül helyezéséről, amely a  
felhatalmazás végrehajtására irányul. Az Ön-  
kormányzati Tanács rögzítette: „a Jat. fenti  
rendelezéseinek egybevetéséből követke-  
zően a felhatalmazás jogosultjának változása  
esetén lehetőség van olyan jogalkotásra,  
amelynek értelmében a régi felhatalmazás  
alapján született jogszabály addig marad ha-  
tályban, amíg a felhatalmazás új jogosultja  
meg nem alkotja az adott tárgyban a rende-  
letet”. „A Kúria megítélése szerint a fent meg-  
határozott év közbeni módosítás tilalma az  
ugyanazon jogalkotói hatáskörrel rendelkező  
szervnek címzett kötelezettséget tartalmazza  
arra vonatkozóan, hogy maga ne módosítsa  
év közben az egyszer már általa megállapított  
díjat”.<sup>42</sup>

A Hatv. rendelkezik arról is, hogy az önkor-  
mányzatnak az adó mértékét a helyi sajátossá-  
gokhoz igazodóan kell megállapítania.<sup>43</sup> Sajá-  
tos helyzetet eredményez, amikor a „helyi sa-  
játosság” nem magánszemély vagy más „átla-  
gos” jogi személy, hanem valamely kerületi és  
a fővárosi önkormányzat vonatkozásában  
merül fel. A Kúria elbírált olyan ügyet, mely-  
nek tárgya az volt: a vizsgált kerületi szabályo-  
zás alapján a Budapesti Temetkezési Intézet  
Zrt.-t (amely az Möt. alapján a Fővárosi

<sup>38</sup> Köf.5.066/2013/4. számú határozat

<sup>39</sup> Köf.5.066/2013/4. számú határozat

<sup>40</sup> Köf.5.066/2013/4. számú határozat

<sup>41</sup> Köf.5.019/2013/8. számú határozat  
2017/2.

<sup>42</sup> Köf.5.015/2013/6. számú határozat

<sup>43</sup> Vö. Havasi Bianka: Telekadó tárgya a köztemető? –  
A Kúria Önkormányzati Tanácsának gyakorlata.  
Jegyző és Közigazgatás, 2015/3, 29-30. o.

Közgyűlést a kerületek vonatkozásában is terhelő önkormányzati feladatot, a köztemetők kialakítását és fenntartását látta el az érintett kerület vonatkozásában is) érintő telekadó esetében a kerületi szabályozás nem értékelte „helyi sajátosságként” (azaz differenciálásra, adókedvezményre okot adó körülményként) azt, hogy az ellátott közszolgáltatásnak a kerületi önkormányzat is érintettje. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.022/2014/4. számú határozatában kimondta, hogy „[a] fővárosi önkormányzatot terhelő össze települési érdekű feladat esetén a kerületi önkormányzat a telekadó mértékének meghatározásakor a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti ’helyi sajátosság’ körében köteles értékelni azt a körülményt, hogy illetékességi területén köztemető közszolgáltatási funkcióval terhelt telek is van, mivel e közszolgáltatásnak a kerületi önkormányzat – és az önkormányzatot alkotó helyi közösség – is érintettje.” A döntés előzménye, hogy a kerületi önkormányzat által bevezetett telekadót megállapító Ör. során a „helyi sajátosságokat” is figyelembe kellett volna venni a Hatv. 6.§ c) pontja alapján. Az Önkormányzati Tanács a telekadó mértékére vonatkozóan korábban már állapított meg figyelembe veendő „helyi sajátosságokat”, mint méretbeli sajátosságok, funkcióbeli különbségek,<sup>44</sup> településen belüli elhelyezkedés.<sup>45</sup> Az Möt. 13. § (1) bekezdés 2. pontja ellátandó helyi önkormányzati feladatként írja elő a köztemetők kialakítását és fenntartását, amely az Möt. 23. § (4) bekezdés 9. pontja értelmében a Fővárosi Közgyűlést terheli. A Kúria szerint a kétszintű önkormányzati rendszer folyamánként tehát szükségképpen vannak olyan települési önkormányzati feladat- és hatáskörök, amelyek amiatt, mert a főváros egészét, illetőleg több kerületet érintenek, nem utalhatók a kerületi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe, ugyanakkor a telekadó megállapításának a joga a kerületi önkormányzatot illeti. Mindezekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a köztemető fenntartása „helyi sajátosságnak” te-

kintendő, hiszen közszolgáltatással terhelt telekről van szó, amely közszolgáltatásnak az érintett önkormányzat is érintettje.

## 2. A megsemmisítés időbeli hatálya kapcsán kialakított gyakorlat<sup>46</sup>

Konkrét ügyben az Önkormányzati Tanács kimondta: „a hatályt, ezen belül az időbeli hatály kezdetét meghatározó rendelkezés a jogszabály fontos, tartalmi szabálya. Ugyanakkor egy több éve hatályban lévő és alkalmazandó jogszabály esetében az időbeli hatály kezdetét meghatározó rendelkezés megsemmisítése – különös tekintettel a jogszabály alapján létrejött jogviszonyokra – a jogbiztonságot megkérdőjelező bírói döntést jelentene. Ilyen esetben nagyobb érdek fűződik a kialakult viszonyok stabilitásához mint a formális jogszerűség helyreállításához”.<sup>47</sup>

Ex tunc (visszamenőleges hatályú) megsemmisítést alkalmazott az Önkormányzati Tanács egy telekadóról szóló önkormányzati rendelet kapcsán, ugyanis a rendelet figyelmen kívül hagyta a Hatv. 6. § c) pontjába foglalt kötelezettségek közül azt, hogy az önkormányzat az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz és az adóalanyok teherviselő képességeihez igazodva kell megállapítsa.

A jövőbeli (pro futuro) megsemmisítés alkalmazását a jogbiztonság indokolhatja. Konkrét esetben a Kúria rámutatott: Az Áht. 4. § (1) bekezdése értelmében „[a] költségvetési év megegyezik a naptári évvel.” Mivel a 2013-as költségvetési év háromnegyed része eltelt, ezért az Önkormányzati Tanács az önkormányzati gazdálkodás biztonságát szem előtt tartva a törvényellenesség jogkövetkezményeit pro futuro, azaz 2013. december 31-ével vontala le<sup>48</sup>. A pro futuro megsemmisítéssel tehát az Önkormányzati Tanács akkor él, ha az azonnali hatályú megsemmisítés joghétzagot (vagy más módon jogbizonytalanságot) eredményez. A jövőre nézve történő megsemmisítés így joghatásában hasonlít a törvénysértő mulasztás megállapításához, amennyiben a

<sup>44</sup> Köf.5045/2013. számú határozat

<sup>45</sup> Köf.5001/2013. számú határozat

<sup>46</sup> Vö.: Tilk Péter – Havasi Bianka – Kovács Ildikó: Az önkormányzati rendeletek megsemmisítésének időbeli 2017/2.

hatálya a Kúria gyakorlatában. Jegyző és Közigazgatás, 2014/5, 10-11. o.

<sup>47</sup> Köf.5.028/2012/5. számú határozat

<sup>48</sup> Köf.5.040/2013/4. számú határozat

jövőre nézve történő időpont azért került megállapításra, hogy addig az önkormányzat a törvényeknek megfelelően pótolja jogalkotási kötelezettségét (korrigálja, vagy egészítse ki a szabályozást).<sup>49</sup> Más esetben a megsemmisítés időpontjának meghatározásakor a Kúria Önkormányzati Tanácsa tekintettel volt a jogalkotás időszükségletére, valamint arra, hogy a törvényellenes rendelkezés korábbi megsemmisítése súlyosbíthatná az adóalanyok adóterheit. Jóllehet a rendelet támasztott rendelkezése a megalkotására visszamenőlegesen törvénysértő volt, a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 56. § (3) bekezdése alapján – nem érintve a létrejött jogviszonyokat – a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok különös fontos érdekére tekintettel nem érintette, nem semmisítette meg a rendelet szerinti visszamenőleges hatályú rendelkezést.<sup>50</sup>

### **3. A települési adóval kapcsolatos döntések**

Az első települési adóval kapcsolatos döntés 2015. október 27. napján kelt a Kúrián. A döntésből két kérdést szükséges kiemelni, az egyik az adóalanyával kapcsolatos, míg a másik az adó tárgyával. A rendelet értelmében az adó alanya az a természetes személy, aki a naptári év első napján a földrészt tulajdonosa. A Hatv. 1/A. § (1) bekezdése szerint települési adó alanya nem lehet állam, szervezet, önkormányzat és vállalkozó. Az Önkormányzati Tanács megállapította, hogy az önkormányzati rendelet nem különböztet a természetes személy adóalanyok között a törvényi tartalomnak megfelelően. Az önkormányzat tehát túlterjeszkedett a Hatv.-ban meghatározott törvényi kereteken. A másik kérdés kapcsán a Kúriának ki kellett dolgoznia a közteher fogalmának tartalmi kellékeit. Értelmezésében „közteher az a fizetési kötelezettség, amelynek 1. célja a közös szükségletek fedezete, 2. alany természetes személy, jogi személy vagy más jogalany, 3. szabályait jogszabály fekteti

le, 4. annyiban eleme az ellentételezés, amennyiben az állami vagy önkormányzati közhatalom birtokában nyújtott szolgáltatásnak, eljárásnak minősíthető, egyébként nem kapcsolódik hozzá közvetlen állami vagy önkormányzati ellenszolgáltatás, 5. behajtása adók módjára történik.”<sup>51</sup>

A másik települési adóval foglalkozó döntésből azt az elvi tartalmat kell kiemelni, amely szerint „amennyiben a települési adó tárgya termőföld, úgy a föld haszonbérbeadásából származó jövedelem után keletkezett személyi jövedelem-adófizetési kötelezettség nem zárja ki, hogy az önkormányzat települési adót vessen ki.”<sup>52</sup>

## **VII. Összegzés**

Írásomban a helyi adók és az azokkal kapcsolatban kialakult Kúriai gyakorlat bemutatására törekedtem, amelyhez úgy véltem, hogy fontos áttekinteni maguknak a helyi önkormányzatoknak az államháztartásban elfoglalt helyüket és a helyi adók kialakulásával, helyi adók kivetésével kapcsolatos elméleteket.

Fontosnak tartottam azt is áttekinteni, hogy a jogalkotási törvény és a jogszabály-szerkesztési törvény milyen általános elvárásokat fogalmaz meg a jogalkotással szemben, így a helyi önkormányzatok adórendeleteire nézve is. E részt egyrészt a Kúria Önkormányzati Tanácsának értelmezésével egészítettem ki, másrészt a helyi adórendeletekből vett példákkal igyekeztem szemléltetni a jogszabályok által írt elvárásokkal szembeni megoldásokat.

Írásom záró fejezetében a Kúria Önkormányzati Tanácsának gyakorlatából vettem példákat a helyi adórendeletek felhatalmazásával és időbeli megsemmisítésével kapcsolatban. Végezetül kitértem a 2015. január 1-je óta kivethető települési adóval foglalkozó két kúriai döntésre is.

<sup>49</sup> Köf.5.047/2013/3. számú határozat

<sup>50</sup> Köf.5.038/2012/8. számú határozat 2017/2.

<sup>51</sup> Köf.5035/2016/4. számú határozat

<sup>52</sup> Köf.5069/2015/4. számú határozat