

Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században, 4.



Készült a Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kara
Üzleti Jogi Intézetében.

Intézetvezető:
Gellén Klára
egyetemi tanár

Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században, 4.

*Szerkesztette:
Gellén Klára*

Iurisperitus Kiadó
Szeged, 2023

Lectiones Iuridicae

Sorozatszerkesztő:

Balogh Elemér
egyetemi tanár

- | | |
|--------------------------------------|---|
| © <i>Árvai Gergő, 2023</i> | © <i>Krajnyák Enikő, 2023</i> |
| © <i>Farkas-Csamangó Erika, 2023</i> | © <i>Molnár Szabolcs, 2023</i> |
| © <i>Gellén Klára, 2023</i> | © <i>Németh Gabriella, 2023</i> |
| © <i>Hegyes Péter István, 2023</i> | © <i>Schiller-Dobrovitz Alexandra, 2023</i> |
| © <i>Herczeg Ágnes, 2023</i> | © <i>Tengölics Zsófia Márta, 2023</i> |
| © <i>Kamplér Béla, 2023</i> | © <i>Varga Dóra, 2023</i> |

Műszaki szerkesztő:

Kovács Ildikó

Felelős kiadó:

Görög Márta dékán, a Pólay Elemér Alapítvány kuratóriumának elnöke

Készült az Innovariant Kft.-ben

Felelős vezető: Drágán György

ISSN 2062-5588

ISBN 978-615-6268-42-6

TARTALOM

GELLÉN KLÁRA: Előszó.	7
ÁRVAI GERGŐ: A magyar földtulajdoni viszonyok rendezésének szükségessége egy versenyképesebb agráriumért.	9
FARKAS-CSAMANGÓ ERIKA: Gyártói felelősség kiterjesztése a hulladék- gazdálkodásban	27
HEGYES PÉTER ISTVÁN: Az „élelmiszer” jogi fogalma és egyes elhatárolási kérdései. . .	35
HERCZEG ÁGNES: Technológiai kihívások a közbeszerzések területén.	49
KAMPLER BÉLA: Alanyi ÁFA-mentességet választók az ÁFA rendszerében	55
KRAJNYÁK ENIKŐ: A magyar és a norvég alkotmány környezetvédelmi rendelkezéseinek összehasonlítása a két ország alkotmánybírósági gyakorlatának tükrében	77
MOLNÁR SZABOLCS: Történelem energiaszemléletben	89
NÉMETH GABRIELLA: Az okiratfordítás magánjogi és közjogi dimenziói: fordítási és hitelesítési problematika aggályos okiratok és elektronikus iratok esetében.	105
SCHILLER-DOBROVITZ ALEXANDRA: A mező- és erdőgazdasági hasznosítású földekre gyakorolható elővásárlási jog, mint a szerződési szabadságot korlátozó jogintézmény	129
SZUROVECZ ZOLTÁN: Van-e emberi jogunk a csendhez? – Zajvédelmi tárgyú ügyek az emberi jogok európai bírósága előtt.	137
TENGÖLICS ZSÓFIA MÁRTA: A termelői támogatások versenyképességi vetülete különös tekintettel a fiatal termelői támogatási rendszerre	149
VARGA DÓRA: A települési adó az önkormányzati adóztatás rendszerében	157

A TELEPÜLÉSI ADÓ AZ ÖNKORMÁNYZATI ADÓZTATÁS RENDSZERÉBEN

1. Bevezetés

A települési önkormányzatok bevételi szerkezetében a helyi adók az 1990-es évektől egyre jelentősebb szerepet kaptak a helyi adók. Ugyan korábban is léteztek helyi adózás, de a jelenlegiek csak részben vezethetők vissza a korábbi történelmi fizetési kötelezettségekre. A helyi adók bevezetésének jogosultsága nem sokat változott, az adott önkormányzat képviselő-testülete helyi rendeletben dönthet az 1990. évi C. törvényben meghatározott keretek között. Ebből az következik, hogy a helyi adók kivetése sosem volt korlátok nélküli, törvény rögzíti, milyen típusú és mértékű adó vethető ki, mekkora a mértékének felső határa, illetve a kedvezményeket és mentességeket is. Ezt a módszert zárt listát helyiadó-megállapítási rendszernek nevezik, ami arra utal, hogy az önkormányzatok adóketési autonómiája az egyes adók bevezetéséről vagy be nem vezetéséről szóló döntésre terjed ki.¹

Ahogy minden országban, úgy Magyarországon is rendkívül feszes finanszírozási körülmények között működnek az önkormányzatok. Ezen nehézségen kívánt meg az országgyűlés könnyíteni azzal, amikor a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (továbbiakban: Htv.) módosították, mely módosítás 2015-ben lépett hatályba. Ez alapján a jogszabály lehetőséget adott a települési önkormányzatoknak a települési adók bevezetésére.

A települési adó kivetése a helyi adópolitikai szempontjából is előnyösnek tekinthető. Egy új adónem bevezetése a tehetősebb önkormányzatokat még kedvezőbb helyzetbe hozhatja, hiszen ők nem szorulnak települési adó kivetésére, amelyek meg igen, azokból a növekedő adóteher is hozzájárul az elnéptelenedő településekről történő elvándorlás felgyorsításához. Ez a potenciális adóelőnyök csökkentéséhez járulhat hozzá, melynek szükségszerű következménye az egyes települések anyagi helyzetének konzerválása.²

2. A helyi adók és a települési adó elhatárolása

A települési adó szabályozási környezetére tekintettel nélkülözhetetlen elhatárolni egymástól a helyi adók és a települési adók intézményét, mely a jogalkalmazásnak is komoly feladatot

¹ BORDÁS Péter: *A települési adó rendszertani és gyakorlati kérdései*. Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás, 2015/3. pp. 4–12.

² PÁLFI Edina: *A települési adó kivetésének törvényi keretei és tapasztalatai*. In: Smuk Péter (szerk.): *Demokrácia, piacgazdaság, hatalommegosztás*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2017. p. 205.

jelent. Települési adót olyan adótárgyra lehet bevezetni, amely nem képezi törvényben szabályozott közteher tárgyát.³ Maga a módosításhoz tartozó Indokolás azt is kiemeli, hogy a települési adók bevezetését a helyi adók mellett biztosítják, ez pedig azt jelenti, hogy 2015-től a helyi adók és települési adók egymás mellett léteznek.

Szembetűnő a különbség az adóztatás jogával felruházott önkormányzatok esetében, miszerint – ahogy már fentebb is kitértem – települési adót nem minden önkormányzat vezethet be. Ezzel szemben helyi adó kivételére a megyei önkormányzatok is jogosultak. Az elhatárolást meg lehet tenni a lehetséges adóalanyok vonatkozásában is. Az adóalanyok az anyagi adójogi norma címzettje, az a személy, aki/amely, az adótényállást a saját nevében megvalósítja, egyetlen kötelezettség terheli, a feltételes fizetési kötelezettség, amely annak függvényében válik konkrétá, hogy az adóalany miként meríti ki a tényállást. Az adóalanyt egyéb kötelezettség annyiban terheli, amennyiben adózóként az eljárási adókötelezettségeknek is a címzettje.⁴ E szerint a helyi adóknak – néhány kivételtől eltekintve – minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiség nélküli szervezet alanya lehet, ezzel ellentétben a települési adó kifejezetten a magánszemélyeket terheli, hiszen a jogszabály csak annyit rögzít, hogy olyan adó vehető ki, melyet más jogszabály nem tilt, és amely adótárgyra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. Ezzel a kettős adóztatás tilalma is érvényesül.⁵ A jogszabály lehetőséget biztosít vállalkozás települési adóztatására is, ami azonban nem lehet korlátok nélküliséget jelent, hiszen a törvény fogalmazása szerint „nem ebbéli minőségükben” lehetnek adóalanyok.⁶ Ez a megkötés észszerű, hiszen a helyi iparüzési adóval érintettek már ezen adóalanyok. A kisebb települések helyi iparüzési adóból származó bevételei csekélyebb mértékűek, ha az alanyok közé a vállalkozók is bekerülnének, egyfajta kompenzációs jelleget tölthetne be a települési adó.⁷

A különbségtétel az adótárgyak tekintetében is megtehető. A helyi adók esetében a jogalkotó taxatív felsorolta az alkalmazható adótárgyakat,⁸ azaz az önkormányzatok csak ezeket adóztathatják. A települési adóztatás esetében maguk az önkormányzatok dönthetik el, mit kívánnak adóztatni, természetesen törvényi kereteken belül. Ez azt jelenti, hogy a települési önkormányzatok önálló adótárgy „kitalálási” joggal rendelkeznek.⁹

Az önkormányzatok által biztosítható adóelőnyök tekintetében is jelentős különbség figyelhető meg a helyi adók és települési adók között. A helyi adók esetében az egyes adónemek vonatkozásában a törvény több mentességet és kedvezményt is rögzít, ellentétben a települési adók tekintetében, hiszen egyáltalán nincs szabályozva ez a kérdéskör.¹⁰

Jelentős eltérés figyelhető meg a befolyó adóbevétel felhasználhatósága, a felhasználás jogcímei vonatkozásában is a helyi és a települési adók között. A települési adókból szár-

³ KAMPLER Béla: *Néhány gondolat a 2015-től lehetővé tett települési adóztatásról*. In: Gellén Klára (szerk.): *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században*, 3. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2022. pp. 199–211.

⁴ KECSŐ Gábor: *A Kúria kibontakozó gyakorlata a települési adóval kapcsolatban*. Új Magyar Közigazgatás, 2016/9. p. 21.

⁵ BORDÁS, 2015. p. 6.

⁶ KAMPLER, 2022. p. 200.

⁷ BORSA Dominika et al: *A települési adók szabályozási környezete, gyakorlata és kihívásai. Van-e jelentősége a települési adónak krízishelyzetekben vagy egyáltalán? Közigazgatástudomány, 2022/2. pp. 22–34., 30.*

⁸ A törvény meghatározza a helyi adók bevezethető adómértékeinek maximumát is, ezzel szemben a települési adók ilyen vagy ehhez hasonló korlátozás nincs.

⁹ KAMPLER, 2022. p. 201.

¹⁰ KAMPLER, 2022. p. 201.

mazó közpénzeket kizárólag fejlesztési, beruházási célokra, valamint az önkormányzati hatáskörbe tartozó szociális ellátások finanszírozására vehetők igénybe. A fejlesztési célok fogalma kiterjesztően alkalmazható, ezért ez a kötöttség relatívnak tekinthető. Ebből következik, hogy a célok megállapítása nagyon tág lehet, de a bevételek mégsem használhatók fel az önkormányzat mindennapi működési és üzemeltetési költségeinek fedezésére. Ugyanakkor mégis csak egyfajta könnyítést jelenthet az önkormányzati gazdálkodásban.¹¹ A helyi adók esetében azonban ennél bonyolultabb a helyzet. Az építményadó, telekadó, a magánszemélyek kommunális adója és az idegenforgalmi adó esetében az adóbevételek felhasználásáról szabadon dönthetnek, a helyi iparüzési adóból származó bevételeket a helyi közösségi közlekedési feladatok finanszírozására kell fordítani. A fennmaradó részt pedig az önkormányzatok hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására. 2021-től még egy negatív előírás is hatályba lépett, hiszen a törvény megtiltotta az önkormányzati hivatal dolgozói bérjellegű juttatásának és az ahhoz kapcsolódó közterhek helyi iparüzési adóból történő finanszírozását. ezen bemutatott jellemvonásokon túl döntően azonos tulajdonságok jellemzik a helyi és települési adókat.¹²

Ezeket túl a helyi adók egállapításának módját is meg kell említeni. A kiindulópont az, hogy az adó beszedésének költségeit, adminisztratív terheit a lehető legminimálisabb szintre kell szorítani, ennek oka, hogy ez ne jelentsen túl nagy terhet egyik félnek sem. Az önkormányzat oldaláról az adminisztrációs terhek, az adózók esetében pedig az önadózás költségeinek csökkentése a cél. A helyi adók esetében a törvény határozza meg, milyen módon kell megállapítani az adót, ami adónemenként eltérő. A helyi iparüzési adó és az idegenforgalmi adó esetében az adóhatóság szabja ki, a többi adónem esetében az önadózás útján kerül megállapításra a megfizetendő adó.¹³

Az elhatárolást meg lehet tenni az adó részlet- és eljárási szabályai alapján is. A helyi adókra vonatkozó szabályokat a helyi adókról szóló törvény, illetve az adózás rendjéről szóló törvény állapítja meg. A települési adók esetében a helyi adókról szóló törvény három szakaszát¹⁴ kell alkalmazni.¹⁵ Ez azt jelenti, hogy a helyi képviselő-testület állapítja meg az adót, az adatszolgáltatást teljesíti a kincstár felé, amit a lakosság felé is közzétesz. Jogosan merülhet fel továbbá az a kérdés, hogy a települési adók esetén mi biztosítja a garanciát az adófizetők számára. Elviekben előfordulhatnak az év közbeni adóteher növelése, hiszen ez a korlátozás konkrétan jogszabályban nincs rögzítve. Azonban az öt évenkénti választások mégis korlátot szabhatnak, hiszen egyiknek sem a célja, hogy ne válasszák meg a következő ciklusra, így szinte elképzelhetetlen, hogy szembemennének a választói érdekekkel. A gyakorlatban az is előfordult már, hogy helyi nyomás hatására egy újonnan bevezetett települési adót hatályon kívül helyeztek.¹⁶

¹¹ BORSA, 2022. p. 30.

¹² KAMPLER, 2022. p. 202.

¹³ BORDÁS, 2015. p. 7.

¹⁴ Köf.5.035/2015/4. számú határozat: A települési adóval összefüggésben nem vehetők figyelembe a Helyi adó tv. – 1/A. § (2) bekezdésében megjelölteken kívüli – rendelkezései. Így nem lehet jelentőséget tulajdonítani a Helyi adó tv. garanciális anyagi szabályainak, és annak sem, hogy a Helyi adó tv. milyen rendelkezéseket tartalmaz a termőfölddel összefüggésben.

¹⁵ BORDÁS, 2015. p. 7.

¹⁶ BORDÁS, 2015. p. 8.

3. A települési adók várt hatásai és szerepe a költségvetésben

A települési adót a helyi adó-megállapítás nyílt listás változatának neveztünk, melynek lényege, hogy az önkormányzat fő szabály szerint bármilyen adót bevezethet, amely nem ütközik a már fentebb említett néhány általános korlátba. Mielőtt bevezetésre kerülne egy települési adó, minden képviselő-testületnek mérlegelnie kell, van-e értelme újabb adóterhet bevezetni, milyen mértékben és milyen forrást biztosít a település számára. A jogalkotási törvény a rendeletalkotóknak kötelező hatásvizsgálatot ír elő, melynek a társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásokra, a környezeti és egészségügyi következményekre, az adminisztratív terhekre és a döntés szükségességére is ki kell terjednie. További garanciális szabály a kormányhivatalok önkormányzati rendeletek feletti törvényességi felügyelete. Eljárási szempontból azt vizsgálják, hogy a jogalkotási törvénynek és a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának megfelel-e a rendelet. A tartalmi vizsgálat során azt vizsgálják, a rendelet megfelel-e az Alaptörvényben foglalt elveknek és a helyi adókról szóló törvénynek, ami a keretét adja ezeknek a rendeleteknek. Ezek irányadók a települési adó kivetéséről szóló rendelet megalkotásakor is, azaz minden vizsgálat egy újabb kontrollmechanizmust jelent, melynek célja, hogy az adó kitalálási jog ne legyen kiszámíthatatlan és korlátok nélküli.¹⁷

A települési adó bevezetésének lehetősége azt a tendenciát mutatja, mely szerint az önkormányzatoknak a feladataik ellátása során egyre inkább a helyi bevételre kell támaszkodniuk.¹⁸ Fő célja az volt, hogy a települési önkormányzatok adóztatási mozgásterét jelentősen bővítsék. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a magyar adórendszer gyakorlati működése alapvetően megváltozott volna, hiszen a statisztikai adatok kimutatták, az önkormányzatok jóval kisebb mértékben vezetnek be települési adókat (leginkább termőföld adót, ennél alacsonyabb számban magasépítmény adót), mint helyi adókat. Más települési adókkal pedig elvétve találkozhatunk az országban, ezáltal marginális szerepet töltenek be az önkormányzatok költségvetésében a települési adóból származó bevételek.¹⁹ Az Állami Számvevőszék önkormányzati adóztatását értékelő 2019-es elemzése is ezt az irányt támasztja alá. A települési önkormányzatok szinte kivétel nélkül (99,3%-ban)²⁰ vezettek be valamilyen helyi adót, települési adót csupán a töredékük (3,2%).²¹ Ezt tükrözi a települési önkormányzatok költségvetésében betöltött fiskális súlyuk is. Ugyanezen elemzés szerint a helyi adókból származó bevétel 2019-ben a teljes költségvetésük 34,5%-át²² tette ki, ezzel szemben a települési adók a teljes költségvetésük 0,024%-át²³ fedezte.²⁴ Az ÁSZ jelentése szerint a települési adót bevezető önkormányzatok döntő része (95%)²⁵ a helyi adókról szóló törvény 52. § 17. pontjában definiált termőföldek adóztatása végett alkotta meg a települési adórendeletét, az adó arányának nagyságára tekintettel a későbbiekben erre kívánok részletesen kitérni.

¹⁷ BORDÁS, 2015. p. 9.

¹⁸ BALOGH-BÉKESI Nóra: *A helyi adóztatás törvényessége*. In: Auer Ádám – Boros Anita – Szólik Eszter (szerk.): *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései*. Dialóg Campus, Budapest, 2018. p. 39.

¹⁹ KECSŐ, 2016. p. 19.

²⁰ KAMPLER, 2022. p. 207.

²¹ KAMPLER, 2022. p. 207.

²² KAMPLER, 2022. p. 207.

²³ KAMPLER, 2022. p. 207.

²⁴ KAMPLER, 2022. p. 207.

²⁵ KAMPLER, 2022. p. 207.

4. A termőföld, mint a települési adó adótárgya

A termőföld adótárgyként történő figyelembe vételi lehetősége kifejezetten bonyolult, számos nehézséget okozhat a kettős adóztatás tilalmának megsértése (amire már korábban is kitértem), amely kérdéskörrel a Kúria is foglalkozott. Ez arra vezethető vissza, hogy a termőföldet mezőőri járulék, illetve a mezőgazdasági termelők által fizetendő kárenyhítési hozzájárulás is terhelheti. A mezőőri járulék mértéke nincs meghatározva, annak mértékéről és megfizetésének módjáról az önkormányzatok döntenek.²⁶ A Kúria Önkormányzati Tanácsa határozatában megállapította, hogy – a kérdéses 2011. évi CLXVIII. törvényben létrehozott kárenyhítési hozzájárulás nem minősül a termőföldhöz kapcsolódó köztehernek, azaz így nem zárja ki a termőföld települési adóztatását. A közteher fogalmával kapcsolatban a Kúriának a kapcsolódó jogszabályokat is vizsgálnia kellett. A Kúria döntése rögzítette továbbá a mezőőri járulék²⁷ természetét is (amelyet az 1997. évi CLIX. törvény alapján állapítanak meg), mely adók módjára behajtható köztehernek tekintendő, ami azt jelenti, hogy egyidejűleg vagy csak mezőőri járulékot vagy csak földadót lehet alkalmazni a termőfölddel kapcsolatban, a két kötelezettség egyidejű kivetése kizárt.

A kérdés összetettségéhez járul hozzá az adó mértékének megállapítása, hiszen a földadó éves mértékét különböző módon számítják az önkormányzatok. Vannak olyan települések, ahol a földterület hektárban vagy négyzetméterben kifejezett nagyságához, más esetekben az aranykorona-értéke alapján számolják. Utóbbival az a probléma, hogy az aranykorona értékét 1850-1870-es években állapították meg, ami azt jelenti, ezek a besorolások elavultak is lehetnek, érdemes őket felülvizsgáltatni egy földminősítési eljárás során. Minél alacsonyabb lesz az aranykorona értéke a földnek, annál kevesebbet kell majd fizetni, azaz az adóteher is csökkenthető.²⁸

A földadóval kapcsolatban egy más jellegű probléma is megjelent, még hozzá az, nem ellentétes-e az intézkedés a kormány által preferált családi gazdaságok kialakításával. Tekintettel arra, hogy a kormány a helyi adókról szóló törvényben a termőföldet kivette a telekadó hatálya alól, valószínűsíthető, hogy a kormány nem számolt azzal a lehetőséggel, miszerint – ugyan más jogcímen – a telekadó tárgyakként a termőföldet fogják megadóztatni.²⁹ Emellett a mezőgazdasági tevékenységet végző vállalkozások és az őstermelők jövedelmi viszonyaiba is beavatkozik.

5. Összegző gondolatok

Az eddigiek alapján megállapíthatjuk, a települési önkormányzatok 1991-től biztosított helyi adóztatási lehetőségét 2015-től kibővítő települési adóztatás csak elméletben tudna megvalósítani eredeti célját, miszerint a települési önkormányzatok adóztatási mozgástere bővüljön. További célja volt a fenntartható költségvetési gazdálkodás biztosítása és az

²⁶ PÁLFI, 2018. p. 18.

²⁷ A mezőőri járulék, amelyet az állam/helyi közhatalom által biztosított közszolgáltatásért, jogszabály alapján, lényegében az adott közszolgáltatás rendelkezésre állásáért kell megfizetni, a Gst. 28. § (1) bekezdés b) pontja szerinti köztehernek minősül.

²⁸ PÁLFI, 2018. p. 19.

²⁹ PÁLFI, 2018. p. 18.

eladósodás megakadályozása. A módosítás hatályba lépése óta több önkormányzat is élt a települési adóztatás bevezetésének jogával, de a gyakorlatban azt láthatjuk, a gyakorlatban az önkormányzati bevételek tekintetében jelentős növekedés nem történt.³⁰ Ez arra vezethető vissza, hogy a jogalkotó szűken határozta meg a települési adóztatás lehetséges tárgyi és alanyi körét. A statisztikai adatok azonban az arányosítás miatt félrevezethetők is lehetnek. Ezen elemzések azt mutatják, hogy a települési adó leginkább a kisebb lélekszámú önkormányzatoknál kerül alkalmazásra, azaz ezek számára egyedi esetekben akár számottevő bevételeket, pénzügyi forrásokat jelenthetnek. Összességében kijelenthetjük, hogy a települési adó alanyainak adóereje általában kisebb, mint a többi helyi adó alanyáé. Ennek oka egyrészt a már említett vállalkozói alanyok kizárása a rendszerből, valamint a magánszemélyek alanyi minősége. A tulajdonukban lévő vagyonelemek nem jelentenek automatikus állandó jövedelmet vagy bevételt.³¹

Emellett az adórendelet alkotása inkább nehézségeket okozott az önkormányzatoknak, mintsem bevételeiket számottevően növelte volna. Az önkormányzatok rendeletalkotási lendülete okán nagyrészt törvénysértő rendeleteket eredményezett, melyek közül számos a mai napig is hatályos.³²

³⁰ BORDÁS Péter: *A települési adó. Megoldás?* In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó – Varga Judit: *Honnan hová? A közpénzek védelméről*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2017. p. 159.

³¹ BORSA, 2022. p. 30.

³² KAMPLER, 2022. p. 211.