



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-281/2021. számú ügyben  
helyi építési szabályzat szerint közel 20 éve kötelező szabályozással  
érintett telek után fizetendő telekadóval összefüggésben  
(Előzmény ügy: 6763/2020.)

*Előadó:* dr. Blaskovits Márta

Érintett szerv: Budapest Főváros, III Kerület Óbuda-Békásmegyer  
Önkormányzata

2021.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
Az AJB-281/2021. számú ügyben  
(Előzményi ügy: AJB-6763/2020.)**

Előadó: dr. Blaskovits Márta

## **Az eljárás megindítása**

Egy magánszemély beadványozó panasszal fordult hozzám a Budapest III. kerületi ingatlanát terhelő telekadó fizetési kötelezettségével kapcsolatban. A panaszos beadványában előadta, hogy Budapest Főváros III. kerület Óbuda-Békásmegyér Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) helyi adó rendelete alapján telekadó fizetési kötelezettsége áll fenn a Budapest III. kerületi telke után, annak ellenére, hogy a telekre építési engedély nem adható ki. Mindezekre tekintettel a panaszos és felesége sérelmesnek tartja az Önkormányzat jegyzőjének az eljárását valamint az egyes helyi adókról szóló Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda-Békásmegyér Önkormányzat Képviselő-testületének 49/2008. (IX.30.) számú rendeletét (a továbbiakban: Ör.).

Az ügyben felmerült a közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelményével összefüggő 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 szabályozást, az Ör. telekadóra vonatkozó rendelkezéseit, valamint tájékoztatást kértem a panasszal érintett Önkormányzat jegyzőjétől.

## **Érintett alapvető jog**

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

## **Alkalmazott jogszabályok**

- az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.)
- az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.)
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.)
- a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.)
- az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásokról szóló 312/2012. (XI.8.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Kr.)
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK)
- egyes helyi adókról szóló Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda-Békásmegyér Önkormányzat Képviselő-testületének 49/2008. (IX.30.) számú rendelet (a továbbiakban: Ör.)

- Óbuda-Békásmegyer Építési Szabályzatáról szóló Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének 20/2018 (VI. 26.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: ÖBÉSZ)

## A megállapított tényállás

1. Beadványában a panaszos megírta, hogy rendkívül sérelmesnek tartja, hogy a Budapest III. kerületi ingatlana után telekadó fizetési kötelezettség terheli őt és feleségét. Érvelésében előadta, hogy az Önkormányzat olyan telek után akar telekadó fizetési kötelezettséget megállapítani, amelyet kötelező közterület-szabályozások érintenek, és emiatt építési engedély sem adható ki rá. A beadványozó álláspontja szerint az érintett terület nem minősül építési teleknek, így azt telekadó fizetési kötelezettség sem terhelheti. A panaszos beadványában előadta továbbá azt is, hogy az Önkormányzat 20 éve elhatározta, és kötelezettségként elő is írta, hogy a belterületbe vont „nadrágszíz” parcellákat középen ketté vágja, ahol járdát, közműveket és aszfalt utat fog kialakítani, és ennek fejében ingyen kérte átadni a telkek azon részét, ahová az út fog kerülni. Erre tekintettel azóta az érintett telkekre nem is adnak ki építési engedélyt csak akkor, ha „*az építeni szándékozó tulajdonos hivatalosan 3 részre osztatja a telkét úgy, hogy a középső rész tulajdonjogát azonnal és ingyenesen átruházza az Önkormányzatra. Így azoknál a tulajdonosoknál, akik mindenáron építkezni akarnának, kialakulna 2 db zárványtelek, ami sehonnan sem közelíthető meg.*” A panaszos telkére emiatt nem adható ki építési engedély.

2. A panaszban foglaltak megalapozott kivizsgálása céljából az *Önkormányzattól* tájékoztatást kértem az ügyre vonatkozóan.

2.1. Az Önkormányzat arra kérdésemre, hogy a telekadó mértékének a meghatározása során a helyi jogalkotás figyelemmel volt-e a Hatv. azon követelményre, miszerint az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz kell igazítani, az alábbiakról tájékoztatott.

A Hatv. az Önkormányzat kezébe adta a döntési jogosultságot, hogy meghatározza a telekadó alapját, így az Önkormányzat – tekintettel a vagylagos választási lehetőségre – a telek m<sup>2</sup>-ben számított területét jelölte meg. Az Önkormányzat tájékoztatása szerint a központi költségvetés az önkormányzati támogatások odaítélésekor kiemelt hangsúlyt fektet az egyes önkormányzatok adóerő-képességére, azt vizsgálva, hogy egy adott önkormányzat mennyi adó beszedésére képes. *Az Önkormányzat álláspontja szerint ez alapján világos a kormányzati szándék: vagyis az, hogy az önkormányzatok minél szélesebb körben éljenek adókivetési jogukkal.* Annak érdekében, hogy a stabilitási törvényben megfogalmazott felelős gazdálkodási követelményeket betartsa – a megváltozott önkormányzati támogatási rendszerhez igazodva – az Önkormányzatnak is át kellett alakítania adópolitikáját. Ezzel összefüggésben az Önkormányzat arról tájékoztatott, hogy *az adóerő-képességi mutatója a legjobbak közé tartozik, ezen oknál fogva a legkevesebb központi támogatásra jogosult.* Mindazonáltal az Önkormányzat álláspontja szerint a telekadó tekintetében mindig kiemelt figyelmet fordított arra, hogy a magasabb szintű jogszabályok által támasztott követelményeknek megfelelően szabályozza az egyes adózói körökre vonatkozó adómértéket.

Alláspontja szerint az Önkormányzat a Hatv.-ben foglalt mindhárom kritériumnak (helyi sajátosságok, az önkormányzat gazdálkodási követelményei, az adóalanyok teherviselő képessége) megfelelően, azok szem előtt tartásával, indokoltan és országos viszonylatban is kivételes módon alakította ki az illetékességi területén található telkekre vonatkozó differenciált adómértékeket. Az Önkormányzat 2011. évben döntött úgy, hogy az addig egységes adómértéket differenciálja, melynek eredményeként 2012. január 1-jétől még nagyobb hangsúlyt fektetett arra, hogy a helyi sajátosságokra, az egyes adózók teherviselő képességére figyelemmel és az Önkormányzat gazdálkodási követelményeihez igazodóan határozza meg az illetékességi területén lévő telkekre vonatkozó telekadó-mértékeket. A telekadó tekintetében

tehát az egységes adómértéket a 2012. évtől váltotta fel a differenciált szabályozás, mely folyamat eredményeként az Ör. 2020-ban már 6 féle adómértéket alkalmazott 7 szempont figyelembevételével, különbséget téve a magánszemélyek és a nem magánszemélyek, a kül- és belterületi telkek, továbbá a beépítésre szánt és beépítésre nem szánt övezetek, valamint a 3000 m<sup>2</sup>-t meghaladó bevásárlóközpontokhoz, üzletekhez tartozó telkek között. A differenciált adómértékeken felül az Ör. 11. § (3) bekezdése 2013. január 1-jétől eltérő adómértéket határoz meg a 3000 m<sup>2</sup>-t meghaladó bevásárlóközpontokhoz, üzletekhez tartozó telkek vonatkozásában is. Az Önkormányzat válaszában hivatkozott továbbá arra is, hogy az Ör. a törvényi kedvezményeken, mentességeken felül további kedvezmények, mentességek bevezetésével is igyekszik kielégíteni az adóalanyok igényeit. Ennek megfelelően 2012. január 1. napjától mentességet élvez az a magánszemély tulajdonában lévő telek, amelyen a Hatv. 52. § 60. pontjában meghatározott lakóépület áll; továbbá 2013. december 31-ig 800 m<sup>2</sup>-ig, 2014. január 1-jétől 1000 m<sup>2</sup>-ig mentes az a magánszemély tulajdonában lévő telek, amelyen legalább 12 m<sup>2</sup> alapterületű építményadó-köteles építmény áll.

Az Önkormányzat tájékoztatása szerint a fentiekben említett differenciálási folyamatnak a további finomításaként méltánylásra kerültek azon adózói igények, miszerint a telkek értékbeli különbségei az eddigiekhez képest még jobban tükröződjének az adómértékek kialakításában, melynek eredményeként – az előzőekben felsorolt mentességeken és kedvezményeken túl – 2016. január 1-jétől mentességet élvez a magánszemély tulajdonában lévő – Óbuda- Békásmegyer Városrendezési és Építési Szabályzata, illetve 2019-től a Helyi Építési Szabályzat (a továbbiakban: ÓBVSZ, HÉSZ) szerint – beépítésre nem szánt övezetben fekvő telek. 2017. január 1. napjától ugyanezen mentességet élvezik az övezetbe nem sorolt területek is. Továbbá 2016. január 1-jétől mentes a magánszemély tulajdonában álló – ÓBVSZ (HÉSZ) szerinti – beépítésre szánt építési övezetben lévő telek, amely a közterületnek gépjármű-közlekedésre alkalmas részéről az adott közterületre vonatkozó jogszabályi előírások szerint, vagy önálló helyrajzi számon útként nyilvántartott magánútról gépjárművel közvetlenül, zöldfelület, illetve termőföld sérelme nélkül nem megközelíthető.

2.2. A panasszal érintett ingatlanra vonatkozó adófizetési kötelezettséggel összefüggésben az Önkormányzat arról tájékoztatott, hogy az ingatlan Budapest III. kerület Óbor utcában található, 2306 m<sup>2</sup> alapterületű „*kivett beépítetlen terület*” megnevezésű telekadó-köteles ingatlan, melynek a beadványozó és felesége 2000. május 26. napjától ½ hányadban haszonélvezői. Adatbejelentéssel adózók nem rendelkeztek, így az adóhatóság 2020. június 15. napján kézbesített leveleiben tájékoztatta őket bejelentési kötelezettségükről. Az adózók 2020. június 28. napján mindketten adatbejelentést nyújtottak be, amelyben 2306 m<sup>2</sup> területet adtak meg. Önkormányzati rendeleti mentességként 364 m<sup>2</sup> nagyságú területet jelöltek meg, arra hivatkozva, hogy ekkora terület fekszik az ÓBÉSZ (2018-ig ÓBVSZ) szerint beépítésre nem szánt övezetben, valamint övezetbe nem sorolt területen. Az adatbejelentés másik pontjában azonban az ÓBÉSZ (2018-og ÓBVSZ) szerinti beépítésre nem szánt övezetbe eső részt 970,86 m<sup>2</sup>-ben határozták meg. Adatbejelentéseikben kifejtették továbbá az alábbiakat: „*A jelenlegi előírások szerint a teleknek kizárólag csak az Óbor utca felőli rész és a tervezett út közötti részére adnak építési engedélyt és a beépítési százalékot is kizárólag csak e két rész közötti terület nagysága alapján állapítják meg. A leendő út feletti rész és a patak menti leendő sétány közötti részre semmilyen építési engedély köteles építmény nem építhető.*” Az Önkormányzat a térinformatikai rendszer adatai alapján megállapította, hogy az ÓBVSZ adott területre vonatkozó, 2018. június 25. napjáig hatályos szabályozása szerint a telekből összesen 364 m<sup>2</sup> tartozott az övezetbe nem sorolt területhez. Az ÓBÉSZ 2018. június 26. napjától hatályos szabályozása szerint az övezetbe nem sorolt terület nagysága 306 m<sup>2</sup>-re változott. A telek többi része az ÓBVSZ szerint L5-III-O, az ÓBÉSZ szerint Lke-2BO/O-1 besorolású, amelyek egyaránt beépítésre szánt övezetnek minősülnek. Az Önkormányzat tájékoztatott továbbá arról is, hogy a tárgybeli ingatlan a tulajdoni lap tanúsága szerint a 2015-

2020- években nem állt építési tilalom alatt, továbbá az Önkormányzat, illetve a jegyző döntése alapján a jelzett ingatlanokra ingatlan-nyilvántartási bejegyzést igénylő változtatási tilalom sem került elrendelésre. A fentiek alapján a 2017-2018. évekre 364 m<sup>2</sup>, 2019. évtől 306 m<sup>2</sup> nagyságú övezetbe nem sorolt területre jelölhető meg mentesség az adatbejelentésben. Tekintettel arra, hogy az adózók adatbejelentéseiben feltüntetett adatok ellentmondásban álltak a térinformatikai rendszer adataival, az önkormányzati adóhatóság végzésben felhívta az adóalanyokat, hogy adatbejelentésüket 15 napon belül a helyes adatokkal nyújtsák be. Az adózók a hiánypótlásnak nem tettek eleget.

Összefoglalva tehát a panasszal érintett ingatlan a közhiteles ingatlan-nyilvántartás szerint egy belterületen fekvő, 2306 m<sup>2</sup> alapterületű „kivett beépítetlen terület” amelyből az ÓBVSZ alapján 2018-ig 1942 m<sup>2</sup> L5-III-O övezetbe (oldalhatáros és aprótelkes, oldalhatáros beépítésű kertvárosias lakóterület) tartozó beépítésre szánt terület, 364 m<sup>2</sup> pedig övezetbe nem sorolt terület volt. 2019-től a hatályba lépő ÓBÉSZ alapján a térinformatikai rendszer becslése szerint az övezetbe nem sorolt terület nagysága 306 m<sup>2</sup>-re változott. Az Ör. alapján az övezetbe nem sorolt terület 2017-től mentesült a telekadó fizetési kötelezettség alól. A telek teljes területére a 2015-2016. években valamint a fennmaradó területekre a további években (2017: 1942 m<sup>2</sup>, 2018-2020: 2000 m<sup>2</sup>) a magánszemélyekre vonatkozó általános adómérték, 100 Ft/m<sup>2</sup>/ év az irányadó<sup>1</sup>. A panaszos és felesége adófizetési kötelezettsége erre tekintettel 2015-2020. évben összesen 1.255.400 Ft. Válaszában kiemelte az Önkormányzat azt is, hogy a panaszos által aránytalannak minősített 1.255.400 Ft telekadó, nem az egy évre vonatkozó telekadó fizetési kötelezettséget jelenti, hanem az Art. 202. § (1) bekezdésében<sup>2</sup> meghatározott elévülési időn belül a 2015-2020. évekre (6 év) összesen kivetett telekadót, melynek egy összegben való utólagos megállapítására azért fog sor kerülni, mert a panaszos és felesége 2004. április 15. napja óta nem tettek eleget bevallási kötelezettségüknek.

2.3. Az Önkormányzat arra a kérdésemre, hogy milyen jogi akadály van annak, hogy a panasszal érintett telekre építési engedélyt adjanak ki, az alábbiakról tájékoztatott.

A panasszal érintett ingatlan ÓBÉSZ alapján *kötelező szabályozással érintett*. Ez azt jelenti, hogy az ingatlan az Óbor utcával párhuzamosan húzódó későbbiekben megnyitandó új, 14 m széles utca és a 64991/2 hrsz.-ú árok mellett egy 8 m széles vízrendezési területként is funkcionáló (gépjármű közlekedést nem engedélyező) közterület kialakítása is érinti. A fent leírt nyomvonalon tervezett közterületek kialakításának előírása az ÓBÉSZ 2018. augusztus 1-ei hatályba lépése óta van érvényben. Hasonló, de az árok felől kissé eltérő nyomvonalon a közterületek kialakítását a 2001 december 1-én hatályba lépett 32/2001. (X.30.) önkormányzati rendelettel jóváhagyott ÓBVSZ is már tartalmazta. Az Önkormányzat álláspontja szerint jelenleg hatályos nyomvonal kedvezőbb az ingatlan tulajdonosai számára. Az Önkormányzat előadta továbbá, hogy *a tervezett közbenső utca területén sem a Fővárosi Önkormányzat (közművek) sem az Óbudai Önkormányzat (közvilágítás, útépítés) közterület híján fejlesztéseket a közeljövőben nem tervez, ezért a telket érintő közterületi szabályozás végrehajtását*

<sup>1</sup> Az Ör. 2015. december 31. napjáig hatályos 11. § (7) bekezdése alapján „a magánszemélyek tulajdonában álló belterületi telkek – ÓBVSZ szerint – beépítésre nem szánt övezetbe eső része, valamint a nem magánszemélyek tulajdonában álló telkek – ÓBVSZ szerint – beépítésre nem szán övezetbe eső része után fizetendő adó mértéke: 60 Ft/m<sup>2</sup>/év. Az Ör. 2016. január 1. napjától 2016. december 31. napjáig hatályos 9. § c) pontja alapján mentes a telekadó alól „a magánszemély tulajdonában lévő – Óbuda-Békásmegyer Városrendezési és Építési Szabályzata (a továbbiakban: ÓBVSZ) szerint – beépítésre nem szán övezetben fekvő telek.” Az Ör. 2017. január 1. napjától 2018. december 31. napjáig hatályos 9. § c) pontja alapján mentes a telekadó alól „a magánszemély tulajdonában lévő – Óbuda-Békásmegyer Városrendezési és Építési Szabályzata (a továbbiakban: ÓBVSZ) szerint – beépítésre nem szánt övezetben, valamint övezetbe nem sorolt területen fekvő telek.”. Az Ör. 2019. január 1. napjától hatályos 9. § c) pontja alapján mentes a telekadó alól „a magánszemély tulajdonában lévő – helyi építési szabályzat (a továbbiakban: HÉSZ) szerint – beépítésre nem szánt övezetben, valamint övezetbe nem sorolt területen fekvő telek.

<sup>2</sup> 2017. december 31. napjáig az adózár rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: régi Art) 164. § (1) bekezdésében meghatározott elévülési idő

*valamennyi érintett ingatlantulajdonosnak kell kezdeményezni és intézni. Amikor az megtörténik és jogilag is kialakul az új utca, akkor lehet szó annak gépkocsival is járhatóvá tételéről, amikor is az ún. belső telkek is „építési telekké” válhatnak. Ennek ideje meghatározhatatlan, a tulajdonosok akaratán és tevékenységén múlik. A panasszal érintett telek esetében a telket érintő közterületek jogi kialakítását követően a teleknek az Óbor utca felől kialakuló telke automatikusan építési telekké válik, mert az Óbor utca teljesen közművesített, aszfalt burkolatú közút. Tehát a kötelező szabályozással érintettség okán ennek végrehajtása hiányában nem adható ki építési engedély, amely egyúttal azt is jelenti, hogy a kötelező szabályozás végrehajtásával a jogi akadály elhárul az építési engedély kiadásához.*

Az Önkormányzat felhívta a figyelmemet továbbá arra, hogy az ingatlant érintő kötelező szabályozás nem minősül a Hatv. 19. § c) pontja alapján mentességet biztosító építési tilalomnak. Érvelésében arra hivatkozott, hogy a Hatv. 52. § 43. pontja alapján az építési tilalom: az Étv.– 20. §, 22. § (1) bekezdése – alapján elrendelt változtatási, telekalakítási, illetőleg építési tilalom. Az építési tilalom az önkormányzat által rendeletben meghatározott (és az Étv. 20. § (6) bekezdése szerint az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett építési), vagy a jegyző által határozattal elrendelt változtatási tilalmat jelent, azonban a tárgybeli ingatlan a tulajdoni lap tanúsága szerint a 2015-2020. években nem állt építési tilalom alatt, továbbá az Önkormányzat, illetve a jegyző döntése alapján a jelzett ingatlanra ingatlan-nyilvántartási bejegyzést igénylő változtatási tilalom sem került elrendelésre.

Az Önkormányzat válaszában hivatkozott továbbá a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.011./2005. sz. eseti döntésére is, amelyben rámutatott arra, hogy ha valamely ágazati jogszabály bizonyos feltételek teljesüléséhez köti az építési engedély kiadását, „nem építési tilalmat, hanem építési korlátozást jelent, amelyben foglalt kikötés teljesítése esetén az építési engedély kiadható. Az építési korlátozás azonban adómentességi okként nem értelmezhető. Más fogalmat takar az építési tilalom és az építési korlátozás.”.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: 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 biztosáé 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 vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó, jogszabály-előkészítő szervek, valamint a jogalkalmazók irányába a normaszöveggel illetve a joggyakorlattal kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági

aggályokat.

Tekintettel arra, hogy az Air. 22. § b) pontja szerint adóhatóságnak minősül az önkormányzat jegyzője, és mint helyi önkormányzati adóhatóság az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerinti közigazgatási szerv, így eljárásának vizsgálata egyértelműen ombudsmani hatáskörbe tartozik.

## II. A vizsgált alapjog tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

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 köztelherviselési kötelezettséget, amelynek célja, hogy a zavartalan társadalmi működéshez, a közösség által ellátandó feladatokhoz szükséges anyagi fedezetet biztosítsa. E kötelezettség a teherbíró képességen alapul, azaz mindenki olyan mértékben köteles részt vállalni a közös szükségletek fedezéséből, amennyire ezt körülményei lehetővé teszik. A köztelherviselés ezen elvének az egyes hozzájárulás-típusokra és jogalanyokra való konkretizálása törvényi szabályozás feladata.

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

Ugyanezt erősítette meg az Alkotmánybíróság is, amikor kimondta, hogy az *adó*

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

## II. Az ügy érdeme tekintetében

A panaszos alapvetően azt sérelmezte, hogy az ingatlana után fizetendő telekadó túlzó mértékű és aránytalan, figyelemmel arra, hogy a telekre nem adható ki építési engedély, és e körülményt, mint helyi sajátosságot, a helyi jogalkotás nem értékelte a telekadó mentesség körében. A beadványozó aggályainak az önkormányzati adóhatóság eljárását illetően is hangot adott, miszerint arról, hogy a telekre építési engedély nem adható ki, az önkormányzati adóhatóságnak is tudomása volt, mégis a telek után adófizetési kötelezettségét állapította meg. A panaszos álláspontja szerint figyelemmel arra, hogy a telekre építési engedély sem adható ki, így telekadó tárgya sem lehet, és teleknek sem tekinthető.

Mindebből következően vizsgálatom elsősorban arra irányult, hogy egy közel 20 éve a *helyi építési szabályzat szerint kötelező szabályozással érintett telek – melyre a kötelező szabályozással érintettség okán építési engedély sem adható ki, ezáltal építési teleknek sem minősül – lehet-e telekadó tárgya*. Igenlő válasz esetén annak vizsgálata is szükséges, hogy egy ilyen telket terhelő *telekadó fizetési kötelezettség esetén miként érvényesül a közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelménye*. E körben megvizsgáltam, hogy a helyi jogalkotás figyelembe vette-e a Hatv. 7. § g) pontjában – korábban 6. § c) pontjában – megfogalmazott jogegyenlőségi követelményt.

1. A Hatv. 17. §-a szerint adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő telek. A Hatv. 52. § 16. pontja definiálja a Hatv. alkalmazásában telek fogalmát. E szerint telek az épülettel, épületrésszel be nem épített földterület, ide nem értve a) a belterületen fekvő termőföldet, feltéve, ha az tényleges mezőgazdasági művelés alatt áll, b) a külterületen fekvő termőföldet, c) a tanyát, d) a közút területét, e) a vasúti pályát, a vasúti pálya tartozékai által lefedett földterületet, f) a temetőkről és a temetkezésről szóló törvény temető fogalma alá tartozó földterületet g) a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló törvény szerinti víztározó, bányató területét, h) az erdőt, i) az ingatlan-nyilvántartásban mocsárként nyilvántartott földterületet. A Hatv. telek meghatározásával szemben az Étv. 19. § (1) bekezdése a minősített telekre, azaz az építési telekre vonatkozó rendelkezéseket az alábbiak szerint rögzíti: főszabály szerint beépítésre szánt területen épület csak építési telken helyezhető el. Az építési telek fogalmát az OTÉK 1. sz. mellékletének 30. pontja rögzíti, mely szerint építési telek az a telek, amely beépítésre szánt területen fekszik, az építési szabályoknak megfelelően kialakított, a közterületnek gépjármű-közlekedésre alkalmas részéről az adott közterületre vonatkozó jogszabályi előírások szerint, vagy önálló helyrajzi számon útként nyilvántartott magánútról gépjárművel közvetlenül, zöldfelület, illetve termőföld sérelme nélkül megközelíthető és amelynek a közterülettel vagy magánúttal közös határvonala legalább 3,00 m.

Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásokról szóló 312/2012. (XI.8.) Kormányrendelet 18. § (1) bekezdés b) pontja, a (3) és (4) bekezdése az építési engedély kiadásával összefüggésben az alábbiakat rögzíti. E szerint „[a]z építésügyi hatóság az építési engedély iránti kérelem elbírálása során vizsgálja, hogy az építési tevékenységgel érintett telek kialakítása az új építmény építése vagy meglévő építmény bővítése esetén – kivéve az összevont telepítési eljárás integrált építési engedélyezési szakaszában – az Étv. 23-24. §-ában, a települési



rendezési tervekben és a jogszabályokban meghatározottak szerint megtörtént-e, a telek rendezett-e.” A (3) bekezdés szerint az építési tevékenységgel érintett telek – a fentiekben idézett Étv. 18. § (1) bekezdés b) pontja szerint – akkor minősül rendezettnek, ha a helyi építési szabályzat, ennek hiányában az illeszkedés szabályai szerint alakították ki és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték. A (4) bekezdés kimondja, hogy az építésügyi hatóság az építési engedély iránti kérelmet elutasítja, ha a tervezett építési tevékenység a fentiekben idézett 18. § (1) bekezdés b) pontjában foglaltaknak nem felel meg.

1.1. A fent idézett jogszabályhelyek alapján látható, hogy a Hatv. valamint az Étv. és az OTÉK eltérően hatozza meg a telek fogalmát. Erre tekintettel annak a kérdésnek az eldöntésénél, hogy egy olyan telek, melyre a kötelező szabályozással érintettség okán építési engedély nem adható ki, a helyi adók vonatkozásában adótárgynak minősülhet-e – vagyis a telekadó tárgyának meghatározásánál –, a releváns jogszabályi rendelkezések azonosítása alapvető jelentőségű. Ezzel összefüggésben vizsgálendő, hogy az adójog, mint közjogi szabályrendszer esetében mennyiben korlátozódik az adótárgy – jelen esetben a telek fogalmának – meghatározása a Hatv.-re, illetve mennyiben elfogadható a Hatv. telek fogalmának keretszabályként való értelmezése, amelynek lényeges tartalmát más jogterület, így például az építésügy – Étv. és OTÉK – rendelkezései határozhatják meg.

A Magyarország Gazdasági Stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 29. § (1) bekezdése fizetési kötelezettség előírását kizárólag törvényi vagy – annak felhatalmazása alapján – önkormányzati rendeleti formában teszi lehetővé.

Az Alkotmánybíróság a 14/B/2001. AB határozatában kimondta, hogy az Alkotmány nem határozza meg a közteher fogalmát, nem rendelkezik arról, hogy az állam milyen jogcímen vethet ki adót, csak azt a követelményt állítja, hogy azok feleljenek meg az alanyi kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyainak. Ezért a törvényalkotó az Alkotmány felhatalmazása és említett követelménye alapján a Hatv.-ben állapíthatta meg a helyi adók fajtáit, a helyi adók tárgyait és alanyait. Erre tekintettel tehát a Hatv. az Alkotmány 70/I. §-a alapján lehetővé tehetette a vagyoni viszonyokhoz igazodóan vagyoni típusú adók bevezetését és az adó tárgyaként megjelölhette az ingatlantulajdont és az ingatlanhoz kapcsolódó vagyoni értékű jogot.

A Hatv. 2. §-a szerint az önkormányzat adómegállapítási joga az e törvényben meghatározott adóalanyokra és adótárgyakra terjed ki. A Hatv. 6. § e) pontja értelmében az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy e törvény és az adózás rendjéről szóló törvény, valamint az adóigazgatási rendtartásról szóló törvény keretei között az adózás részletes szabályait meghatározza.

A Hatv. második részének elején „Az egyes adókra vonatkozó különös rendelkezések” cím alatt rögzíti a jogalkotó, hogy „Az egyes adók az általános rendelkezések (első rész) figyelembevételével és a II-VII. fejezet rendelkezései szerint vezethetők be”.

A Hatv. második részéhez fűzött indokolása szerint „Az általános rendelkezések kötelező (normatív) jellegével szemben az egyes adókra vonatkozó különös szabályokat az önkormányzati képviselőtestület – a törvény által behatárolt körben – a helyi sajátosságok figyelembevételével alkalmazhatja, illetőleg érvényesítheti a saját rendeletében meghatározott feltételekkel.”

Az adózási jogviszonyokban az adott adókötelezettséget előíró jogszabályban meghatározott fogalmak az irányadók. A helyi adók esetében a sajátos szabályozás abban mutatkozik meg, hogy a Hatv. általános rendelkezései kötelező (normatív) jellegűek, ezzel szemben az egyes adókra vonatkozó különös szabályokat az önkormányzati képviselőtestület a helyi sajátosságok figyelembevételével alkothatja meg, de a törvény által taxatív módon behatárolt körben. A helyi adóra vonatkozó jogi szabályozás tehát sajátos, alapvetően a Hatv. rendelkezéseire épül, de a Hatv. utalása alapján az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) és az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.) rendelkezésein is alapul, a helyi szempontokat érvényesítő taxatív körben

meghatározott önkormányzati rendeletek szabályaival kiegészülve.

A Hatv. 17. §-a határozza meg az adókötelezettség tárgyát akként, hogy *adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő telek*. A Hatv. 52. § 16. pontja a fentebb idézettek szerint rögzíti a telek Hatv. alkalmazása szerinti fogalmát.

Következésképpen a telek a Hatv. 52. § 16. pontja alapján lesz a 17.§ szerinti telekadó tárgya. *A Hatv. tehát önálló rendszerben szabályoz, 2. §-ában kifejezetten kimondja, hogy az e törvényben meghatározott adótárgyakra terjed ki a törvény hatálya. A Hatv. további – fentebb idézett – rendelkezései szintén arra vezetnek, hogy a helyi adók kapcsán a Hatv. rendelkezései kötelezően alkalmazandók, a Hatv. mellett más jogszabály alkalmazására csak a Hatv. kifejezett rendelkezése esetében van mód.* Ilyen általános érvénnyel történő utalást a Hatv. kizárólag az Art. és az Air. kapcsán mond ki, illetve egyéb kérdésekben pedig a Hatv. az egyes speciális szabályai között rögzít utaló rendelkezéseket. Jelesül a Hatv. 52. § 43. pontjában az építési tilalom fogalmánál kifejezetten utal a Hatv. az Étv.-re, következésképpen az Étv. az építési tilalom fogalmának megítélése szempontjából bír relevanciával, ugyanakkor ezen túlmenően, így a telek, mint adótárgy fogalmánál az Étv., az OTÉK illetve bármely más jogszabály további rendelkezései a Hatv. kifejezett utalása hiányában nem vehetők figyelembe.

*Mindezért, tekintettel arra, hogy az adó tárgya a „telek”, a Hatv. 17. §-ának alkalmazása során nincs szükség, illetve Hatv.-beli felhatalmazás hiányában lehetőség sem arra, hogy a 17. §-ban, vagy az 52. § 16. pontjában említett „telek” fogalmat más jogág rendelkezései alapján lehessen értelmezni. A Hatv. ugyanis egyértelműen és aggálymentesen rendelkezik arról, hogy az adótárgy tekintetében kizárólag a Hatv. rendelkezései az irányadók, következésképpen más jogszabály rendelkezése csak a Hatv. kifejezett utalása alapján vehető figyelembe. Következésképpen egy olyan telek, melyre építési engedély nem adható, általánosságban a Hatv. alapján képezheti telekadó tárgyát és pusztán az a körülmény, hogy a telek az OTÉK szerint nem minősül építési teleknek, nem jelenti azt, hogy telekadó fizetési kötelezettség sem terhelheti.*

2. Fentieket követően annak vizsgálata is szükséges, hogy a *helyi építési szabályzat szerint kötelező szabályozással érintett telek beépíthetlensége okán* az adóalanyok a telekadó megfizetése alól mentesülhetnek-e a Hatv. alapján, illetve e körülmény, *mint helyi sajátosság* figyelembe vehető-e helyi adórendeletben, mint adómentességi ok.

2.1. A Hatv. 19. § c) pontja értelmében mentes az adó alól az építési tilalom alatt álló telek adóköteles területének 50%-a.

Jelen ügy kapcsán külön kiemelés érdemel a Kúria a KGD 2019.160. elvi döntése, amelyben rámutatott arra, hogy *az adóalanyok a telekadó megfizetését egy adott ingatlan beépíthetlenségére tekintettel kétféle módon kerülhetik el.*

Egyrészt, amennyiben az ingatlan fizikai jellemzői okán – például szükségszerű rekultivációval érintett bánya, környezetvédelmi kármentesítésre szoruló hulladéklerakó – *objektíve beépíthetetlen*, akkor az érintett ingatlan *nem felel meg a Hatv.-ben definiált telek fogalmának*, azaz nem tartozik az adónem tárgyi hatálya alá. *Ez minősül a beépíthetlenség fizikai korlátjának*, amelyet a bírósági joggyakorlat alakított ki. (EBH2011. 2357.; Kfv.I.35.610/2016/9.) Másrészt az ingatlan meghatározott *jogi korlát* esetén mentesül az adófizetési kötelezettség alól. Amennyiben ugyanis azt érintően az Étv. szerinti építési tilalom áll fenn, az ingatlan adóköteles területének 50 százaléka a Hatv. 19. § c) pontja alapján mentesül az adófizetési kötelezettség alól. Az ingatlan tehát ebben az esetben is teleknek minősül, és a telekadó tárgyi hatálya alá tartozik, viszont az Étv.-ben meghatározott jogi korlátra tekintettel mentesül az adófizetési kötelezettség alól. A jogi korlát esetén a beépíthetőség elvi lehetősége fennáll, viszont az Étv. annak gyakorlati megvalósulását kizárja.

Az Önkormányzat tájékoztatása szerint a tárgybeli ingatlan a tulajdoni lap tanúsága szerint a *2015-2020- években nem állt építési tilalom alatt*, továbbá az Önkormányzat, illetve a jegyző döntése alapján a jelzett ingatlanra ingatlan-nyilvántartási bejegyzést igénylő

változtatási tilalom sem került elrendelésre. A panaszos ingatlana a helyi építési szabályzat, az ÓBÉSZ alapján *kötelező szabályozással érintett*. Ez azt jelenti, hogy az ingatlan az Óbor utcával párhuzamosan húzódó későbbiekben megnyitandó új, 14 m széles utca és a 64991/2 hrsz.-ú árok mellett egy 8 m széles vízrendezési területként is funkcionáló (gépjármű közlekedést nem engedélyező) közterület kialakítása érinti. A fent leírt nyomvonalon tervezett közterületek kialakításának előírása az ÓBÉSZ 2018. augusztus 1-ei hatályba lépése óta van érvényben. Hasonló, de az árok felől kissé eltérő nyomvonalon a közterületek kialakítását a 2001. december 1-én hatályba lépett 32/2001. (X.30.) önkormányzati rendelettel jóváhagyott ÓBVSZ is már tartalmazta.

A panaszos ingatlanát tehát nem az Étv. 20. § (1) bekezdése szerinti tilalom, hanem a helyi építési szabályzat érinti, erre tekintettel az ingatlan az ÓBÉSZ-ben meghatározott övezeti besorolások miatt nem beépíthető. Ez azonban nem minősül olyan korlátnak, amely az ingatlan a telekadó tárgyi hatálya alól való kiesését eredményezhetné. Kizárólag abban az esetben kerülhetne tehát ki az ingatlan a *telekadó tárgyi hatálya alól, amennyiben az fizikai szempontok alapján lenne beépíthetetlen. Az viszont megállapítható, hogy az ingatlan nem a fizikai jellemzői okán minősül beépíthetetlennek, hanem az ÓBÉSZ övezeti besorolására tekintettel. Az ÓBÉSZ szerinti beépíthetőségi korlátozás pedig a jogi korlátok körébe, és nem a fizikai korlátok csoportjába tartozik. Az ingatlanon az ÓBÉSZ-ben foglaltak alapján fennálló jogi beépíthetőségi korlátok viszont nem felelnek meg a Hatv.-ben nevesített, adómentességet eredményező jogi korlátra vonatkozó kritériumnak sem.* Ugyanis a vizsgált időszakban – illetve jelenleg is – hatályos Hatv. rendelkezései szerint *csak az Étv. szerinti építési tilalom az, amely alapján a Hatv. 19. § c) pontjában foglalt adómentességi ok megvalósulhat. Más jogszabályban, így például egy önkormányzati rendeletben meghatározott jogi korlát nem eredményezi automatikusan és kötelező jelleggel az ingatlan Hatv. 19. § c) pontjában meghatározott részleges adómentességét.*

Ahogy az Önkormányzat megkeresésemre adott válaszából is kirajzolódik, az Önkormányzat e logikára tekintettel – miszerint az építési korlátozás nem minősül az Étv. szerinti építési tilalomnak – nem biztosított telekadó mentességet a helyi építési szabályzat által építési korlátozással érintett telekre vonatkozóan.

2.2. A Hatv. 2016. december 31. napjáig hatályos 6. § c) pontja rögzítette, hogy „[a]z önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy: *az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan (...)* megállapítsa. A Hatv. 2017. január 1-től alkalmazandó, és a jelen eljárásban is irányadó 7. § g) pontja az önkormányzat mozgásterét az adómegállapítás terén már szigorúbb, egymásra épülő kritériumok megfogalmazásával szabályozza. E szerint „[a]z önkormányzat adómegállapítási jogát korlátozza az, hogy: az adóalap fajtáját, az adó mértékét, a rendeleti adómentességet és adókedvezményt úgy állapíthatja meg, hogy azok összességükben egyaránt *megfeleljenek a helyi sajátosságoknak, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek és az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselő képességének.*” A Hatv. 7. § g) pontjában meghatározott mérce a korábbi szabályozástól – a Hatv. 2016. december 31. napjáig hatályos rendelkezéstől – eltérően deklaráltan „az adóalanyok széles köréhez” igazodik, aminek terjedelmét az adóterhelés alapja oldaláról vett azonosság, az adóterhelés alkotmányosan védhető indoka, továbbá ezen ok és az érintett kör lehatárolása közötti okszerű, nem önkényesen meghatározott kapcsolat által jellemezhető helyzet határolhatja be. (Köf.5025/2018/4.) Kiemelendő továbbá, hogy a Hatv. általános rendelkezései között elhelyezett – 2009. január 1. napjától hatályos – 6. § d) pontja felhatalmazza az önkormányzatokat arra, hogy *a Hatv.-ben „meghatározott mentességeket, kedvezményeket további mentességekkel, kedvezményekkel,* így különösen a lakások esetében a lakásban lakóhellyel rendelkező eltartottak számától, a lakáson fennálló, hitelintézet által lakásvásárlásra, lakásépítésre nyújtott hitel biztosítékaul szolgáló jelzálogjog fennállásától, a

lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelmétől függő mentességekkel, kedvezményekkel” *kibővítsék.*

Mindezek alapján vizsgálendő az is, hogy a helyi építési szabályzat szerint közel 20 éve kötelező szabályozással érintett telek beépíthetlensége, mint helyi sajátosság figyelembe vehető-e helyi adórendeletben, mint adómentességi ok, illetve annak figyelembevételére az önkormányzati jogalkotó köteles-e. E körben megvizsgáltam, hogy a helyi jogalkotás figyelembe vette-e a Hatv. 7. § g) pontjában – korábban a 6. § c) pontjában – megfogalmazott úgynevezett jogegyenlőségi követelményt.

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

A Hatv. 6. § c) pontjának (jelenleg 7. § g) pontja) „a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherbíró képességéhez igazodó” fordulatának értelmezése kapcsán a Kúria a Köf.5.025/2014. számú határozatában megállapította, hogy az a Hatv. jogegyenlőségi szabálya: az önkormányzati jogalkotó a rendelet hatálya alá tartozó valamennyi adóalany esetében a kötelezettség mértékét a vagyontömegben megtestesülő értékhez kötheti, attól eltérni a helyi sajátosságok avagy az önkormányzat gazdálkodási követelményei által indokolt esetben lehetséges. A Hatv. általános rendelkezései között elhelyezett 6. § d) pontja az önkormányzati jogalkotó által nyújtható mentességek körét – a tételesen megjelölt mentességeken túl – nyitva hagyja. A Hatv. rendelkezései ebben a tekintetben „minimumszabályként” értékelhetők, azaz az önkormányzati jogalkotó a törvényi mentességi szabályokon túl további mentességeket adhat az adózóknak. Erre tekintettel álláspontom szerint a telekadó esetében a Hatv. 6. § d) pontja, mint minimumszabály nem szűkíti le a települési önkormányzatok által kialakítható szabályozás irányát az önkormányzati jogalkotó által nyújtható mentességeket illetően, azonban jelzi, hogy az önkormányzatnak az adó megállapítása során figyelemmel szükséges lenni a jelzett szempontokra is. *Mindezek alapján az adómérték meghatározásakor figyelembe veendő szempontok – úgymint a helyi sajátosságok, önkormányzat gazdálkodási követelményei, az arányos, az adóalanyok teherbíró képességhez igazodó közteherviselés – bármelyikének a sérelme az önkormányzati rendeletben meghatározott adómértékre vonatkozó rendelkezés jogellenességének megállapítására vezethet. A Hatv. 6. § c) (jelenleg 7. § g) pontja) és d) pontja ugyanis lényegében az Alaptörvény adóalanyt védő teherbíró képességre és a közteherviselés arányosságára vonatkozó előírásait közvetíti az önkormányzati jogalkotás számára.*

A Kúria eddigi gyakorlatában helyi sajátosságként tekintett az eddigiekben a külterületi ingatlanok méretbeli sajátosságaira, a funkcióbeli különbségekre [a Kúria Köf.5045/2013. számú határozata], a településen belüli elhelyezkedésre [Kúria Köf.5001/2013. számú határozata]. *Mindezek alapján megállapítható, hogy az adótárgy funkciója, illetőleg az adótárggyal kapcsolatos lényeges, általánostól eltérő körülménye eredményezhet olyan sajátosságot, amelyre tekintettel kell lenni a telekadó mértékének megállapításakor. A Hatv. 6. § d) pontja szerinti felhatalmazáson alapuló mentesség, kedvezmény szabálya azonban akkor felel meg a jogegyenlőség 6. § c) (jelenleg 7. § g) pontja) pontja szerinti követelményének, amennyiben az észszerű indokokkal alátámasztható.*

*A fent részletezett joggyakorlat alapján kimunkált elvek a Hatv. – 2016. december 31. napjáig hatályos – 6. § c) pontjához kapcsolódtak, ugyanakkor értelemszerűen a Hatv. 2017. január 1-től alkalmazandó, és a jelen eljárásban is alkalmazandó 7. § g) pontjára is irányadó.*

Az érintett Önkormányzat állásfoglalásából egyértelműen megállapítható, hogy a panasszal érintett telekre – bár az nem áll az Étv. szerinti építési tilalom hatálya alatt – nem adható ki építési engedély.

A panasszal érintett ingatlan a közhiteles ingatlan-nyilvántartás szerint egy belterületen fekvő, 2306 m<sup>2</sup> alapterületű „*kivett beépítetlen terület*” amely az ÓBVSZ alapján 2018-ig 1942 m<sup>2</sup> L5-III-O övezetbe (oldalhatáros és aprótelkes, oldalhatáros beépítésű kertvárosias lakóterület) tartozó beépítésre szánt terület és 364 m<sup>2</sup> pedig övezetbe nem sorolt területből állt, 2018-2020. között pedig 2000 m<sup>2</sup> ÓBÉSZ szerint Lke-2BO/O-1 besorolású beépítésre szánt területből és 306 m<sup>2</sup> övezetbe nem sorolt területből áll.

A panasszal érintett telek – és feltehetően a területen fekvő többi telek – *beépíthetőségének akadálya az Óbor utcával párhuzamosan húzódó új utca és egy vízrendezési területként is funkcionáló (gépjármű közlekedést nem engedélyező) közterület kialakítása, amelyhez szükséges egyrészt az, hogy az ingatlan tulajdonosai telekalakítási eljárás keretében három részre osszák telküket, és a közbenső részt – ahol az új utca kerülne kialakításra – az önkormányzatnak ingyenesen átadják. Másrészt ezt követően – tehát ha telekalakítást minden érintett ingatlantulajdonos elvégezte és a közbenső részt az önkormányzatnak átadták – kerülhetne sor a tervezett közbenső utca területén a Fővárosi Önkormányzat (közművek) valamint az Óbudai Önkormányzat (közvilágítás, útépités) általi fejlesztések végrehajtására annak érdekében, hogy az új utca gépkocsival is járhatóvá váljon. Amikor ez megtörténik (vagyis a telekalakítás, közbenső rész önkormányzatnak történő ingyenes átadása, valamint a közterületi fejlesztések végrehajtása), tehát jogilag és fizikailag is kialakul az új utca, akkor az ún. belső telkek is „építési telekké” válhatnak, az Óbor utca felelő telekrész a telekalakítási eljárás és az közbenső résznek az Önkormányzatnak történő ingyenes átadása után válhat építési telekké. A panasszal érintett telek esetében látható, hogy a kötelező szabályozással érintettség végrehajtása csak az Önkormányzat közreműködésével hidalható át. Bár a telek beépítésre szánt területen fekszik, mégis az ingatlan beépítése nem a telek tulajdonosának döntésén alapuló kérdés, hanem egy 20 éve elfogadott és napjainkban is az érintett területre érvényes helyi építési szabályzat alapján kialakítandó új utca, valamint e szabályozás alapján kialakult magánutak közhasználatra történő átadásának Önkormányzat közreműködésével történő jogi rendezésének függvénye.*

*A fentiekre tekintettel megállapítom, hogy bár az érintett Önkormányzat jogalkotói autonómiájába tartozik az, hogy a Hatv. 6. § d) pontja alapján milyen körre terjeszti ki a telekadó alóli mentesség lehetőségét, azonban a vizsgált esetben álláspontom szerint a helyi jogalkotásnak a Hatv. 7. § g) pontja szerinti helyi sajátosság körében kellett volna értékelnie azt, hogy a tárgyi ingatlan bár beépítésre szánt övezetben található, jelenleg építési engedély nem adható ki rá.*

Fentiekkel szoros összefüggésben szükséges továbbá felhívnom az Önkormányzat figyelmét arra is, hogy a helyi építési szabályzat alapján közel 20 éve fennálló kötelező szabályozással érintett ingatlanok esetében úgy tűnik, hogy az Önkormányzat a helyi építési szabályozásban megjelenő közérdeket, a tervek megvalósítását (azok szükségességét) előbbre valónak tekinti, mint az idő múlását és ezzel együtt a tulajdonosok érdekeit. *Ezzel összefüggésben azonban alappal merül fel az a kérdés, hogy milyen „erős” valójában a közérdek fennállása, hiszen a szóban forgó terv megvalósítására immár 20 éve nem került sor. Felmerül ezzel kapcsolatban az is, mennyire arányos az egyéni tulajdonosi érdekek korlátozása, figyelemmel arra is, hogy jelen ügyben az adott ingatlan beépíthetőségétől függetlenül is jelentős részben fenntartja az önkormányzat az adóalany telekadó fizetési kötelezettségét. A tulajdonosok sem a jövőbeli közérdekű célokkal és korlátozásokkal, sem azok időtartamával – a bizonytalan helyzet akár végtelenségig való fenntartásával – szemben nem tudnak fellépni, jogos – vagy jogosnak vélt – érdekeiket sem tudják jogi úton érvényesíteni. Aggályosnak látszik, hogy a korlátozások átmenetiségét és kiszámíthatóságát semmilyen garanciális előírás sem biztosítja (miközben az idő múlása – a korábbiak szerint – a tulajdonosok telekadó fizetési kötelezettségében nem elhanyagolható szerepet játszik).*

*Fentiekre tekintettel megállapítottam, hogy az Önkormányzat azáltal, hogy az Ör.-ben az érintett telkek tekintetében nem biztosított telekadó mentességet és a helyi sajátosság körében nem értékelte a tárgyi ingatlan és az érintett területen fekvő egyéb ingatlanok általánostól eltérő azon helyzetét, hogy bár beépítésre szánt övezetben találhatóak a telkek, jelenleg építési engedély nem adható ki rájuk, a közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelményével összefüggő visszásságot valósított meg.*

*Hangsúlyozandó, hogy hivatali elődöm 2016-ban a magánszemélyek tulajdonát határidő nélkül, akár több évtizedig is terhelő közérdekű településrendezési korlátozások kapcsán feltárt visszásság orvoslása érdekében az AJB-472/2016. számú jelentésében az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény módosítását javasolta. A Miniszterelnökséget vezető miniszter a jelentést elfogadva arról tájékoztatta a Hivatalt, hogy a közérdekű cél érdekében elrendelt tilalmak hiányzó időbeli korlátjával kapcsolatban a szükséges intézkedést megteszi, az építésügyi jogszabályok folyamatban lévő felülvizsgálata 2017. év végéig lezárul. A törvénymódosítás elfogadásáról és hatályba lépéséről nincs tudomásunk, ugyanakkor a közelmúltban több panasz érkezett a Hivatalhoz hasonló témában.*

## **Intézkedésem**

A vizsgált ügyben a közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelményével összefüggő visszásságot állapítottam meg. A jelentésben feltárt alapjogi visszásság elhárítása és a jövőbeni visszásság megelőzése érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény

1. 37. §-a alapján felkérem az Önkormányzatot, hogy a jelentésben feltárt szempontokra figyelemmel vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy az ÓBÉSZ által kötelező szabályozással – az Óbor utcával párhuzamosan húzódó későbbiekben megnyitandó új, 14 m széles utca és a 64991/2 hrsz.-ú árok mellett egy 8 m széles vízrendezési területként is funkcionáló közterület kialakításával – érintett ingatlanok esetében – figyelemmel a Hatv. 6. § d) és 7.§ g) pontjában foglaltakra – adómentességi okként helyi sajátosság körében értékelhető-e a panasszal érintett ingatlan, valamint az érintett területen fekvő egyéb ingatlanok általánostól eltérő azon helyzete, hogy bár beépítésre szánt övezetben találhatóak a telkek, jelenleg és az elmúlt 20 évben építési engedély nem adható ki rájuk, továbbá
2. a 31. és 32. §-a alapján felkérem az Önkormányzatot hogy vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy a panaszos erre irányuló kérelme esetén az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 201. § (1) bekezdése alapján fennálló adótartozás elengedésének törvényi feltételei fennállnak-e.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos  
az alapvető jogok biztosa