

A magánszemély kommunális adója és az igazságosság, a lehetetlent senkitől sem szabad követelni találkozása?

Hámori Antal

Egyetemi docens, Budapesti Gazdasági Egyetem, Kereskedelmi, Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Kar, hamori.antal@uni-bge.hu

Absztrakt: A magánszemély kommunális adója tekintetében az önkormányzat rendeletben szabályozza az adómentességet. E reguláció természetjogi szempontból is meglehetősen változatos képet mutat. Az adott esetben az igazságosság, illetve a lehetetlent senkitől sem szabad követelni természet törvénye felől közelítve is kérdések fogalmazódtak meg, amelyek kormányhivatal és ombudsman előtt is megfordultak. A vállalkozásokat is érintő témakör az alkotmányjogi aspektusokat, alkotmányossági vonatkozásokat, alaptörvényi összefüggéseket sem nélkülözi. Az Alkotmánybíróság is semmisített már meg kapcsolódó önkormányzati rendeletet. A kutatási eredmények, következtetések szerint a rendelkezések nem tűnnek maradéktalanul kellően differenciáltaknak, arányosaknak, a diszkrimináció-tilalom megsértése is felvetődik. A javaslatok között – megfelelő adómentesség érdekében – szövegszerű rendeletmódosítás is szerepel.

Kulcsszavak: kommunális adó, természet törvény, teherbíró képesség, arányos adóztatás

1 Bevezetés

Az állami, önkormányzati pénzügyi szabályozás vonatkozásában is el lehet gondolkodni azon, hogy a semmiből hogyan lehet fizetni, s ha nem lehet, akkor hogyan követelhetik meg azt. A vizsgálatot ezúttal az igen tarka regulációs képet mutató magánszemély kommunális adóját illetően, pesti peremkerületi önkormányzati rendelet tekintetében, rózsadombos szabályozással is összevetve végeztem el, mert első ránézésre úgy tűnt, hogy valami az igazságosság, a lehetetlent senkitől sem szabad követelni szempontjából sincsen rendben.

2 A törvényi szabályozás

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat, valamint a vármegyei önkormányzat képviselő-testülete (a továbbiakban együtt: önkormányzat) rendelettel az önkormányzat illetékességi területén helyi adókat (a továbbiakban: adót; pl. magánszemély kommunális adóját), valamint – a vármegyei önkormányzat kivételével – települési adókat vezethet be.²

A Htv. 26. §-a alapján a kommunális adó évi mértékének felső határa a 11. §-ban és a 17. §-ban meghatározott adótárgyanként, illetőleg lakásbérleti jogonként legfeljebb 17 000 Ft, azzal, hogy a Htv. 6. § c) pontja értelmében az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy az adó mértékét – az e törvényben meghatározott felső határokra, illetőleg a 16. § a) pontjában, a 22. § a) pontjában, a 26. §-ában, a 33. §-ának a) pontjában meghatározott felső határoknak 2005. évre a KSH által 2003. évre vonatkozóan közzétett fogyasztói árszínvonal-változással, 2006. évtől pedig a 2003. évre és az adóévet megelőző második évig eltelt évek fogyasztói árszínvonal változásai szorzatával növelt összegére (a felső határ és a felső határ növelt összege együtt: adómaximum) figyelemmel – megállapítsa.

Az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2004. évi CI. törvény 147. §-ához fűzött indokolás szerint: „A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) értelmében – az Alkotmány szövege alapján – az önkormányzatok a törvényi felső adómértéken (az adómaximumon) belül állapíthatják meg a települési adómértéket. Az adóztatási tapasztalatok arra világítottak rá, hogy a tételes összegben meghatározott adómértékek több település esetén nem biztosítanak elégséges mozgásteret az alkotmányos adóztatási autonómia kiteljesítéséhez, egy differenciált helyi adópolitika kialakításához. Ezen alkotmányos mozgástér bővítése érdekében a törvény a hasznos alapterület szerint működtetett építményadóban, az alapterület szerint működtetett telekadóban, a magánszemély kommunális adójában, a vállalkozók kommunális adójában, továbbá a

² Ld. Htv. 1. § (1) bek.; 2020. évi LIX. törvény 13. § (1) bekezdésével megállapított, 2022. évi XXII. törvény 27. § 1. pontjával módosított szöveg; 2015. január 1. és 2020. június 17. között: „1. § (1) E törvény felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat képviselőtestülete (a továbbiakban: önkormányzat) rendelettel az illetékességi területén helyi adókat (a továbbiakban: adót), valamint települési adókat vezethet be.”. Vö. uo. (2)–(3) bek.: „(2) A főváros esetében az építményadót, a telekadót, a magánszemély kommunális adóját és az idegenforgalmi adót a (3) bekezdés kivételével a kerületi önkormányzat, a helyi iparüzési adót a fővárosi önkormányzat jogosult bevezetni. (3) A kerületi önkormányzat által a (2) bekezdés szerint bevezethető adót a kerületi önkormányzat helyett a fővárosi önkormányzat akkor jogosult rendeletével bevezetni, ha ahhoz minden adóév tekintetében az érintett kerületi önkormányzat képviselőtestülete előzetes beleegyezését adja.”

vendégéjszakák száma alapján működtetendő tartózkodási idő utáni idegenforgalmi adóban, azaz a tételes adóösszegben meghatározott adónemek esetén lehetővé teszi, hogy a törvényben rögzített felső mértéktől az önkormányzat az infláció követésével eltérjen. Az adómérték-megállapítás továbbra is a települési önkormányzat joga marad.”³

3 Az önkormányzati szabályozás kritikája

2021. január 1-jétől a magánszemély kommunális adójára megállapítható adómaximum 31 187,4 Ft/adótárgy volt.⁴ Van olyan önkormányzat, ahol a magánszemély kommunális adójának évi mértéke a 2021. évben 31 000 Ft volt;⁵ 2017-ben, amikor az adómaximum 28 538,5 Ft/adótárgy volt,⁶ az évi mérték itt 28 000 Ft volt, amely 2023. január 1-jétől 32 000 Ft.⁷ A szóban forgó adómaximum a 2022. évben nem változott, a 2023. évben 33 859,6 Ft/adótárgy volt, a 2024. évben pedig már 38 769,2 Ft/adótárgy.⁸

³ Vö. egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 24. § indokolása: „A törvény – a vállalkozók kommunális adója és az üdülőépület utáni idegenforgalmi adó megszüntetése érdekében – Htv. azon rendelkezéseit, szövegrészeit helyezi hatályon kívül, melyek ezen adónemek szabályait tartalmazzák.”

⁴ Ld. pl. 2021. május 20-án kelt, PM/9522/2021. sz. pénzügyminisztériumi tájékoztatás.

⁵ Ld. pl. Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Polgármestere a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 46. § (4) bekezdése alapján a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének hatáskörében eljárva meghozott 44/2020. (XI. 20.) önkormányzati rendelete a magánszemélyek kommunális adójáról szóló 43/2003. (XII. 10.) önkormányzati rendelet módosításáról; vö. uo. általános indokolás (https://www.ujpest.hu/galeria/File/pm_dontesek_2/rendelet/20201120/44_kommunalis_ado_rend_mod.pdf).

⁶ Ld. Nemzetgazdasági Minisztérium Jövedelemadók és Járulékok Főosztály 2016. október 21-én kelt, NGM/33660/2016. iktatószámú tájékoztatója (az elsőfokú önkormányzati adóhatóságok és a kormányhivatalok részére egyes tételes helyi adómértékek valorizációjáról).

⁷ Ld. Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének a magánszemélyek kommunális adójáról szóló 43/2003. (XII. 10.) rendelete (a továbbiakban: Ör.; <https://ujpest.hu/rendeletek/2003-43.pdf>; <https://ujpest.hu/rendeletek/2003-43.pdf?v=958>) 4. §: „Az adó évi mértéke lakásonként, illetve lakásbérleti jogonként 32.000 Ft.”

⁸ Ld. Pénzügyminisztérium 2024. február 23-án kelt, PM/1871/2024. számú tájékoztató irata.

Az önkormányzat rendeletében szabályozza az adómentességet.⁹ A adott reguláció alapján – önkormányzati adóhatósági gyakorlatra is figyelemmel¹⁰ – a magánszemély tulajdonában álló lakás – amely akár lakóhelyül is szolgál – akkor sem mentes az adó alól (és kedvezmény, alanyi mentesség sincsen), ha a lakásban a *lakástulajdonos* magánszemély székhelye, telephelye vagy fióktelepe van bejelentve (megjelölve), a lakástulajdonos magánszemélynek e lakás után nincsen bérleti díj címén bevétele, jövedelme, és annak sincs jelentősége, hogy a lakástulajdonos magánszemély vállalkozó milyen tevékenységet folytat, mennyi az éves bevétele, van-e bevétele, jövedelme, illetve, hogy szünetelteti-e a tevékenységét, vagy nem.¹¹ Vannak önkormányzatok, ahol a lakás tulajdonosa ennél is szűkebb körben (de alanyi mentességet biztosítva), például 65. életévét betöltöttként élvez adómentességet; ezen életkor alatt – egyéb adómentességi ok hiányában – akkor is meg kell fizetni az adót, ha a lakásban nincs bejelentve (megjelölve) székhely, telephely vagy fióktelep, illetve, ha a lakás hasznosításával

⁹ Ld. pl. Ör. 5. § (1)–(2) bek.: „(1) Mentés az adó alól az a magánszemély tulajdonában álló lakás, a) amelyre nézve a használatbavételi, illetőleg a fennmaradási engedély 2017. január 1. napját megelőzően jogerőre emelkedett vagy a használatbavétel tudomásulvételére vagy az egyszerű bejelentéshez kötött épület felépítésének megtörténtéről szóló hatósági bizonyítvány kiadására 2017. január 1. napját megelőzően került sor, illetve az engedély nélkül épült vagy anélkül használatba vett lakás tényleges használatbavétele 2017. január 1. napját megelőzően megtörtént és b) amelynek tulajdonosa (több tulajdonos esetében legalább az egyik tulajdonos) az év első napján az Önkormányzat illetékességi területén lakóhellyel rendelkezik és c) amelyben nincs bejelentve (megjelölve) valamely vállalkozó székhelye, telephelye vagy fióktelepe és d) amelyet nem adnak részben vagy egészben bérbe és e) amelynek egyéb módon történő hasznosításával összefüggésben a tulajdonosnak nem keletkezik adóköteles jövedelme. (2) Mentés az adó alól az a lakásbérleti jog, amely esetében a) a bérelt lakásra nézve a használatbavételi, illetőleg a fennmaradási engedély 2017. január 1. napját megelőzően jogerőre emelkedett vagy a használatbavétel tudomásulvételére vagy az egyszerű bejelentéshez kötött épület felépítésének megtörténtéről szóló hatósági bizonyítvány kiadására 2017. január 1. napját megelőzően került sor, illetve az engedély nélkül épült vagy anélkül használatba vett lakás tényleges használatbavétele 2017. január 1. napját megelőzően megtörtént és b) a bérelt lakásban nincs bejelentve (megjelölve) valamely vállalkozó székhelye, telephelye vagy fióktelepe és c) a bérelt lakást nem adják albérletbe és d) a bérelt lakás egyéb módon történő hasznosításával összefüggésben a bérlőnek nem keletkezik adóköteles jövedelme.”

¹⁰ Ld. pl. Budapest Főváros IV. kerület Újpest Polgármesteri Hivatal Gazdasági Főosztály Adóigazgatási Osztály, 2017. október 5-én kelt, 54290/2/2017. iktatószámú irat; Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat, 2017. november 13-án kelt alpolgármesteri irat.

¹¹ Ld. Ör. 5. § (1) bek. c) pont; vö. uo. d)-e) pont: „(1) Mentés az adó alól az a magánszemély tulajdonában álló lakás, [...] d) amelyet nem adnak részben vagy egészben bérbe és e) amelynek egyéb módon történő hasznosításával összefüggésben a tulajdonosnak nem keletkezik adóköteles jövedelme.”; és uo. (2) bek. c)-d) pont: „(2) Mentés az adó alól az a lakásbérleti jog, amely esetében [...] c) a bérelt lakást nem adják albérletbe és d) a bérelt lakás egyéb módon történő hasznosításával összefüggésben a bérlőnek nem keletkezik adóköteles jövedelme.”

összefüggésben nem keletkezik adóköteles jövedelem (ez a helyzet Budapest II. kerületében).¹²

A Htv. 6. § d) pontja alapján az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy a Htv. második részében 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 kibővítsé.*

¹² Ld. pl. Budapest Főváros II. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 57/1996. (XII. 23.) önkormányzati rendelete az építményadóról és a magánszemélyek kommunális adójáról (a továbbiakban: R.; <https://net.jogtar.hu/rendelet?council=ii-kerulet&dbnum=535&docid=99600057.02R&searchUrl=/rendelet-kereso/gyors%3Fcouncil%3Dii-kerulet%26publisher%3D02R0>) 11. § (1)–(3), (5) bek.: „(1) Mentés az adó alól; a) aki aktív korúak ellátásában részesül, b) az az adóalany, aki, illetve akinek házastársa kiskorú gyermeke után rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt kap, c) d) az a látási fogyatékos személy, aki vakok személyi járadékában, vagy fogyatékosági támogatásban részesül, e) aki hadigondozottak ellátási formáiban részesül, f) aki lakásfenntartási támogatásban részesül, g) aki közgyógyellátási igazolvánnyal rendelkezik, h) i) a 65. életévét betöltött adóalany, j) k) akinek Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 3/2015. (II. 27.) önkormányzati rendelete alapján rendszeres (évente legalább hat hónap időtartamban) pénzbeli és természetbeni támogatás kerül megállapításra. (2) Az adómentesség a pénzbeli szociális ellátás, illetve a jogosultsághoz előírt feltétel megállapítását, keletkezését, megszűnését követő félév első napján keletkezik, szűnik meg és csak arra az egy lakásra vonatkozik, amelyben az adóalany életvitelszerűen tartózkodik. Nem illeti meg az adómentesség az adóalanyt, ha lakását albérletként, vagy ágybérletként hasznosítja. (3) Az (1) bekezdésben szabályozott adómentességre való jogosultságot – a d), e) és i) pontok kivételével – adózónak évente igazolnia kell. (4) (5) Mentés az adó alól továbbá a) szükséglakás, b) kényszerbérbe adott lakás.”; 16/A. § (1)–(2) bek.: „(1) A kerület díszpolgára, továbbá a 6/2000. (III. 23.) önkormányzati rendelete 2. § (4) bekezdésének megfelelő személy, továbbá a Kossuth- vagy Széchenyi-díj kitüntetésben részesült személy a címek odaítélését követő öt évig, vagy ha az odaítélés jelen rendelet hatálybalépését megelőzően történt, akkor jelen rendelet hatálybalépését követő öt évig mentes a) a tulajdonában álló, a rendelet 8. § (2) bekezdése szerinti gépjárműtároló építményadója és b) a rendelet 10. §-ában szabályozott magánszemélyek kommunális adója alól. (2) Az (1) bekezdés rendelkezései szerinti mentességet az adóhatóság – a rendelet 15. §-ban szabályozott eljárás keretein túl – hivatalból indított eljárásban is megállapíthatja.”; az adó mértékéhez ld. uo. 13. § a)-c) pont: „Az adó mértéke: a) 9 000,-Ft/év ha a lakás (lakásbérlemény) kiegészítő helyiségek nélküli hasznos alapterülete a 80 m²-t nem haladja meg, b) 16 000,-Ft/év ha a lakás (lakásbérlemény) kiegészítő helyiségek nélküli hasznos alapterülete nagyobb, mint 80 m², de nem haladja meg a 100 m²-t, c) 25 000,-Ft/év, ha a lakás (lakásbérlemény) kiegészítő helyiségek nélküli hasznos alapterülete nagyobb, mint 100 m².”

A gyakorlatban felvetődött kérdés, hogy az adott önkormányzati rendeleti (Ör. szerinti) szabályozás például a Htv. rendelkezéseihez képest aránytalan-e, nem kellően differenciált-e, igazságtalan-e. A rendelet a lakásban lakóhellyel rendelkező lakástulajdonos magánszemély vállalkozó *jövedelmére sincsen tekintettel*.¹³ A lakástulajdonos magánszemély vállalkozó vonatkozásában kérdés, bizonyos esetekben, különösen veszteséges működés, illetve bizonyos bevétel, jövedelem alatt (vö. pl. helyi iparüzési adó szabályozása¹⁴), és a tevékenység szüneteltetése esetén, *az adómentesség indokolt lenne-e?*

A vállalkozási tevékenységét szüneteltető lakástulajdonos magánszemély vállalkozó (egyéni vállalkozó), illetve a veszteségesen, bevétel nélkül, vagy alacsony (évi néhány százezer forint) bevétellel, jövedelemmel vállalkozási tevékenységet folytató lakástulajdonos magánszemély vállalkozó (egyéni vállalkozó) – ld. például mellékfoglalkozású egyéni vállalkozó – esetében a szóban forgó mérték, adómentesség-hiány vajon nem igazságtalan, amit megfelelően differenciált, arányos szabályozással meg kellene változtatni?

A Htv. 7. § g) pontja kimondja: az 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*. Kérdés az is, hogy ha az „adóalanyok széles körét érintő” szint nem áll fenn, akkor adóalanyoknak a semmiből kell fizetniük, az egyén a tömegben, széles körben, annak hiányában elvész? A jogon belül aligha, mert nem jog az, ami nem igazságos.¹⁵

¹³ Vö. pl. R. 11. § (1) bek. a)-b), d)-g), k) pont.

¹⁴ Ld. pl. Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 87/2012. (XI. 30.) önkormányzati rendelete a helyi iparüzési adóról 2. §: „Mentes a helyi iparüzési adó fizetése alól a) az a vállalkozó, akinek vagy amelynek a helyi adókról szóló törvény előírásai szerint számított (vállalkozási szintű) iparüzési adóalapja az adóévben az 1,5 millió forintot, b) a háziorvos, védőnő vállalkozó, ha vállalkozási szintű iparüzési adóalapja az adóévben a 20 millió forintot nem haladja meg.”

¹⁵ Ld. pl. Szent II. János Pál, 1995, 72. pont; Erdő, 63.: „[...] az »isteni jogi« elvek[...] érvényesülése révén a jog az igazságossággal esik egybe.”. Szent II. János Pál pápa az *Evangelium vitae* kezdetű enciklika 72. pontjában Aquinói Szent Tamás tanítását is idézi: „minden emberek által hozott törvény annyiban törvény, amennyiben a természeti törvényből ered. Ha pedig valamiben eltér a természeti törvénytől, már nem törvény, hanem a törvény romlása.”; ld. *Summa Theologiae* I-II, 95,2; uo.: „úgy tűnik, nem törvény, ami nem igazságos”, „amennyire igazságos, annyiban törvény”; uo. 90,2 (minden törvény a közjóra irányul – vö. uo. 96,4: pl. „a törvényeket igazságosnak mondjuk a céljuk alapján, amikor a közjóra irányulnak”, „úgy tűnik, hogy nem törvény, ami igazságtalan”, „az ilyen törvények nem köteleznek lelkiismereti fórumon, hacsak nem esetleg a botrány vagy a zavar elhárítására, ami miatt az embernek a saját jogáról is le kell mondania”, „az isteni törvénnyel ellentétes törvényeket semmiképpen sem szabad megtartani, mivel »inkább kell engedelmessé válni Istennek, mint az embereknek«, ahogy az ApCsel 5,29 mondja”);

A Htv. általános és részletes (a 6-8. §-hoz fűzött) indokolása szerint: „A helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezéseivel összhangban a helyi adóztatás törvényi feltételrendszerét a Javaslat úgy teremti meg, hogy általa: [...] e rendszerbe beépítésre kerüljenek az adóalanyok teherviselő képességét figyelembe vevő, az adótöbbszöröződést (túladóztatást) korlátozó garanciális szabályok; [...]” „Az önkormányzat az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, a gazdálkodási követelményekhez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan állapítja meg – a törvényben meghatározott felső (adómaximum) határokra figyelemmel. Az egyes adókra vonatkozó szabályok csak a társadalmi és gazdasági szempontból kiemelt jelentőségű – s ezért az önkormányzat által nem mérlegelhető – mentességeket tartalmazzák. Ugyanakkor az önkormányzat a helyi viszonyok ismeretében, a saját rendeletében, korlátozás nélkül gazdagíthatja a mentességek, kedvezmények körét. [...] A Javaslat tekintettel van arra is, hogy az adómegállapítás szabadsága ne jelentsen parttalan jogosultságot, ezért garanciális okokból – az adóerő kímélésének, illetőleg az adóteher méltányos elosztásának elvére is tekintettel – megszabja ennek korlátait.”¹⁶

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXX. cikkének (1)–(2) bekezdése tartalmazza, hogy teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez; a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.

Azzal a kérdéssel, hogy az említett önkormányzati rendeleti (Ör. szerinti) szabályozás sérti-e a Htv. 7. § g) pontját, az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselő képességét, a Htv. 6. § d) pontja és az Alaptörvény XXX. cikke által is megjelenített arányos, igazságos (jövedelemre is megfelelően figyelemmel lévő) adóztatás követelményét (az Ör. a lakásban lakóhellyel rendelkező lakástulajdonos magánszemély vállalkozó jövedelmére sincsen tekintettel), az adott önkormányzat (vezetése), az illetékes kormányhivatal és az alapvető jogok biztosa is foglalkozott. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

Véleményem szerint a kifogásolt önkormányzati rendelet (Ör.) 5. § (1) bekezdés d)-e) pontja és (2) bekezdés c)-d) pontja alapján levezethető, hogy az 5. § (1) bekezdés c) pontja a lakástulajdonosra, a (2) bekezdés b) pontja a bérlőre nem terjed ki, mert az 5. § (1) bekezdés d)-e) pontja és (2) bekezdés c)-d) pontja a jövedelmező hasznosítás hiányát kívánja meg az adómentességhez. Ha e lakástulajdonos, illetve bérlő a vállalkozó, akkor nem arról van szó, hogy a lakástulajdonos bérbe, illetve a bérlő albérletbe adja a lakást; azaz ilyenkor a lakástulajdonos, illetve a bérlő a lakást (ekként) nem hasznosítja jövedelemszerző módon (a „lakás”-ból nem származik jövedelme). Illetve, a jövedelmező hasznosítás hiánya esetén fennálló adómentesség az Ör. 5. § (1) bekezdés c) pontja

uo. 91,1, 93 (ad örök törvény); uo. 91,2, 94 (ad természettörvény); uo. 95-96 (ad emberi törvény).

¹⁶ Kiemelések: H. A.

és (2) bekezdés b) pontja szerinti veszteségesség, bevétel nélkülség (ld. pl. a vállalkozási tevékenység szüneteltetésének esete) adómentességét is magával hozza, különösen, ha a tulajdonosról [Ör. 5. § (1) bekezdés c) pont], illetve a bérlőről [Ör. 5. § (2) bekezdés b) pont] van szó.¹⁷ A vonatkozó önkormányzati adóhatósági gyakorlat azonban ezen értelmezéssel ellentétes, amelyen a beadványozó véleménye szerint megfelelően változtatni kellene.

Az Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdése szerint a helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a fővárosi és vármegyei kormányhivatalnak; *ha a fővárosi és vármegyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.* Az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése alapján a Kormány a fővárosi és vármegyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 24. § (1) bekezdés f)-g) pontja értelmében *a Kúria dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.*

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a 24-26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.

Véleményem szerint a szóban forgó önkormányzati rendeleti (Ör. szerinti) szabályozás amiatt is igazságtalannak, aránytalannak, nem kellően differenciáltnak (netán alaptörvény-ellenesen diszkriminatív?) tűnik, mert a rendelet (Ör.) 2. §-a¹⁸ szerinti magánszemélyeket az 5. § (1) bekezdés c) pontja és (2) bekezdés b) pontja által attól függetlenül „kezeli” egyformán, hogy a saját vállalkozásának székhelye, telephelye, fióktelepe van bejelentve (megjelölve) a lakásban, vagy más – a lakástulajdonosnak, illetve bérlőnek jövedelmet

¹⁷ Vö. egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 24. §: vállalkozók kommunális adójának hatályon kívül helyezése.

¹⁸ Ör. 2. §: „Az adó alanya az a magánszemély, aki a) a naptári év (a továbbiakban: év) első napján a lakás tulajdonosa. Több tulajdonos esetén a tulajdonosok tulajdoni hányadaik arányában adóalanyok. Amennyiben a lakást az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett, magánszemélyt megillető vagyoni értékű jog terheli, az annak gyakorlására jogosult az adó alanya. (A tulajdonos, a vagyoni értékű jog jogosítottja a továbbiakban együtt: tulajdonos), b) az Önkormányzat illetékességi területén nem magánszemély tulajdonában álló lakás bérleti jogával rendelkezik. Amennyiben a lakásbérleti jogviszony alanyai bérlőtársak, akkor valamennyi bérlőtárs által írásban megkötött és az adóhatósághoz benyújtott megállapodásban megjelölt magánszemély tekintendő az adó alanyának. Ilyen megállapodás hiányában a bérlőtársak egyenlő arányban adóalanyok.”

keletkeztető – vállalkozóé. Az előbbi esetben ugyanis a „lakás”-ból nem keletkezik jövedelem, míg az utóbbi esetben – az alábbiak szerint – igen. Véleményem szerint e különbség miatt nem szabad ugyanúgy szabályozni a két eseti kört. E szerint a két alanyi kör nem tűnik (teljesen) homogénnek, egymással összehasonlíthatónak; lehet, hogy az azonos módon történő „kezelésük” diszkriminatív, ráadásul akként, hogy a különbségtételnek nincsen objektíve ésszerű, alkotmányos indoka, ezért alaptörvény-ellenes, az Ör. 5. § (1) bekezdés c) pontja és (2) bekezdés b) pontja az Alaptörvény XV. cikk (1), illetve (2) bekezdésébe is ütközik (önkéntes)?

Nemcsak az az alaptörvény-ellenes, ha a jogalkotó objektíve ésszerű, alkotmányos indok nélkül különbséget tesz homogén alanyi körbe tartozó jogalanyok között, hanem az is, hogy ha objektíve ésszerű, alkotmányos indok nélkül azonosan „kezel” a nem homogén alanyi körbe tartozó jogalanyokat. A szóban forgó két alanyi kör az említettek szerint nem tűnik (teljesen) homogénnek. A vállalkozó lakástulajdonos [vö. Ör. 2. § a) pont, 5. § (1) bekezdés c) pont], illetve bérlő [vö. Ör. 2. § b) pont, 5. § (2) bekezdés b) pont] – akinek a „lakás”-ból nem keletkezik jövedelme, mert nem adja bérbe, illetve albérletbe, és egyébként sem hasznosítja jövedelemszerző módon azt [vö. Ör. 5. § (1) bekezdés d)-e) pont, (2) bekezdés c)-d) pont] – megítélésem szerint nem eshet a kifogásolt adóztatás alá (a semmiből, a jövedelemnélküliségből – bevétel sincs – nem lehet fizetni, ld. lehetetlent senkitől sem szabad követelni, ami természet törvény¹⁹). A (nem vállalkozó) lakástulajdonos, illetve bérlő, akinek a „lakás”-ból keletkezik jövedelme, ekként van a lakásban bejelentve, megjelölve vállalkozó székhelye, telephelye vagy fióktelepe, különböző, eltérő, más – jövedelemmel bírva: adóztatható – helyzetben van.

Tekintettel arra, hogy az Ör. 2. §-a szerinti lakástulajdonos, illetve bérlő a bejelentést, megjelölést – például a gyermekének – ingyen is biztosíthatja, a kifogásolt rendelet módosítására vonatkozó szövegszerű javaslatom a következő: 1. Az Ör. 5. § (1) bekezdés c) pontja helyébe az alábbi szövegrész lép: „(1) *Mentes az adó alól az a magánszemély tulajdonában álló lakás, [...] c) amelyben nincs bejelentve (megjelölve) valamely vállalkozó székhelye, telephelye vagy fióktelepe (ide nem értve a lakástulajdonos vállalkozót, valamint azt, amikor a lakástulajdonos a bejelentést, megjelölést ingyen biztosítja) és*”. 2. Az Ör. 5. § (2) bekezdés b) pontja helyébe az alábbi szövegrész lép: „(2) *Mentes az adó alól az a lakásbérleti jog, amely esetében [...] b) a bérelt lakásban nincs bejelentve (megjelölve) valamely vállalkozó székhelye, telephelye vagy fióktelepe (ide nem értve a bérlő vállalkozót, valamint azt, amikor a bérlő a bejelentést, megjelölést ingyen biztosítja) és*”. E javaslatom visszatükrözi azt, hogy azok a magánszemélyek, akiknek a „lakás”-ból nem keletkezik jövedelem, nem „kezelhetők” úgy, mint azok a magánszemélyek, akiknek a „lakás”-ból jövedelem származik.

¹⁹ Vö. pl. Alaptörvény I. cikk (1)–(2) bek., II. cikk, XIX. cikk (1) bek.; Hámori, 2016a, 6–22.; Hámori, 2016b, 16–22.

Véleményem szerint a kifogásolt szabályozás különösen azon vállalkozó lakástulajdonosok, illetve bérlők vonatkozásában igazságtalan, akik vállalkozási tevékenységüket szüneteltetik, mivel nemcsak vállalkozási tevékenységből keletkező jövedelemmel – és bevétellel – nem rendelkeznek, hanem lakásukat nem is használják vállalkozási tevékenység folytatására, és az adott esetben például a mellékfoglalkozású egyéni vállalkozó lakástulajdonos, illetve bérlő is lakás céljára használja a lakást.

Az adózás rendjéről szóló, 2017. december 31-ig hatályos 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: régi Art.) 133–134. §-a, valamint az adózás rendjéről szóló, 2018. január 1-jétől hatályos 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: új Art.) 198–201. §-a mindössze a fizetési halasztás és a részletfizetés (fizetési könnyítés) engedélyezését, valamint az adómérséklést szabályozza.²⁰ Megítélésem szerint ez nem jelent megfelelő orvoslást az említett regulációs problémákra. A szóban forgó eseti körben a „lakás”-ból a lakástulajdonosnak, illetve bérlőnek nem keletkezik jövedelme, ezért az adómentességet nem méltányosság, hanem *igazságosság* alapján kellene biztosítani. Más a helyzet, mint akkor, amikor a lakáshasználat nem ingyenes. A Htv. 6. § d) pontja és 7. § g) pontja alapján is a lakásban lakóhellyel rendelkező lakástulajdonos magánszemély (vállalkozó) *jövedelmét*, az

²⁰ A régi Art. 134. § (1)–(4) bek.: „(1) Az adóhatóság a magánszemély kérelme alapján az őt terhelő adótartozást – a kifizető által a magánszemélytől levont adó- és járuléktartozás kivételével –, valamint a bírság- vagy pótléktartozást mérsékelheti vagy elengedheti, ha azok megfizetése az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti. Az adóhatóság a mérséklést – az adózó teljesítőképességéhez mérten – az adótartozás egy részének megfizetéséhez kötheti. (2) Az adóhatóság az (1) bekezdésben foglaltakon túl más személy adóját nem engedheti el, és nem mérsékelheti. (3) Az adóhatóság a pótlék- és bírságtartozást kivételes méltányosságból mérsékelheti (elengedheti) különösen akkor, ha annak megfizetése a vállalkozási tevékenységet folytató magánszemély, jogi személy vagy egyéb szervezet gazdálkodási tevékenységét ellehetetlenítené. Az adóhatóság a mérséklést az adótartozás egy részének (vagy egészének) megfizetéséhez kötheti. (4) Az általános forgalmi adóról szóló törvény szerinti csoportos adóalany számára a csoportos adóalanyiság időszakában adómérséklés nem engedélyezhető.”; az új Art. 201. § (1)–(4) bek.: „(1) Az adóhatóság a természetes személy kérelme alapján az őt terhelő adótartozást – a kifizető által a természetes személytől levont adó- és járuléktartozás, valamint a beszedéssel megállapított adó kivételével –, valamint a bírság- vagy pótléktartozást mérsékelheti vagy elengedheti, ha azok megfizetése az adózó és a vele együtt élő hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti. Az adóhatóság a mérséklést – az adózó teljesítőképességéhez mérten – az adótartozás egy részének megfizetéséhez kötheti. (2) Az adóhatóság az (1) bekezdésben foglaltakon túl más személy adóját nem engedheti el, és nem mérsékelheti. (3) Az adóhatóság a pótlék- és bírságtartozást kivételes méltányosságból mérsékelheti vagy elengedheti különösen akkor, ha annak megfizetése a vállalkozási tevékenységet folytató természetes személy, jogi személy vagy egyéb szervezet gazdálkodási tevékenységét ellehetetlenítené. Az adóhatóság a mérséklést az adótartozás egy részének vagy egészének megfizetéséhez kötheti. (4) Az Áfa tv. szerinti csoportos adóalany és a Tao. tv. szerinti csoportos társasági adóalany számára a csoportos adóalanyiság időszakában adómérséklés nem engedélyezhető.”

adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok *teherviselő képességét* is a *jogalkotó* által, az *önkormányzati rendeletben*, és nem a jogalkalmazó által *kell figyelembe venni*.

A 26/2005. (VI. 24.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1) indokolásának III. 2. pontja is a „lakás”-ról mint a „*jövedelemszerző* tevékenység alapjá”-ról szól. Az említett eseti körben azonban a „lakás”-ból nem keletkezik jövedelem, ezért véleményem szerint e tekintetben is biztosítani kellene a szóban forgó adómentességet. Az Ör. 5. § (1) bekezdés c) pontját és (2) bekezdés b) pontját úgy kellene módosítani, illetve hatályon kívül helyezendő, vagy megsemmisítendő, hogy összhangban legyen e § (1) bekezdés d)-e) pontjával és (2) bekezdés c)-d) pontjával, azaz a jövedelemszerző hasznosítás hiánya (ld. pl. szívésségi lakáshasználat) esetén biztosítani kellene az adómentességet. Az Ör. 5. § (1) bekezdés e) pontja és (2) bekezdés d) pontja lefedi a szóban forgó, véleményem szerint nem adóztatható – lakásukat jövedelemszerző módon nem hasznosító – alanyi kört.

Az Ör. nem a vállalkozót (vállalkozásokat) adóztatja meg, hanem a 2. § szerinti magánszemélyeket. Ezért a reguláció alkotmányossága szempontjából véleményem szerint annak van jelentősége, hogy e magánszemélyeknek a „lakás”-ból *e minőségükben* keletkezik-e (vagy nem) jövedelmük. Márpedig, amikor a lakástulajdonos, illetve bérlő magánszemély saját vállalkozásának a székhelye, telephelye, fióktelepe van bejelentve (megjelölve) a lakásban, vagy ugyan másé, de *ingyenesen*, akkor a lakástulajdonosnak, illetve a bérlőnek a „lakás”-ból nem keletkezik jövedelme. A lakás nem jövedelemszerző hasznosítása pedig nem eshet ugyanolyan megítélés alá, mint a jövedelemszerző hasznosítás.

Érdemesnek tartom felhívni a figyelmet az Ör. 5. §-ának korábbi adómentességi szabályozását megsemmisítő Abh1 következő részére: „Tekintettel arra, hogy az Ör. 5. §-a alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján megállapította, – állandó gyakorlatának megfelelően – nem vizsgálta azt, fennáll-e az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontjával, a 44/A. § (2) bekezdésével és a 70/I. §-ával való ellentét is [61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 213.; 4/2004. (II. 20.) AB határozat, ABK 2004. február, 58, 61.]”²¹

Véleményem szerint annak ellenére, hogy „[a]z önkormányzat mindig is nagy súlyt helyezett arra, hogy minél több szociálpolitikailag és gazdaságpolitikailag indokolható adókedvezményt – mentességet – adjon Újpest polgárainak”, az, hogy „[a] kommunális adó kötelezettség tekintetében, a helyi adómentességet kizárólag azon magánszemélyek tulajdonában, vagy bérleti jogában álló lakásokra óhajtotta kiterjeszteni, amelyeket kizárólagosan az eredeti rendeltetésüknek megfelelően lakás céljára használnak, és ott még potenciálisan sem folyik (folyhat) más

²¹ Ld. Abh1, Indokolás III. 4.

tevékenység”,²² a kifejtettek értelmében alkotmányosan sem indokolható. A „kizárólag” és a „kizárólagosan” megítélésem szerint túlságosan kizáró, nem kellően differenciált. Az Ör. a lakásban lakóhellyel rendelkező lakástulajdonos magánszemély (vállalkozó) jövedelmére, annak hiányára sincsen tekintettel – ld. például tevékenység szüneteltetése, keresőképtelenség, veszteséges működés (amikor nem keletkezik vállalkozási jövedelem), csekély jövedelemmel járó mellékfoglalkozású egyéni vállalkozói státusz [vö. Htv. 6. § d) pont, 7. § g) pont, Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdés, XXX. cikk (1)–(2) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés]. Álláspontom szerint tehát az Ör. 5. § (1) bekezdés c) pontja és (2) bekezdés b) pontja a fentiekben említetteknek megfelelően módosítandó, illetve értelemszerűen hatályon kívül helyezendő, vagy megsemmisítendő.

4 Kormány megbízotti (főispáni) álláspont

Az illetékes kormány megbízott 2017. november 16-án kelt ügyirata szerint 2017. november 8-án kelt beadvány alapján a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. § (3) bekezdés b) pontjában biztosított törvényességi felügyeleti jogkörben vizsgálat indult az Ör. szabályozására vonatkozóan.²³ A kormány megbízott 2017. december 11-én kelt ügyirata szerint: „Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzatának képviselő-testülete az adómentességek tekintetében a Htv. 7. § g) pontjában foglaltaknak megfelelően, mérlegelési jogkörében határozta meg az adómentesség rendszerét”; a kormány megbízott „a tulajdonos/bérlő, illetőleg az adóalanytól eltérő vállalkozó közötti különbségtétel indokát” nem tartja alátámasztottnak, „mivel a tulajdonosnak/bérlőnek az ingatlanban folytatott saját vállalkozásából szintén jövedelme származik, ezáltal az adóalanyok egységes, homogén csoportot képeznek. Azon körülményeket, amelyek fennállása folytán – mint a vállalkozói tevékenység szüneteltetése – jövedelme a tevékenységből nem keletkezik, a

²² Ld. Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata alpolgármesterének 2017. november 13-án kelt irata, amely szerint az Ör. nem alaptörvény-ellenes. Vö. Abh1 indokolás III. 2.: „Az Alkotmánybíróság megkereste a Budapest Főváros IV. Kerület Újpest Önkormányzat polgármesterét, hogy tájékoztassa az Alkotmánybíróságot az adó bevezetésének, az adómérték és az adómentességek meghatározása helyi gazdaságpolitikai, életszínvonalbeli és szociálpolitikai indokairól. A polgármester válaszában kifejtette, hogy az önkormányzat nagy súlyt helyezett arra, hogy minél több szociálpolitikai és gazdaságpolitikai indokolható adókedvezményt adjon, a magánszemélyeket minél kisebb mértékben terhelje helyi adókkal. A támadott adómentesség oka – a polgármester által kifejtettek szerint – hogy azon lakások, amelyeket kizárólagosan az eredeti rendeltetésüknek megfelelően lakás céljára használnak – amely révén nem keletkezik vállalkozási jövedelem – teljes egészében mentesülhessenek az adóteher alól.”

²³ Ld. Budapest Főváros Kormányhivatala kormány megbízottjának BP/1010/00627-2/2017. sz. ügyirata.

vállalkozók adófizetési kötelezettségét meghatározó jogszabályok hivatottak kezelni, annál is inkább, mivel az Ör. nem alkalmaz különböző adómértékeket a jövedelem nagyságától függően.” Budapest Főváros Kormányhivatala az Ör. szabályozását illetően jogszabálysértést nem állapított meg, ezért a képviselő-testületnek címzett, a jogsértés megszüntetésére irányuló törvényességi felhívás kibocsátására nem került sor.²⁴

5 Ombudsmani álláspont

A 2018. november 7-én kelt, AJB-4489/2018. számú főtitkári ügyirat – 2017. november 22-én kelt beadvány kapcsán – tartalmazza, hogy „az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala megkereste Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala jegyzőjét és a Budapest Főváros Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat. Az alapvető jogok biztosa a válaszlevelek beérkezését követően alakítja ki érdemi álláspontját”, amely a 2019. augusztus 15-én kelt válaszban öltött testet. Eszerint: „adómentesség nem minősül alapjognak, ezért a jelen ügyben az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben keletkezett alkotmánybírói gyakorlat az irányadó” [hivatkozva: 14/2014. (V. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2),²⁵ 17/2014. (V. 30.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3)²⁶]; „Az Ör. [helyesen: Htv.] 6. § d) pontjában a mentesség szabályozására vonatkozó példaként a »lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelme« is mérlegelési szempont lehet az önkormányzat számára. Azonban azt is szem előtt kell tartani, hogy úgy az Alkotmánybíróság mint a Kúria²⁷ több alkalommal hangsúlyozta, hogy a közteher alóli mentesülés a jogalkotói célok függvényében élvezett pozitív megkülönböztetést és nem kikényszeríthető alanyi jogot jelent. Ennek értelmében az önkormányzat a lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelmének figyelembevételéről szabadon dönthet. Amennyiben úgy dönt, hogy erre tekintettel mentességet vagy kedvezményt állapít meg, úgy indokolás nélkül, általánosságban nem jelölhet ki egy forrásból származó jövedelmet, mert az az önkényesség kérdését veti fel. Más tekintetben viszont – ahogy arra a Kormányhivatal is utalt az Abh4-re [1135/B/2007. AB határozatra] való hivatkozással – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az önkormányzatok mérlegelési jogkörükkel élve bevezethetnek adómentességet a lakások tekintetében, s ez – figyelemmel elsősorban a döntés szociális okaira – nem minősül önkényes, ésszerűtlen különbségtételnek. Ennek értelmében a kizárólagosan a lakhatás funkciójának betöltésén túl minden egyéb

²⁴ Ld. Budapest Főváros Kormányhivatala kormány megbízottjának BP/1010/00627-4/2017. sz. ügyirata.

²⁵ Ld. Indokolás [32].

²⁶ Ld. Indokolás [44].

²⁷ „pl. a Kúria Köf.5.022/2015/4. számú határozatának 22. pontja”

hasznosítási forma fennállása esetén a mentesség kizárása véleményem szerint nem minősül az egyenlő bánásmód követelményével ellentétes szabályozásnak. Álláspontom összhangban áll az Alkotmánybíróság Abh1-ben megfogalmazott – a fentikben is ismertetett – véleményével, amely a megállapításait a vállalkozás és bérbeadás esetén a jövedelemszerző tevékenység lehetőségének fennállása és nem a tényleges jövedelemszerzés ténye alapján tette. A vállalkozás, valamint a bérbeadás illetve az ezeken kívüli egyéb hasznosítási formák szabályozása – amint arra a Jegyző is hivatkozott – az Abh1 megállapításain alapul.” – eszerint az adóalanyoknak *lehetőségük* van élni, az a *tény* pedig, hogy éhen halnak, nem számít. Az alapvető jogok biztosa az Ör. 5. §-ának vizsgálata során a Htv. előírásaiba, valamint az egyenlő bánásmód követelményeibe ütköző alapjogi visszasságot nem tárt fel, a jogszabály felülvizsgálatának indítványozását nem tartotta indokoltnak, eljárását ezzel lezárta.²⁸

Következtetések

Véleményem szerint az önkormányzati, a kormány megbízotti és az ombudsmani válasz a Htv. 6. § d) pontja szempontjából sem kielégítő, különös tekintettel arra, hogy a semmiből – jövedelem hiányában – nem lehet fizetni, lehetetlent pedig senkitől sem szabad követelni (erre az alkotmányozónak, alaptörvény-módosítónak, -értelmezőnek, -alkalmazónak is figyelemmel kell lennie). Az ismertetett válaszok a lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelmére, annak hiányára, az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselő képességére sincsenek figyelemmel, ekként – meglátásom szerint – igazságtalanok (nem azt adják, ráadásul másoknak, ami jár). Van olyan önkormányzat, ahol a magánszemély kommunális adója vonatkozásában is létezik alanyi mentesség (ld. pl. Budapest Főváros II. kerületi Önkormányzat, azaz a Rózsadombon is – úgy látszik, még itt is indokoltnak tartják e mentesség biztosítását;²⁹ Újpesten azonban más a helyzet; igaz, úgy, hogy a II. kerületben az Ör. szerinti mentesség nem létezik).

Azt gondolom, az idézett válaszok megrekednek egy bizonyos (alkotmánybírósági, bírósági) szinten, megelégednek egyfajta (alkotmány)bírósági szövegezésre való hivatkozással, anélkül, hogy a valóban fennálló problémát kellő mélységben vizsgálnák, megfelelően orvosolnák, illetve annak érdekében történő eljárásról tanúskodnának. Véleményem szerint e tekintetben is meg kellene találni az alkotmányos követelményt, különösen akkor, amikor az Alkotmánybíróság – miként idéztem – „állandó gyakorlatának megfelelően” nem vizsgálódott tovább; az Alaptörvény alapján is keresni kell az igazságot.³⁰

²⁸ Ld. AJB-1769/2019. sz. ügyirat.

²⁹ Ld. R. 11. § (1)–(3) bek.

³⁰ Ld. pl. Alaptörvény XV. cikk (5) bek., XIX. cikk (1)–(4) bekezdés, 28. cikk (pl. „józan ész”, „közjó”).

Az idézetekben foglaltakkal kapcsolatban – az említetteken túl – érdemesnek tartom hangsúlyozni:

- 1) a Htv. 6. § d) pontja szerinti körülmények, szempontok megfelelő figyelembevételére alaptörvényi [ld. pl. I. cikk (1)–(2) bekezdés, II. cikk, XV. cikk (5) bekezdés, XIX. cikk (1)–(4) bekezdés, XXX. cikk (1)–(2) bekezdés] összefüggésekkel bíró törvényi követelmény;
- 2) az Alaptörvény rendelkezéseinek [ld. R) cikk (3) bekezdés, 28. cikk – *finis operis*, nem *finis operantis*] céljai, követelményei között az élen az emberi élet védelme (természettörvény) áll, az emberi élethez alanyi jogi jogvédelem is kötődik (ld. pl. Alaptörvény II. cikk), amit az adóztatás, adószabályozás sem veszélyeztethet; márpedig a semmiből nem lehet fizetni, lehetetlent az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései szerint sem szabad követelni, a lehetetlen – az éhhalál – követelése az emberi méltóságot is súlyosan sérti, ami az Alaptörvény II. cikkébe is ütközik, e lehetetlenség a jogalkotói célok között sem jelenhet meg, ehhez kikényszeríthető alanyi – személyi(ségi) – (alap)jog is fűződik³¹ /az Ör. idézett szabályozása [ld. 5. § (1) bekezdés a) pont, (2) bekezdés a) pont: 2017. január 1. napját megelőző esetek] szerint pusztán a lakás és lakásbérleti jog után nem kell adót fizetni, és alanyi mentességről egyáltalán, 2016. december 31. napját követő esetekben sincsen szó/;
- 3) az önkormányzat a lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelmének figyelembevételéről is törvényes kereteken belül dönthet, szabályozása nem lehet önkényes, objektíve ésszerűtlen, a józan ésszel, a közjával ellentétes, természet törvény-ellenes, igazságtalan [ld. pl. Alaptörvény 28. cikk, 32. cikk (1) bekezdés a), h) pont, (2)–(5) bekezdés];
- 4) az általam megfogalmazott Ör.-módosítási javaslat az említettek szerinti értelemben vett jövedelemnélküliség eseteire vonatkozik; az önkormányzati, a kormány megbízotti és a biztosi válaszban is megjelenő „kizárólagosan” véleményem szerint amiatt is túlságosan – az egyenlő bánásmód követelményével sem igazolható módon – kizáró, mert lehetetlent is követelő (ld. pl. az adóalanynak a vállalkozásából sem keletkezik jövedelme), az AbhI szerinti „jövedelemszerző tevékenység lehetőségének fennállása” nem zárja ki e jövedelemnélküliség adómentességi körbe esését; az Ör. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerinti (magánszemély tulajdonában álló) lakás tulajdonosa, az Ör. 5. § (2) bekezdés b) pontja szerinti (nem magánszemély tulajdonában álló) lakás bérelője e lakásban bejelentett (megjelölt) székhellyel, telephellyel vagy fiókteleppel rendelkező vállalkozóként nem ugyanolyan helyzetben van, mint az a lakástulajdonos, illetve lakásbérelő, aki magának jövedelmet keletkeztetve más vállalkozó számára biztosítja a székhely-, telephely- vagy fióktelep-bejelentést (megjelölést), és az sincs ezen utóbbival azonos helyzetben, aki a

³¹ Ld. pl. Alaptörvény II. cikk, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:42. § (1)–(2) bek., 2:43. § (1) bek. a) pont, 2:51-54. §.

bejelentést (megjelölést) ingyen engedi meg, mert e lakástulajdonosnak/lakásbérelőnek – miként a tulajdonos/bérlő vállalkozónak – a lakásból/lakásbérleti jogból nem, hanem jó esetben a vállalkozási tevékenységéből adódóan keletkezik jövedelme; mind a tulajdonos/bérlő vállalkozó, mind az adóalanytól eltérő vállalkozó a vállalkozási tevékenységéből származó jövedelme után adózik; ha a lakásból/lakásbérleti jogból a lakástulajdonosnak/bérlőnek nem keletkezik jövedelme, akkor azt (megfelelő alanyi adómentességi szabályozás hiányában) nem szabad megadóztatni – ez akkor is objektíve ésszerű, ha a tulajdonos/bérlő vállalkozót és az adóalanytól eltérő vállalkozót a szabályozás szempontjából azonos (homogén) csoportba tartozó, egymással összehasonlítható jogalanyoknak tekintjük; a szabályozás szempontjából azonban – megítélésem szerint – a lakást/bérelt lakást adóköteles jövedelmet eredményező módon hasznosító tulajdonosok/bérlők tartoznak azonos csoportba: az Ör. 5. § (1) bekezdés d)-e) pontja, (2) bekezdés c)-d) pontja eseteiben adóköteles jövedelem keletkezik, az Ör. 5. § (1) bekezdés c) pontja, (2) bekezdés b) pontja eseteiben viszont – a szabályozás szerint – elég a „jövedelemszerző tevékenység lehetőségének fennállása”, ami végül is pusztán a lakástulajdonlással/bérleti jog meglétével is teljesül (ld. pl. bérbe/albérletbe adás; az adószámos magánszemély, pl. író, az otthoni, távmunkát végző munkavállaló is adóköteles jövedelmet eredményező módon hasznosítja a lakást); az alkotmánybírószági gyakorlat szerint alkotmány-, alaptörvény-ellenességhez nem csak az vezet, „ha adott szabályozási koncepción belül valamely (azonos helyzetben lévő) csoportra – alkotmányos indok nélkül – eltérő szabályozás vonatkozik, hanem hátrányos megkülönböztetés az is, ha az adott szabályozási koncepció alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik, vagyis e körülményt figyelmen kívül hagyja [6/1997. (II. 7.) AB határozat, ABH 1997, 67, 69.]” (Abh3, Indokolás [44]); ugyancsak az Abh3 alapján mondhatjuk: „a jogalkotónak széles körű mérlegelési lehetősége van” (jelen esetben az adószabályozás tekintetében), „[h]a azonban feltételt szab” [vö. Ör. 5. § (1) bekezdés c) pont, (2) bekezdés b) pont], „az érintetteknek esetlegesen eltérő egyéni szempontjai megfelelő figyelembevételével kell eljárnia” (Abh3, Indokolás [45]) – lehetetlent senkitől sem szabad követelni, véleményem szerint az Ör. kifogásolt szabályozása ennek a követelménynek nem felel meg, nincs tekintettel az adóalanyok vagyoni, jövedelmi viszonyaira (vö. pl. Abh4, Indokolás 3.1.);

- 5) az Ör. 5. § (1) bekezdés a) pontjában és (2) bekezdés a) pontjában foglaltakra tekintettel [vö. Ör. 1. § a)-b) pont³²], a 2016. december 31. napját követő esetekben az alanyi adómentességi szabályozás hiánya is értelemszerűen felveti a fentiekben ismertetett problémákat, amelyeket ugyancsak megfelelően

³² Ör. 1. §: „Adóköteles a) az Önkormányzat illetékességi területén lévő építmények közül a lakás, b) a 2. § b) pontjában meghatározott lakásbérleti jog.”

– kellően differenciált alanyi adómentességi szabályozás megalkotásával – orvosolni kellene.

Összefoglalás

A magánszemély kommunális adójának szabályozása – a fentiekben bemutatott példák alapján is látható módon – alapvető, egzisztenciális kérdéseket is felvet, az emberek teherbíró képességét „teszteli”, véleményem szerint természet törvényekbe is ütköző rendelkezéseket foglal magában, az arányos adóztatás alkotmányos, alaptörvényi követelményét is sérti, amely tartós állapotot például a megfogalmazott rendeletmódosítási javaslat orvosolhatja. Ehhez az Alaptörvény citált szabályai, követelményei is felhívhatók, megítélésem szerint az orvosság pusztán a „józan ész” (ld. 28. cikk) alapján belátható: a semmiből nem lehet fizetni, lehetetlent senkitől sem szabad követelni, mindenkinek meg kell adni azt, ami neki jár (*in concreto* az adómentességet), az emberi életet védeni kell, a rosszat (ld. kritika tárgyává tett Ör.-szabályozás) kerülni, a jót (a szóban forgó orvoslást) tenni kell.

Hivatkozások

- [1] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) I. cikk (1)–(2) bekezdés, II. cikk, XV. cikk (1)–(2), (5) bekezdés, XIX. cikk (1)–(4) bekezdés, XXX. cikk (1)–(2) bekezdés, 28. cikk, 32. cikk (1) bekezdés a), h) pont, (2)–(5) bekezdés, 34. cikk (4) bekezdés
- [2] 26/2005. (VI. 24.) AB határozat
- [3] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. § (1) bekezdés
- [4] A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 24. § (1) bekezdés f)-g) pont
- [5] A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1. § (1)–(3) bekezdés, 6. § c)-d) pont, 7. § g) pont, 26. §
- [6] A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény általános és részletes (a 6-8. §-hoz fűzött) indokolása
- [7] Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 133–134. §
- [8] Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 198–201. §
- [9] A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:42. § (1)–(2) bekezdés, 2:43. § (1) bekezdés a) pont, 2:51-54. §
- [10] Az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2004. évi CI. törvény 147. §-ához fűzött indokolás

Vállalkozásfejlesztés a XXI. században 2024/1. kötet
Újszerű meglátások és hagyományos megoldások napjaink gazdasági és
társadalmi problémáinak kezelésében

- [11] Egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 24. §, és indokolása
- [12] Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 87/2012. (XI. 30.) önkormányzati rendelete a helyi iparüzési adóról 2. §
- [13] Budapest Főváros II. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 57/1996. (XII. 23.) önkormányzati rendelete az építményadóról és a magánszemélyek kommunális adójáról
- [14] Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének a magánszemélyek kommunális adójáról szóló 43/2003. (XII. 10.) rendelete
- [15] Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Polgármestere a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 46. § (4) bekezdése alapján a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének hatáskörében eljárva meghozott 44/2020. (XI. 20.) önkormányzati rendelete a magánszemélyek kommunális adójáról szóló 43/2003. (XII. 10.) önkormányzati rendelet módosításáról, és általános indokolása
- [16] 2019. augusztus 15-én kelt, AJB-1769/2019. számú ügyirat
- [17] 2018. november 7-én kelt, AJB-4489/2018. számú főtitkári ügyirat
- [18] Pénzügyminisztérium 2024. február 23. napján kelt, PM/1871/2024. számú tájékoztató irata a 2022., a 2023. és a 2024. évi adómaximumról a magánszemély kommunális adója tekintetében
- [19] Pénzügyminisztérium 2021. május 20. napján kelt, PM/9522/2021. számú tájékoztató irata
- [20] Nemzetgazdasági Minisztérium Jövedelemadók és Járulékok Főosztály 2016. október 21. napján kelt, NGM/33660/2016. iktatószámú tájékoztató irata (az elsőfokú önkormányzati adóhatóságok és a kormányhivatalok részére egyes tételes helyi adómértékek valorizációjáról)
- [21] Budapest Főváros Kormányhivatala kormány megbízottjának 2017. december 11. napján kelt, BP/1010/00627-4/2017. számú ügyirata
- [22] Budapest Főváros Kormányhivatala kormány megbízottjának 2017. november 16. napján kelt, BP/1010/00627-2/2017. számú ügyirata
- [23] Budapest Főváros IV. kerület Újpest Polgármesteri Hivatal Gazdasági Főosztály Adóigazgatási Osztály, 2017. október 5. napján kelt, 54290/2/2017. iktatószámú irata
- [24] Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat, 2017. november 13. napján kelt alpolgármesteri irata

- [25] Erdő Péter (2005). *Egyházjog*. Budapest, Szent István Társulat, az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, 4. kiad. (Szent István Kézikönyvek 7.; 878; imprimatur: Paskai László; cenzor: Urbán Imre; ISBN 963 361 716 2, ISSN 1586-0302) 63.
- [26] Hámori Antal (2016a). Javaslatok a családvédelmi szempontok hatékonyabb figyelembevételére kamarai tagsággal járó tevékenységek szüneteltetése és betegállomány idején. *Magyar Bioetikai Szemle* 22(3) pp. 6–22.
- [27] Hámori Antal (2016b). Javaslatok a családvédelmi szempontok hatékonyabb figyelembevételére az ügyvédi tevékenység szüneteltetése és betegállomány ideje alatt. *Családi Jog* 14(2) pp. 16–22.
- [28] Szent II. János Pál pápa (1995). *Evangelium vitae* kezdetű enciklika az élet védelméről. 1995. március 25. *Acta Apostolicae Sedis* 87: 401–522., Pápai Megnyilatkozások XXVI. Budapest, Szent István Társulat, az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, 1995. 152 (fordította: Diós István), 72. pont