

IX.

Az Alkotmánybíróság tárcaközlönyben közzétett
határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség és jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének megállapítása iránt benyújtott indítvány alapján meghozta a következő

határozatot.

1./ Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, valamint a nem lakás céljára szolgáló építmények adójáról szóló 1985. évi 23. törvényerejű rendelet végrehajtásáról rendelkező 62/1985. (XII. 30.) PM rendelet 5. § alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2./ Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nem lakás céljára szolgáló építmények adóztatásával kapcsolatos tanácsi feladatokról szóló, az 1985. évi 23. törvényerejű rendelet és a 62/1985. (XII. 30.) PM rendelet egységes végrehajtása és alkalmazása érdekében kiadott 7001/1986. (PK 2.) PM-MTTH együttes irányelv I. rész 1. pontjának utolsó bekezdésében foglalt azon rendelkezés, mely szerint:

- "Nem lehet a Tvr. 2. § b) pontja szerinti gazdasági épületnek minősíteni a 41/1972. (Ép. Ért. 39.) ÉVM-IM közlemény 37. pontja alapján - az olyan épületet (épületrészt), amelyben a létesített pihenőhelyiség a 12 m²-t meghaladja és a Vhr. 1. § (1) bekezdésének a) pontja szerint alaprajzi beosztásánál fogva rendeltetésszerű használatra önmagában alkalmas. Az ilyen építmény a használat jellege szerint (Vhr. 5. §) adóköteles."

- alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

3./ Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatnak a Pénzügyi Közlönyben való közzétételét.

Az irányelv megsemmisített rendelkezését jelen határozatnak a Pénzügyi Közlönyben történő közzétételét követően nem lehet alkalmazni.

INDOKOLÁS

I

A benyújtott indítvány tartalmát tekintve két kérelmet tartalmaz.

1./ Az indítványozó álláspontja szerint a Pénzügyminisztérium a 62/1985. (XII. 30.) PM rendelet megalkotásakor nem tett eleget az 1985. évi 23. tvr. 9. § (3) bekezdésében foglaltaknak, amely előírja, hogy a törvényerejű rendelet végrehajtásáról a pénzügyminiszter - az ügykörét érintő kérdésekben az építési és városfejlesztési miniszterrel egyetértésben - rendelkezik. Miután a 62/1985. (XII.30.) PM rendelet nem együttes rendeletként került kiadásra és bevezető rendelkezései sem utalnak az építési és városfejlesztési miniszter egyetértésének meglétére, az indítványozó úgy ítéli meg, hogy a pénzügyminiszter a jogalkotási eljárás során mulasztást követett el.

2./ A 62/1985. (XII.30.) PM rendelet 5. §-a, valamint a 7001/1986. (PK.2.) PM-MTTH együttes irányelv I. fejezet 1. pontjának utolsó bekezdése korlátozza az 1985. évi 23. tvr. 2. § b) pontjában biztosított adómentességet, ezért sértik az Alkotmány 37. § (3) bekezdésének rendelkezését.

II.

Az Alkotmánybíróság megkeresésére az indítvány alapján a pénzügyminiszter, valamint a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter nyilvánított véleményt. Mindkét miniszter álláspontja szerint alaptalan az indítványnak az a megállapítása, mely szerint a 62/1985. (XII.30.) PM rendelet megalkotása során a Pénzügyminisztérium megsértette az 1985. évi 23. tvr. 9. § (3) bekezdését. A rendelet preambuluma utal arra, hogy valamennyi érdekelt miniszterrel egyetértésben került elfogadásra a rendelet.

Ugyancsak egyöntetű mindkét miniszter álláspontja abban is, hogy a 62/1985. (XII.30.) PM rendelet 5. §-a nem korlátozza az adómentességnek az 1985. évi 23. tvr. 2. § b) pontban meghatározott körét. Egybehangzó az érvelésük atekintetben, hogy a törvényerejű rendelet 2. § b) pontja a "rendeltetészerűen használt, vagy használaton kívüli" mező- és erdőgazdasági tevékenység céljára szolgáló gazdasági épületek adómentességét állapítja meg. A megfogalmazásból egyértelműen kitűnik, hogy a jogalkotó a nem rendeltetészerűen használt gazdasági épületeket nem kívánta adómentességben részesíteni. A 62/1985.

(XII.30.) PM rendelet vitatott 5. §-a ezt fogalmazza meg, amikor - értelmező jelleggel - a nem rendeletetésszerű használathoz köti az adókötelezettséget.

A 7001/1986. (PK 2.) PM-MTTH együttes irányelv megítélésében a pénzügyminiszter és a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter eltérő véleményt fejtett ki.

A pénzügyminiszter álláspontja szerint az irányelv nem jogszabály, hanem az állami irányítás egyéb jogi eszközeként ajánlást ad a jogszabály végrehajtásának fő irányára és módszerére, egyebekben tartalmát tekintve sem szűkíti az adómentességi kört.

A környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter álláspontja szerint az irányelv I. rész 1. pontjának utolsó bekezdése, amely - a 41/1972. (Ép.Ért. 39.) ÉVM-IM közlemény 37. pontjára utalva - fejt ki azt, hogy mely feltételek esetén nem lehet az épületet, vagy épületrészt gazdasági épületnek tekinteni, már a kiadásakor hatályos Országos Építésügyi Szabályzat rendelkezéseivel sem volt összhangban. Így valóban olyan helyzetet teremtett, melynek következtében az adómentes gazdasági épületek köre szűkült.

III.

Az indítvány vizsgálata során az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg:

1./ Az indítványnak az az eleme, amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kéri alaptalan.

Az 1985. évi 23. tvr. 9. § (3) bekezdése felhatalmazást ad a pénzügyminiszternek arra, hogy a tvr. végrehajtásáról és az adó részletes szabályainak megállapításáról - az ügykörét érintő kérdésekben, az építési és városfejlesztési miniszterrel egyetértésben - gondoskodjék. A pénzügyminiszter e felhatalmazás alapján bocsátotta ki a 62/1985. (XII.30.) PM rendeletet. A rendelet bevezető részében rögzíti, hogy a rendeletet a pénzügyminiszter az érdekelt miniszterekkel, valamint az MTTH elnökével egyetértésben bocsátotta ki. Önmagában az, hogy a rendelet nem PM-ÉVM együttes rendeletként került kiadásra, illetőleg a rendelet bevezető része nevesítetten nem utal az építési és városfejlesztési miniszter egyetértésére nem valósít meg alkotmányellenességet.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. 49. §-a a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor ad lehetőséget, ha a jogalkotó szerv jogszabályból származó jogalkotási feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő.

Az indítványozó által vitatott esetben a jogalkotási feladat elmulasztása nem állapítható meg.

2./ Nem állapítható meg az alkotmányellenesség a 62/1985. (XII.30.) PM rendelet 5. §-a esetében sem. Az indítványozó által felhívott alkotmányhely, az Alkotmány 37. § (3) bekezdése kimondja, hogy a Kormány tagjainak rendeletei törvénnyel, a Kormány rendeleteivel és határozataival nem lehetnek ellentétesek.

Az 1985. évi 23. tvr. 2. § b) pontja adómentességet állapít meg a mező- és erdőgazdasági tevékenység célját szolgáló, rendeltetésszerűen használt, vagy használaton kívüli gazdasági épületre /épületrészre/, fekvésének helyétől függetlenül.

E rendelkezésből egyértelműen megállapítható, hogy a használatban lévő gazdasági épületek közül csak a rendeltetésszerűen használt épületeket kívánta a jogalkotó adómentességben részesíteni. Nem biztosít adómentességet a gazdasági épületekre akkor, ha azt rendeltetésétől eltérő célra használják. Így nem ellentétes a törvényerejű rendelet e szabályával a 62/1985. (XII.30.) PM rendelet 5. § azon rendelkezése, mely szerint "ha a Tvr. 2. § b) pontjában megjelölt gazdasági épületet, helyiségcsoportot vagy helyiséget (szerszámkamra, ól, istálló, présház, termény- vagy gyümölcsstároló, mezőgazdasági termék előállítására szolgáló egyéb helyiség) - akár ideiglenesen - nem rendeltetésszerűen használják, az a használat jellege szerint adóköteles."

A vitatott jogszabályhely a törvényerejű rendelet 2. § b) pontjával összhangban kimondja a használat jellege szerinti adókötelezettséget a rendeltetésétől eltérő módon használt épületekre, helyiségcsoportokra, helyiségekre.

3./ Sem a törvényerejű rendelet, sem a miniszteri rendelet nem határozza meg, hogy az adómentesség megállapítása szempontjából mi tekinthető rendeltetészerű, illetőleg rendeltetésétől eltérő használatnak. E jogszabályi rendelkezések alkalmazásához nyújt jogi iránymutatást a 7001/1986. (PK 2.) PM-MTTH együttes irányelv I. rész 1. pontjának utolsó bekezdése.

Az irányelv e körben kimondja, hogy "A használat rendeltetészerűségének vagy a használat hiányának a mező- és erdőgazdasági tevékenység céljára szolgáló gazdasági épületeknél van jelentősége /Tvr. 2. § b) pont, Vhr. 5. §/. Az ilyen, részben szerszámkamrának - kül- vagy belterületen - létesített építmények minősítésénél az építés célja, az épület jellege, felszereltsége és a használat módja az irányadó. Nem lehet a Tvr. 2. § b) pontja szerinti gazdasági épületnek minősíteni a 41/1972. (Ép.Ért. 39.) ÉVM-IM közlemény 37. pontja alapján - az olyan épületet /épületrészt/, amelyben a létesített pihenőhelyiség a 12 m²-t meghaladja és a Vhr. 1. § (1) bekezdésének a) pontja szerint alaprajzi beosztásánál fogva rendeltetészerű használatra önmagában alkalmas. Az ilyen építmény a használat jellege szerint /Vhr. 5. §/ adóköteles."

Épületek rendeltetésszerű használatának megítélésére az építési jog normái az irányadók. Az építésügyről szóló 1964. évi III. tv. 33. § (2) bekezdése kimondja, hogy építményt csak az építési és használatbavételi engedélyben meghatározott célra szabad használni. Az épületek rendeltetését ennek megfelelően az építési és használatbavételi engedély, illetőleg az ezen engedélyek alapjául szolgáló anyagi, jogi normák, főként az Országos Építésügyi Szabályzat rendelkezései határozzák meg. Rendeltetéstől eltérő használatnak az épület használata akkor minősül, ha az nem felel meg a vonatkozó építési előírásoknak, az építési engedélyben illetőleg a használatbavételi engedélyben foglaltaknak.

Az irányelv a 41/1972. (Ép.Ért. 39.) ÉVM-IM közlemény 37. pontját hívja segítségül a nem rendeltetésszerű használat meghatározásához.

A 41/1972. (Ép.Ért.39.) ÉVM-IM közlemény az állampolgárok telek-, lakás- és üdültulajdonának egyes kérdéseiről szóló jogszabályok értelmezéséről rendelkezett, s időközben az alapul szolgáló jogszabályokkal együtt hatályát veszítette.

A közlemény megalkotásakor 37. pontja, amely kimondta, hogy ha a gazdasági épületben 12 m^2 -t meghaladó alapterületű olyan helyiség vagy összefüggő helyiségcsoport van, amelyet idényjellegű pihenés, üdülő céljára használnak, az üdülőnek minősül. Ilyen használat esetén a 12 m^2 -t meghaladó alapterületű szerszámkamra is üdülőnek minősül, ha az üdülőegység követelményeinek egyébként megfelel.

A közlemény összhangban állt az akkor hatályban volt Országos Építésügyi Szabályzat, a 2/1970. (I.17.) ÉVM rendelet rendelkezéseivel. A gazdasági célra létesített építmények esetén az üdülővé minősítést csak az OÉSZ-ben foglalt korlátozásokat meghaladó alapterületű épületek, helyiségek tekintetében tette lehetővé. Az Országos Építésügyi Szabályzatot ezt követően több alkalommal módosították. A hatályos, a 2/1986. (II.24.) ÉVM rendelettel közzétett Országos Építésügyi Szabályzat 44. § (3) bekezdése az 1970-es szabályozáshoz képest egységesen 30 m^2 -ben állapítja meg a zártkerti övezetekben létesíthető gazdasági épületek alapterületét, és rögzíti, hogy az épület ideiglenes tartózkodásra alkalmas lehet, de nem maximálja a pihenő helyiség alapterületét.

Az irányelv jogi iránymutatás, amelyet a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. az állami irányítás egyéb jogi eszközei között szabályoz. Az 1987. évi XI. tv. 55. § (2) bekezdése alapján a miniszter által kibocsátott irányelv tartalmát tekintve ajánlást ad a jogszabály végrehajtásának fő irányaira, módszereire. Funkciója a joggyakorlat egységének biztosítása. Jogi jellegét tekintve nem jogszabály, ebből következően nem tartalmazhat jogot, kötelezettséget megállapító magatartási szabályt. A 7001/1986. (PK.2.) PM-MTTH irányelv vitatott rendelkezése - miután nincs összhangban a hatályos jogszabályokkal - nem tekinthető a joggyakorlat egységését szolgáló ajánlásnak. Olyan rendelkezést tartalmaz,

amelyet csak jogszabályban lehetne megállapítani. Ily módon az irányelv sérti az Alkotmánynak a jogalkotó hatáskörök megállapítására vonatkozó szabályait.

Budapest, 1991. június 5.

Dr. Schmidt Péter s.k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s.k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztányszky Ödön s.k.
alkotmánybíró

Közzétéve a Pénzügyi Közlöny 1991. évi 11. számában, június 21-én.