

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar
Doktori Iskola



AZ INGATLANOK – MINT SAJÁTOS SZABÁLYOZÁSI TERÜLET – ÁLTALÁNOS
FORGALMI ADÓ RENDSZERÉBEN BETÖLTÖTT SZEREPE, KÜLÖNÖS
TEKINTETTEL AZ E TERÜLETET ÉRINTŐ SZABÁLYOZÁSI, ILLETVE
JOGÉRTELMEZÉSI KIHÍVÁSOKRA

dr. BUTOR Gábor

a doktori értekezés tézisei

Témavezető:

Dr. HALÁSZ Zsolt Ákos
tanszékvezető, egyetemi docens

Budapest, 2025.

1. ALAPVETÉSEK, A KUTATÁSI FELADAT RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA

Immáron mintegy tíz éve foglalkozom adózással. Ezen időtartam során lehetőségem nyílt az adózás számos aspektusa tekintetében gyakorlati tapasztalatot szerezni, kezdetben ügyvédjelöltként, majd ügyvédként. Ugyan erre vonatkozó kimutatásokkal nem rendelkezem, meglátásom szerint az adózás kapcsán felmerülő jogértelmezési kérdések, jogviták túlnyomó része valamilyen formában érint ingatlanokat. E körülmény óhatatlanul ahhoz vezetett, hogy az ingatlanok mint sajátos jogi és gazdasági tényezők, illetve az ingatlanokra vonatkozó adózási szabályok – így különösen az ingatlanokat érintő áfa szabályok – kerüljenek az érdeklődési köröm középpontjába.

1.1. AZ INGATLANOK SAJÁTOS SZEREPE

Az ingatlanok sajátos jogi és gazdasági szerepe több tényezőből adódik. Egyrészt kiemelendő körülmény, hogy az ingatlanok jellemzően hosszú élettartamúak, nem kerülnek a megvásárlást követő rövid időn belül elfogyasztásra, felhasználásra. Másrészt, ellentétben a mindennapi életben minket körülvevő más dolgokkal, az ingatlanok értéke az idő múlásával jellemzően növekszik. Harmadrészt, az ingatlanok élettartamuk alatt akár folyamatosan változó szerepet betölthetnek, azt eredményezve, hogy időről-időre változóan a termeléshez, illetve a fogyasztáshoz kapcsolódnak, így egy épület átalakítása folytán akár szolgálhat kezdetben irodaként, majd szállodaként, míg egy telek akár lehet beépített vagy beépítetlen – illetve ezen minősítések ugyanazon telek tekintetében váltakozhatnak is – ezáltal adott esetben különböző gazdasági tevékenységek megvalósulását szolgálva. Mindemellett, szinte valamennyi vállalkozás érintett a működése során valamely ingatlanhoz kapcsolódó ügylettel, legyen szó akár a székhelyül szolgáló irodahelyiség bérbevételéről vagy az ingatlanok adásvételéről.

Az ingatlanok társadalmi szerepe is vitathatatlanul kiemelkedő, az életünkben központi szerepet játszanak. A jó, illetve rossz elhelyezkedésű és minőségű lakóingatlanhoz, lakhatáshoz való hozzáférés alakítja az emberek társadalmi életét, valamint az egészségügyi ellátáshoz, az oktatáshoz, a munkalehetőségekhez és a szabadidős tevékenységekhez való hozzáférésüket.¹

¹ OECD (2022), Housing Taxation in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 29, OECD Publishing, Paris. 8. oldal.

1.2. AZ ÁFÁVAL KAPCSOLATOS ALAPVETÉSEK

Az áfa többfázisú, általános, hozzáadottérték-alapú, közvetett levonásos adó. Többfázisú, mivel a hozzáadottérték-adó a termelés minden fázisára kiterjed, általános, mivel minden termék értékesítésére és szolgáltatására vonatkozik, hozzáadott érték típusú, mivel az adóteher nem halmozódik, csak a ténylegesen hozzáadott érték után kell az adót megfizetni. Az adó közvetett jellegű, mivel az adó alanya és az adó fizetésére kötelezett személy elválik, a levonásos jellemző pedig arra utal, hogy az adóhalmozódást az adóalany a rá áthárított adó levonásával tudja elérni. Semleges az adó annyiban, hogy az adókötelezettség a vállalkozás „személyes viszonyaira” nincsen tekintettel, minden értékesítést egyformán terhel, függetlenül attól, hogy a tevékenységet ki végzi.²

Az Eurostat adatai szerint az áfa valamennyi uniós tagállamban az egyik fő bevételi forrás.³ Ezt illusztrálандó, Magyarországon az éves áfa bevétel a bruttó hazai össztermék (GDP) mintegy 10%-ára tehető.⁴ Az áfa az uniós költségvetés kulcsfontosságú finanszírozási forrása is egyben, mivel a nemzeti szinten beszedett áfa 0,3%-át saját forrásként átutalják az Európai Uniónak, ami a teljes uniós költségvetés 12%-át teszi ki.⁵

1.3. AZ INGATLANOKRA VONATKOZÓ ÁFA SZABÁLYOZÁSRÓL ÁLTALÁNOSÁGBAN

Széles körű az egyetértés abban a tekintetben, hogy az általános forgalmi adó – elsősorban az általános forgalmi adóztatás alapkövének tekinthető adósemlegesség elvéből következően – nem torzíthatja a piaci viszonyokat és a fogyasztói döntéseket. Ezt a célkitűzést a leginkább az szolgálja, hogy az általános forgalmi adót az egyes államok a fogyasztott áruk és szolgáltatások lehető legszélesebb körére vetik ki.⁶ Az egyes, főszabályhoz képest kivételt jelentő adómentességek pedig szűk körben alkalmazandók⁷, mivel sértik az általános forgalmi adó logikáját és funkcionalitását.⁸

² BÉKÉS Balázs, HALÁSZ Zsolt: Forgalmi adók és a vámjogi szabályozás alapjai. Wolters Kluwer Kft., 2021. 1.5. fejezet.

³ Tax revenue statistics, Eurostat. (elérhető: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tax_revenue_statistics)

⁴ A 2023. évi költségvetés közvetlen bevételei és kiadásait tartalmazó fejezet szerint a 2023. évre tervezett áfa bevétel 7.099.683,7 millió forint, amely a bruttó hazai össztermék (GDP) mintegy 10,4%-ára tehető. Budapest, 2022. június 14.

⁵ Javaslat A Tanács Irányelve a 2006/112/EK irányelvnek a digitális korhoz igazodó héaszabályok tekintetében történő módosításáról. COM(2022) 701 final 1. fejezet.

⁶ Sijbren CNOSEN: *Improving the VAT treatment of exempt immovable property in the European Union*. Oxford University Centre For Business Taxation, WP 10/19. 3-4. oldal.

⁷ Ld. C-472/03. sz. ügy Arthur Andersen [ECLI:EU:C:2005:135].

⁸ Liam EBRILL, Michael KEEN, Victoria J. PERRY: *The Modern VAT*. International Monetary Fund, 2001. 85-86. oldal.

Az előző bekezdésben foglalt alapfeltevésből joggal gondolhatnánk, annak kell következnie, hogy az ingatlant érintő ügyletek szintén általános forgalmi adó alá esnek és a mentességek esetükben csak legfeljebb szűk körben alkalmazhatók (különös tekintettel arra, hogy az ingatlannal kapcsolatos ügyletek vonatkozásában felmerülő kiadások talán a fogyasztói kiadások egyik legmeghatározóbb elemét teszik ki).⁹ Ugyanakkor az ingatlanok karakterisztikája – azok fentiekben említett sajátos jellegére tekintettel – ezt a képet árnyalja, különösen, mert az ingatlanok adóztatása, illetve az ingatlanügyleteket érintő adók kérdése minden esetben érzékeny terület, a reformokat számos társadalmi, illetve politikai körülmény befolyásolja.¹⁰

Az ingatlanok sajátos szerepe ahhoz vezet, hogy az ingatlanügyletekre irányadó szabályozás nemcsak speciális, hanem egyúttal összetett is.¹¹ Ezzel a következtetéssel ért egyet a neves stanfordi professzor, Charles E. McLure, jr.,¹² aki szerint az ingatlannal kapcsolatos ügyletek általános forgalmi adó szempontú kezelése az egyik legösszetettebb kérdés az adózás területén.¹³

Abban az esetben, ha végigtekintünk az OECD államok ingatlanokra vonatkozó áfa vagy annak megfelelő fogyasztási adó szabályain, azt láthatjuk, hogy egyes dél-amerikai államok kivételével (ahol az ingatlanértékesítés, illetve ingatlan bérbeadás teljes körűen adóztatásra kerül),¹⁴ nem kapcsolódik adófizetési kötelezettség az ingatlanok valamennyi típusához, mivel bizonyos ingatlanügyletek tekintetében szűkebb vagy szélesebb körben adómentesség került bevezetésre¹⁵ (utóbbira példa: Csehország, Portugália, Ghána, Kína). Megjegyzendő, hogy ezen utóbbi esetekben jellemzően valamilyen alternatív adóztatási forma kerül alkalmazásra.¹⁶

Az egyes OECD államok általános forgalmi adó rendszerei általában kétféle ingatlantípust különböztetnek meg: lakóingatlanokat és egyéb ingatlanokat, amely utóbbiak körébe tartoznak

⁹ Satya PODDAR: Taxation of Housing Under a VAT. *Tax Law Review*, Vol 63. 910-911. oldal.

¹⁰ Hansjörg BLÖCHLIGER: Reforming the Tax on Immovable Property: Taking Care of the Unloved, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1205, OECD Publishing, Paris, 2015. 3. oldal.

¹¹ Ben TERRA, Julie KAJUS: *A Guide to the European VAT Directives 2007*. Volume 1, IBFD. 1124-1127. oldal.

¹² Sijbren CNOSSEN: VAT Treatment of Immovable Property, In: V. THURONYI, *Tax Law Design and Drafting* Ch. 7, IMF, 1996. 231. oldal.

¹³ Az eredeti, angol nyelvű szöveg szerint: „Housing is one of the most difficult items to handle under a value-added tax.”

¹⁴ Robert CONRAD, Anca GROZAV: *Real Property and VAT*. Richard Krever (szerk.): VAT in Africa. Pretoria University Law Press, 2008. 81-82. oldal.

¹⁵ Robert CONRAD: Comments on VAT and Housing. *Tax Law Review*, Vol. 63. 80-82. oldal.

¹⁶ Robert CONRAD, Anca GROZAV i. m. 80-82. oldal.

a kereskedelmi célú ingatlanok.¹⁷ A lakóingatlanoktól eltérő ingatlanok általában főszabály szerint az áfa hatálya alá tartoznak,¹⁸ míg a lakóingatlanokra általában további különleges, illetve részletszabályok vonatkoznak (bizonyos körben adómentességet lehetővé téve).¹⁹ Ezen általánosnak mondható tendenciához képest némiképp eltér az uniós általános forgalmi adó (illetve uniós jogi terminológia szerint hozzáadottérték-adó)²⁰ rendszer, amelyben alapvetően historikus tényezőkre visszavezethetően főszabály szerint mind a lakóingatlan, mind az egyéb (kereskedelmi) ingatlan értékesítések adómentes értékesítésnek tekinthetők.²¹ Annak érdekében, hogy a vállalkozások számára ezen ügyletek tekintetében az adólevonási jog mégis biztosítható legyen, lehetőség van az adott ügylet általános szabályok szerinti, adóköteles kezelésének választására és ezáltal az adólevonási jog gyakorlására. E megoldás kapcsán ugyanakkor számos kritika található a szakirodalomban,²² mivel tagállamonként eltérő megoldásokkal találkozhatunk.²³

1.4. A TÉMA MEGJELÖLÉSE, ILLETVE AKTUALITÁSA

A fenti alapvetésekből kiindulva összegezhető, hogy az ingatlanokra vonatkozó áfa szabályozás rendkívül összetett, sokrétű, illetve e szabályozással kapcsolatos jogértelmezési kérdések gyakran merülnek fel. Alapvetően e két tényező (összetettség és gyakoriság) azok, amelyek ahhoz vezettek, hogy a doktori kutatásom, majd a jelen doktori értekezés témájaként az ingatlanok általános forgalmi adó rendszerében betöltött szerepét válasszam. E két tényező meglátásom szerint biztosítja egyrészt a kihívást, amely egy doktori kutatási téma alapfeltételét kell, hogy képezze, másrészt a hasznosságot a jogkutató (vagy egyszerűen csak a téma iránt érdeklődő) közönség számára, amely egy doktori kutatás fontos ismérve. Megítélésem szerint ugyanis a doktori kutatás, illetve a doktori értekezés nélkülözhetetlen célkitűzését kell képezze

¹⁷ Rita de la FERIA, Richard KREVER: Ending VAT exemptions: Towards a Post-Modern VAT. Wolters Kluwer, 2013. 16-17. oldal.

¹⁸ Satya PODDAR i. m. 905. oldal.

¹⁹ Rebecca MILLAR: VAT and Immovable Property: Full Taxation Models and the Treatment of Capital Gains on Owner-Occupied Residences. *Legal Studies Research Paper*, No. 13/50, Sydney Law School. 254. oldal.

²⁰ A hía jelöli az uniós szintű adótípust, míg ennek tagállami, konkrét megvalósulását az áfa írja le – azaz a magyar uniós terminológiában a megnevezések szintjén is különbséget tettek az uniós és a tagállami fogalom között. FISCHER Márta: *Eurolektusok, Az Európai Unió hatása a nyelvekre, különös tekintettel a jogi nyelvre*. Akadémiai Kiadó, 2023. 6.2.2.2. fejezet.

²¹ Sijbren CNOSSEN: *VAT Treatment of Immovable Property*. In: V. THURONYI, *Tax Law Design and Drafting*, Ch. 7, IMF, 1996. 6-7. oldal.

²² Dagmar HALABRINOVÁ, Karel BRYCHTA: Taxonomy of EU Member States from the View of VAT Imposed on Immovable Property (year 2017). *European Financial Systems 2017 - Proceedings of the 14th International Scientific Conference (Part 1)*. 179-186. oldal.

²³ Sijbren CNOSSEN: A Proposal to Improve the VAT Treatment of Housing in the European Union. *Fiscal Studies*, Vol. 32. 455-481. oldal.

egy olyan munka elkészítésének, amely elsősorban a jogalkalmazást segíti elő, illetve adott esetben a jogalkotást támogatja.

Ami a témaválasztás aktualitását illeti, egyértelműen megállapíthatjuk, hogy az általános forgalmi adót érintő szabályrendszer, valamint bírósági és adóhatósági gyakorlat az elmúlt évtizedekben dinamikus fejlődésen ment keresztül, amely változások értelemszerűen az ingatlanokat érintő ügyleteket sem hagyták, illetve hagyják érintetlenül. Ennek megfelelően a szabályozáshoz kapcsolódóan felmerülő kérdések köre is évről-évről bővül, illetve változik. Az elmúlt évek joggyakorlatát átültetve (illetve az eddigi jogalkalmazási bizonytalanságokat több ponton tisztázva) az 1042/2013/EU végrehajtási rendelet meghatározta az ingatlan hozzáadottérték-adó szempontú fogalmát, amely mind az uniós jogban, mind a hazai jogban évtizedeken keresztül jogszabályban rögzített definíció nélkül maradt. A rendelet ezen túlmenően pontosította az ingatlanhoz kapcsolódó szolgáltatások szabályozását is, kifejezetten rögzítve olyan szolgáltatásokat (így például az ingatlanon fennálló vagy ingatlannal kapcsolatos jogok létesítésével, illetve átruházásával kapcsolatos jogi szolgáltatásokat), amelyek adókezelése számos jogértelmezési kérdést vetett fel az elmúlt években. A rendelet megalkotása, illetve hatálybalépése azért is hangsúlyos, mert az a hazai jogba nem igényelt átültetést, vagyis a rendeletben foglaltak kötelező erővel bírnak a hazai általános forgalmi adót érintő szabályok alkalmazása során. A módosítások érintették továbbá az elmúlt években az egyes, Áfa tv.-ben²⁴ meghatározott szabályokat is, e vonatkozásban kiemelve az új ingatlan fogalmi körének bővülését.

A témaválasztás aktuális továbbá azért is, mert az ingatlanok általános forgalmi adó kezelésének meghatározása – elsődlegesen kedvezményes adómérték alkalmazásával – az elmúlt években visszatérő adópolitikai eszköz az új ingatlanok építésének, illetve értékesítésének ösztönzésére Magyarországon. Az elmúlt években az általános forgalmi adót érintően kiadott értékezések számottevő részét tették ki az új lakások értékesítése kapcsán bevezetett 5%-os adómérték alkalmazhatóságával kapcsolatos kérdések, illetve értelmezések. Jelen sorok írásakor, azaz 2025. márciusban is kérdésként merül fel, hogy az említett kedvezményes 5%-os adómérték alkalmazhatósága meddig és milyen szabályok mellett kerül alkalmazásra a jövőben.

²⁴ Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény.

2. A DOKTORI KUTATÁS, ILLETVE A DOKTORI ÉRTEKEZÉS CÉLKITŰZÉSEI, HIPOTÉZISEI

A doktori kutatásom során törekedtem az ingatlan általános forgalmi adó kezelésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, szakirodalmat, illetve bírósági és hatósági gyakorlatot a lehető legteljesebb körben feltárni.

A kutatásomnak alapvetően két szintje volt, a hazai, illetve a nemzetközi (jellemzően uniós) szintér, figyelemmel arra, hogy az ingatlanokat érintő áfa szabályozás is két szinten helyezkedik el. Kutatásom során – a szakirodalom mellett – kiemelt figyelmet fordítottam az adóhatóság, illetve a Pénzügyminisztérium adott témakör kapcsán kiadott állásfoglalásainak, útmutatóinak, szakcikkeinek feltárására, illetve értelmezésére is, figyelemmel arra, hogy adót érintő kérdésekben ezen források ismerete, illetve megismerése elengedhetetlen egy-egy jogkérdés megítélése tekintetében. Hangsúlyozandó, hogy számos esetben azt láthatjuk, hogy a hazai hatósági, bírósági értelmezés bizonyos tekintetben eltér az uniós gyakorlattól, ebből kifolyólag a kutatásom során igyekeztem a két szint közötti ellentmondásokat feltárni, azok okára, illetve mibenlétére rávilágítani.

A doktori kutatásom gerincét a klasszikus értelemben vett, adózást érintő szakirodalom és a hatósági, bírósági joggyakorlat képezte. Mindemellett, szükségesnek tartom kiemelni – a Szuromi Szabolcs Anzelm Egyházjogi metodológia²⁵ című könyvében foglaltakkal összhangban – a segédtudományok jelentőségét (vagyis azon tudományok jelentőségét, amelyek egy konkrét tudományterületen folytatott munkához további, külső adatokat szolgáltatnak).²⁶ Véleményem szerint ugyanis az adózás, illetve az annak kapcsán folytatott kutatási munka során szükséges figyelmet fordítani a segédtudományok elemzésére, lévén az adózás, illetve az adójog a jog, a közgazdaságtan, illetve más tudományterületek (például: szociológia, szociálpolitika) határterületén helyezkedik el. A doktori értekezésem kapcsán folytatott kutatásom, illetve a doktori értekezés elkészítése folyamán ezen szempontokat is igyekeztem maradéktalanul figyelembe venni.

²⁵ SZUROMI Szabolcs Anzelm O.Praem.: *Egyházjogi metodológia*. Szent István Társulat, Budapest 2011. 66. oldal.

²⁶ KÁLLAY István: *Történelem segédtudományai*. Eötvös Loránd Tudományegyetem, 1986. 53. oldal.

A fentiekkel összhangban a doktori értekezésem elkészítése során alapvető célkitűzés volt egy átfogó kép nyújtása az ingatlanokra vonatkozó általános forgalmi adó szabályozásról, gyakorlatról, szakirodalmi értelmezésekről, a kapcsolódó kihívásokról, illetve mindezek alapján olyan javaslat(ok) megfogalmazása, amely(ek) segítheti(k) a jövőbeli jogalkalmazást, jogalkotást. Célom volt továbbá, hogy a doktori értekezés ne csak tudományos célokat szolgáljon, hanem akár a téma iránt érdeklődő vagy a munkája során ingatlanügyletekhez kapcsolódó, adózási kérdéssel foglalkozó jogászok számára hasznos iránymutatást nyújtson.

A doktori kutatásom, illetve a doktori értekezés vonatkozásában a következő hipotéziseket állítottam fel:

- (i) Az ingatlanokra vonatkozó adószabályozás a szociálpolitika egyik eszköze, az új lakások vonatkozásában bevezetett kedvezményes adómérték esetében ugyanakkor ennek hatékonysága kétséges.
- (ii) Az ingatlanok sajátos jellege, szerepe, illetve jelentősége miatt áfa szempontból különleges szabályrendszer került kialakításra az ingatlanügyletek vonatkozásában.
- (iii) Az ingatlanokra vonatkozó áfa szabályok tagállamonként sok tekintetben eltérőek, amely ahhoz vezet, hogy az egyes ingatlanügyletek áfa kezelése tagállamonként számos vonatkozásban nem egységes.
- (iv) Az ingatlanok vonatkozásában kialakított sajátos áfa szabályozás rendkívül szerteágazó, illetve összetett, amely a jogalkalmazás számára esetről-esetre megnehezíti a jogkövető magatartást, továbbá jelentős adókockázatot eredményez. A szabályozás felülvizsgálata az egyszerűsítés, illetve az egységesítés érdekében szükséges.

3. ÖSSZEGZÉS A DOKTORI ÉRTEKEZÉS HIPOTÉZISEI VONATKOZÁSÁBAN

A doktori értekezés bevezetésében négy hipotézist fogalmaztam meg az ingatlanok áfa rendszerbeli szerepét, elhelyezkedését illetően. E hipotézisek igazoltságát az alábbiakban összegzem.

3.1. ELSŐ HIPOTÉZIS

Az első hipotézis szerint az ingatlanokra vonatkozó adószabályozás a szociálpolitika egyik eszköze, ugyanakkor, az új lakások vonatkozásában bevezetett kedvezményes adómérték esetében ennek az eszköznek a hatékonysága kétséges. E kérdéskör részletes tárgyalására a II.

rész 1. fejezetében került sor. Láthattuk, hogy a szociálpolitika fogalma az adózás területén kiemelt szereppel bír. Ennek ingatlan szempontú relevanciáját az adja, hogy a hazai jogalkotó – a HÉA Irányelvvel²⁷ összhangban – bizonyos feltételeknek megfelelő új lakóingatlanok esetében az általános adómértékhez képest kedvezményes, 5%-os adómérték bevezetése mellett döntött szociálpolitikai okokból, illetve ilyen célok elérése érdekében. Ugyanakkor a 2016-tól eszközölt áfacsökkenés bevezetését követően árcsökkenés a lakóingatlanok esetében nem volt kimutatható, sőt az elmúlt évek általános trendje a lakóingatlanok árának növekedése. Kérdéses, illetve kétséges, hogy az új lakások vonatkozásában bevezetett kedvezményes adómérték tekinthető-e szociálpolitikai lépésnek, különös tekintettel, ha szociálpolitikainak azt a lépést tekinthetjük, amely az emberek mindennapi életének, életkörülményeinek, életminőségének és életesélyeinek, összefoglalóan: jólétének a megőrzését és javítását célozza. A szabályozás kapcsán e körülményekből is kifolyólag kétséges az is, hogy kiállná-e az Európai Bíróság szociálpolitikai-tesztjét. Első hipotézisemet ennek megfelelően igazoltnak látom.

3.2. MÁSODIK HIPOTÉZIS

A második hipotézis szerint az ingatlanok sajátos jellege, szerepe, illetve jelentősége miatt különleges áfa szempontú szabályrendszer került kialakításra az ingatlanügyletek vonatkozásában. Láthattuk, hogy az ingatlanok vitathatatlanul sajátos szerepet töltenek be a gazdasági életben. Jellemzően hosszú élettartamúak, nem kerülnek a megvásárlást követő rövid időn belül elfogyasztásra, felhasználásra, értékük az idő múlásával jellemzően növekszik, illetve az ingatlanok élettartamuk alatt akár folyamatosan változó szerepet tölthetnek be, azt eredményezve, hogy időről-időre változóan a termeléshez, illetve a fogyasztáshoz kapcsolódnak. E sajátos tényezők azt eredményezik, hogy világszinten, de akár uniós szinten is egy rendkívül szerteágazó, esetről-esetre eltérő ingatlanokra vonatkozó szabályozással találkozhatunk. Áttekintve a doktori értekezés 2. számú mellékletében található, 77 állam szabályozását, lényegében alig találhatunk olyan államot, amely megegyező adókezelést tartalmaz az egyes ingatlant érintő ügyletek tekintetében. Igaz ez a doktori értekezés 1. számú melléklete szerinti uniós spektrum áttekintése alapján is, tagállamról-tagállamra eltérő szabályozással találkozhatunk, akár az adómentesség, adókötelesség vagy akár az alkalmazott adómérték tekintetében. Ugyan e szabályok áttekintése alapján láthatjuk, hogy számos a hasonlóság (a lakóingatlanok értékesítése jellemzően adómentesség alá tartozik), a szabályozás

²⁷ A Tanács 2006/112/EK irányelve a közös hozzáadottértékadó-rendszerről.

mégis rendkívüli szerteágazóságot mutat. Ennek megfelelően a második hipotézist szintén igazoltan látom, megismételve, illetve megerősítve a bevezetőben már hivatkozott stanfordi professzor, Charles E. McLure, jr. idézetét, amely szerint az ingatlannal kapcsolatos ügyletek általános forgalmi adó szempontú kezelése az egyik legösszetettebb kérdés.

3.3. HARMADIK HIPOTÉZIS

A harmadik hipotézisben foglaltakat, amely szerint az ingatlanokra vonatkozó áfa szabályok tagállamonként sok tekintetben eltérőek, és ez nem egységes szabályozáshoz vezet, szintén igazoltan látom. Láthattuk, hogy ez a jelenlegi adottság elsődlegesen abból ered, hogy a Héta Irányelv számottevő mozgásteret enged a tagállamoknak az ingatlant érintő bizonyos fogalmak (például: építési telek, lakóingatlan), illetve bizonyos szabályok (például: adólevonási jog gyakorlása) meghatározására. A jelenlegi szabályozás e koncepciója megítélésem szerint egyrészt előnyös, mivel ezáltal az egyes tagállamoknak lehetősége nyílik a szabályozásukat az egyedi (hazai) igényeknek megfelelően alakítani. Mindazonáltal véleményem szerint kétséges, hogy az egységes uniós Héta rendszer eszméiségével, illetve annak szerves részét képező adósemlegesség elvével mennyiben van összhangban az, amikor egy ilyen fajsúlyos terület számottevően eltérően kerül szabályozásra az egyes tagállamokban. A magam részéről ugyanakkor a szabályozás sokszínűségének a lehetősége mellett foglalkozom állást, figyelemmel elsősorban arra a körülményre, hogy az egyes tagállamok más és más gazdaságpolitikai, szociálpolitikai célkitűzéseket határoznak meg, amely célkitűzések megvalósításához adott esetben szükséges az is, hogy az ingatlanokat érintő áfa szabályok tagállami szinten eltérően kerüljenek megfogalmazásra (természetesen bizonyos keretrendszer mellett).

3.4. NEGYEDIK HIPOTÉZIS

A negyedik hipotézis szerint az ingatlanok vonatkozásában kialakított sajátos áfa szabályozás rendkívül szerteágazó, amely a jogalkalmazás számára sok esetben megnehezíti a jogkövető magatartást. Láthattuk, hogy az uniós jogalkotó számottevő lépést tett az uniós szabályozás egységesítése kapcsán, azzal, hogy egységes ingatlan fogalmat és kapcsolódó teljesítési hely fogalmat határozott meg 2017-től alkalmazandóan. Ezáltal a jogalkotó lehetővé tette, hogy az ingatlan definíciója tekintetében ne az addigi gyakorlatnak megfelelő, tagállamonként eltérő nemzeti szabályozás kerüljön alkalmazásra, illetve számottevő előrelépés történt az ingatlanhoz

kapcsolódó szolgáltatások körének meghatározása tekintetében. Mindazonáltal továbbra is azt láthatjuk, hogy számos eltérő ingatlan kategóriát (beépítetlen-beépített ingatlan, építési telek, lakóingatlan) különböztet meg mind a HÉA Irányelv, mind az Áfa tv. és ezekhez más és más adókezelést társít, ezáltal egy rendkívül szerteágazó rendszert kialakítva, amely szükségszerűen megnehezíti a jogkövető magatartást. A jogalkalmazást, illetve a jogkövető magatartást az is nehezíti, hogy – amint láthattuk – az Európai Bíróság és a hazai adóhatóság értelmezése, gyakorlata sok esetben nem egyezik. Ilyen tárgykörök voltak – többek között – egyes ingatlantípusbeli elhatárolási szempontok, a közüzemi költségek továbbszámlázásának kezelése, a bérbeadás és a szálláshely-szolgáltatás elhatárolása, az adólevonási jog gyakorlásának kérdése, illetve az adóbírság alkalmazása téves adókezelés esetén. A negyedik hipotézist ezáltal szintén igazoltnak látom.

4. DE LEGE FERENDA JAVASLATOK

A doktori értekezés zárásaként az alábbiakban néhány javaslatot fogalmazok meg, amelyek véleményem szerint a jövőbeli jogalkotást, jogalkalmazást segíthetik.

4.1. ADÓZÁSI MÓDOK EGYSZERŰSÍTÉSE, FOGALMAK EGYSÉGESÍTÉSE

A szabályozás felülvizsgálatának egyik lehetséges irányaként a magam részéről az ingatlant érintő ügyletek adókezelésének egyszerűsítését, valamint az ingatlanokat érintő fogalommeghatározások egyszerűsítését jelölöm meg.

Láthattuk, hogy az egyszerűsítés, illetve a rendszer hatékonyabbá tételének jegyében több modell került kidolgozásra, amelyek alapvetően az adómentességek ellen és a teljes adóztatás (ún. full taxation) irányába mutatnak. A magam részéről e radikális modellváltást az ingatlanok terén még kiforratlannak látom, a jelenlegi egyes eltérő ingatlantípusokra vonatkozó, eltérő adókezelések (adómentesség, egyenes adózás, fordított adózás) mögött – amint azt a jelen doktori értekezésben bemutattam – minden esetben fontos megfontolások voltak, illetve vannak. Az egyes, teljes adóztatásra vonatkozó modellek egyelőre nem voltak alkalmasak ezek megdöntésére, a megítélésem szerint.

A doktori értekezésben tettem utalást az általános fordított adózási mechanizmusról (ÁFAM), amelynek lehetőségét a HÉA Irányelv biztosítja. Meglátásom szerint az ÁFAM széles körben

történő bevezetése megoldást jelenthetne a tagállamokban azon ügyletekre, ahol számottevő adókockázatot jelent az egyenes, illetve a fordított adózás helyes (helytelen) alkalmazása. Ezen esetkörbe tartozik az ingatlanhoz kapcsolódó ügyletek egy része is mint láthattuk. Az említett az irányvonalat, azaz az ingatlanok esetében főszabály szerint alkalmazandó adózási módok eltolását a fordított adózás irányába, megfontolandónak látom. Az így módosított szabályozás alapvetően az adómentesség vagy a fordított adózás mint adózási mód alkalmazását írná elő.

Ami a fogalmak egyszerűsítését illeti, azt a magam részéről uniós szinten látom leginkább megvalósíthatónak. Ennek lehetséges iránya lehet az egyes ingatlantípusok (különösen: beépítetlen ingatlan, beépített ingatlan, építési telek, lakóingatlan) Héa Irányelvben (vagy végrehajtási rendeletben) történő definitív, eltérést nem engedő meghatározása. E tekintetben jó példaként szolgál az ingatlan fogalmának meghatározása, amely az addigi tagállami szinten felmerülő értelmezési bizonytalanságok megoldásához nagyban hozzájárult.

4.2. A HATÓSÁGI JOGALKALMAZÁS UNIÓS JOGGYAKORLATTAL TÖRTÉNŐ EGYSÉGESÍTÉSE, A JOGALKALMAZÓI GYAKORLAT MEGISMERHETŐVÉ TÉTELE

Amint arra tettem utalást, a szabályozás összetettségén túlmenően a jogalkalmazást az is nehezíti, hogy az Európai Bíróság és a hazai adóhatóság értelmezése, gyakorlata sok esetben nem egyezik. A véleményem szerint a hazai hatósági jogalkalmazásnak szükséges lenne törekednie ezen különbségek áthidalására a jogértelmezés irányainak kiigazítása útján, amint például azt láthattuk az ún. fiktív számlás ügyek esetében az adólevonási jog gyakorlásának területén.

Mindemellett számottevő problémaként látom, hogy a hazai adóhatóság álláspontja számos ingatlant érintő kérdésben nyilvánosan nem ismerhető meg, ezáltal szintén megnehezítve az adózói jogalkalmazást, illetve jogkövető magatartást. Álláspontom szerint szükséges volna a témát érintően több hatósági tájékoztató, állásfoglalás közzététele.

4.3. SZOCIÁLPOLITIKAI CÉL ELŐSEGÍTÉSE

A doktori értekezésben számos kritika került megfogalmazásra az új lakások értékesítéséhez kapcsolódó kedvezményes adómérték kapcsán. Véleményem szerint erre tekintettel indokolt a hazai szabályozás felülvizsgálata annak érdekében, hogy hatékonyabban legyen képes a

szociálpolitikai célokat szolgálni. A szabályozás felülvizsgálatának lehetséges irányaként a magam részéről a vevő személyének specifikálását javaslom. E vonatkozásban azt értem, hogy a kedvezményes adómérték alkalmazását ahhoz kötném, hogy a vevő magánszemély, akár meghatározásra kerülhetne bizonyos maximális életkor, a helyben lakás követelménye vagy, hogy az érintett lakás első lakástulajdonként szolgáljon. Az említett követelmények a meglátásom szerint jóval alkalmasabbak lennének a szociálpolitikai célok elérésére.

E tekintetben javaslom az olasz lakásértékesítésre vonatkozó áfa szabályozás megvizsgálását, amelynek szabályait a II. rész 1.3. fejezetében mutattam be. A vevő személyének, illetve bizonyos körülményeinek specifikálásán túl megfontolandó lehet a kedvezményes áfa szabályozás alkalmazását úgy alakítani, hogy az értékesítést az általános adómérték terhelje, de a vevő magánszemély hozzájuthasson az államtól kapott adóvisszatérítés formájában a felmerült áfa egy részéhez vagy teljes egészéhez. Ezáltal biztosítható lehet, hogy a kedvezményes adómérték okozta előnyök ne a kivitelezőnél, hanem a vevő magánszemélyeknél realizálódjanak, amely a szabályozás valós célja. Mindemellett megfontolandónak látom a kedvezményes adómérték kiterjesztését az új lakáson túlmenően további ingatlanok vonatkozásában is. A jelenlegi szabályozás mellett számos nem új lakás értékesítése, továbbá az ezen ingatlanokhoz kapcsolódó építési-szerelési munka 27%-os adómérték alá esik, amely ezen ingatlanokat szükségszerűen kedvezőtlenebb helyzetbe hozza. Történik ez annak ellenére, hogy – amint az a II. rész 1. fejezetében ismertetésre került – a hazai lakásállomány jelentős részben elavult, nem korszerű ingatlanokból áll, amelyek korszerűsítése szintén rendkívül fontos, akár szociálpolitikai érdek.

4.4. AZ ÁFA ÉS ILLETÉK SZABÁLYOK ESETLEGES ÖSSZEKAPCSOLÁSA

Ami csak a hazai szabályozást illeti, a felülvizsgálat lehetséges irányait keresve áttekintettem az egyes tagállami példákat az ingatlanhoz kapcsolódó ügyletek adókezelése kapcsán. A jelenlegi hazai szabályozás alapján az ingatlan tulajdonjogának átruházása esetén az áfán túlmenően főszabály szerint illetékfizetési kötelezettséggel is kell számolni. Számos ügylet ezáltal egyidejűleg áfa és illetékfizetési kötelezettséggel is jár, amely jelentős terhet jelent a vevő (szerző) fél számára.

Ennek kapcsán lehetséges szabályozási példaként említem a horvátországi szabályozást,²⁸ amelyben illetékfizetési kötelezettség ingatlan szerzése esetén akkor merül fel, ha az adott (megszerzett) ingatlan értékesítése nem esik áfafizetés alá a horvát szabályok szerint. Az ingatlan értékesítése akkor áfa köteles (azaz akkor nem merül fel illeték fizetési kötelezettség), ha építési telek értékesítéséről vagy olyan beépített ingatlan értékesítéséről van szó, amelynek első használatbavétele még nem történt meg vagy megtörtént, de azóta nem telt el 2 év. Úgymond régi ingatlan megszerzése esetén tehát illetékfizetési kötelezettség merül fel, míg építési telek, illetve új ingatlan esetében nem. E szabályozás lehetővé tenné az áfa és az illeték duplikációjának elkerülését.

4.5. AZ ÁFA TV. ÖSSZES HASZNOS ALAPTERÜLET FOGALMÁNAK ÚJ ÉPÍTÉSÜGYI SZABÁLYOZÁSHOZ TÖRTÉNŐ IGAZÍTÁSA

2024-2025 folyamán a hazai építésügyi szabályozás teljes körű felülvizsgálata zajlott, illetve zajlik, amelynek eredményeképpen hatályba lépett az Méptv.,²⁹ valamint a TÉKA³⁰ a több évtizede a szabályozás gerincét adó Étv.³¹ és OTÉK³² helyett. Amint arra a doktori értekezésben utaltam, a kedvezményes adómérték alá tartozó új lakás fogalmának kulcseleme az összes hasznos alapterület, mivel a kedvezményes adómérték csak bizonyos összes hasznos alapterületig (150 és 300 négyzetméter) alkalmazható. A jelen doktori értekezés véglegesítésekor (2025. márciusban) az Áfa tv. az összes hasznos alapterület meghatározásánál (Áfa tv. 259. § 13/A. pont) továbbra is az OTÉK-re hivatkozik, amely jelenleg már nem hatályos. Véleményem szerint indokolt az Áfa tv. vonatkozó rendelkezésének hatályos építésügyi szabályokhoz történő igazítása, az Méptv., valamint a TÉKA vonatkozó rendelkezéseire történő hivatkozással.

²⁸ Ld. <https://gov.hr/en/real-estate-transfer-tax/1464>

²⁹ A magyar építészettről szóló 2023. évi C. törvény.

³⁰ A településrendezési és építési követelmények alapszabályzatáról szóló 280/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet.

³¹ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény.

³² Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet.

5. A TÉMAKÖRBEN KÉSZÜLT PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE

I. Az egyenes, illetve a fordított adózás téves alkalmazásából eredő jogkövetkezmények megítélése kapcsán kialakult joggyakorlat

Megjelenés: IUSTUM AEQUUM SALUTARE 2021/3.

A szabályozás differenciáltságára tekintettel az ingatlanügyletek kapcsán kiemelkedő kockázatot jelent az ügylet nem megfelelő kezelése áfa szempontból. Amennyiben az érintett felek nem megfelelően minősítik az ügyletet, az adóhatóság az értékesítő vagy a beszerző fél esetében adóhiányt állapíthat meg, valamint egyéb hátrányos jogkövetkezményeket alkalmazhat. Az Európai Bíróság az adólevonási jog gyakorlásának vizsgálata során a tartalmi követelmények teljesítésére helyezi a hangsúlyt, míg a formai követelmények megsértése esetén a levonási jog csak igen szűk körben korlátozható. Ugyanakkor amennyiben az ügylet az egyenes adózás helyett a fordított adózás hatálya alá tartozik, nem minősül az uniós joggal ellentétesnek, ha az adóhatóság megtagadja a vevő adólevonási jogát, a vevő által tévesen fizetett többletadót a vevőnek szükséges visszaigényelnie az adóhatóságtól. A tanulmányban az Európai Bíróság fenti jogkérdések vizsgálata kapcsán hozott döntései, az e döntésekben lefektetett elvek, illetve az ezekkel kapcsolatos főbb megfontolások kerültek összefoglalásra.

II. Az építési telek fogalom meghatározásának kérdései az általános forgalmi adózás területén

Megjelenés: PÁZMÁNY LAW WORKING PAPERS 2022/3.

Az általános forgalmi adózás területén az építési telek értékesítésére az egyéb ingatlan értékesítésektől számottevően eltérő szabályozási rezsim vonatkozik, mégis a gyakorlatban jelentős számban merülnek fel olyan esetek, amikor az építési telek fogalmának meghatározása (ideértve különösen az építési telek építési teleknek nem minősülő beépítetlen ingatlantól történő elhatárolását) és ezáltal az ügylet helyes adózási következményeinek megállapítása problémát jelent az adóalanyok számára. Az értelmezést nehezíti, hogy az uniós jog a hazai jogalkotó számára – bizonyos korlátok

között – szabad kezet biztosít, ezáltal az Európai Bíróság döntései kevés szempontot tartalmaznak az építési telek általános forgalmi adó törvény szerinti fogalmának egyes elemei vonatkozásában. A tanulmány az építési telek uniós jogban, valamint a hazai jogban szereplő fogalmának, illetve az egyes, meghatározó jelentőségű fogalmi elemek kapcsán kialakult hatósági és bírósági joggyakorlatnak a bemutatását célozza, kitérve az értelmezéssel kapcsolatos problémafelvetésekre, lehetséges értelmezési irányokra.

III. Az ingatlan fogalmának meghatározásával kapcsolatos kérdések az általános forgalmi adózás területén

Megjelenés: In: Bándi Gyula - Pogácsás Anett (szerk.): Állandóság és alkalmazkodás. Válogatott doktorandusz tanulmányok. Pázmány Press, Budapest, 2023.

Az uniós jogban, illetve a hazai jogban 2017-től új, egységes áfa szempontú ingatlan fogalom került bevezetésre. A fogalommeghatározás új korszakot nyitott az ingatlan fogalmának áfa tekintetében történő értelmezése vonatkozásában. Az ingatlan széles körű meghatározására tekintettel az egyes ügyletek elemzése során kiemelt figyelmet szükséges fordítani arra, hogy abban ingatlan érintett-e, különösen azért, mert e fogalom áfa szempontból olyan esetekre is vonatkoztatható lehet, amelyek a szó köznapi értelemben véve (amely jellemzően a földet és a rajta álló épületeket tekinti ingatlannak) vagy más hazai adónemek esetében nem minősülnek ingatlannak. Mindemellett adott esetben olyan ügyletekre is az ingatlanokra vonatkozó áfa szabályozás lehet irányadó, amelyek egyébként jogi értelemben véve nem tartoznak e körbe. A tanulmányban az ingatlan fogalom bemutatására, az e vonatkozásban kialakult joggyakorlatra, illetve értelmezési nehézségekre tértem ki.

IV. A lakóingatlan értékesítés áfa mértékének csökkentése – a szociálpolitika eszköze?

Megjelenés: IUSTUM AEQUUM SALUTARE 2024/3.

Az ingatlanok általános forgalmi adó kezelésének meghatározása – elsődlegesen az új lakóingatlanokra vonatkozó kedvezményes adómérték alkalmazásával – az elmúlt években visszatérő adópolitikai eszköz Magyarországon. 2010-től kezdődően fontos

adópolitikai célkitűzés volt, hogy az adókon belül egyre hangsúlyosabbá váljanak a fogyasztási típusú adók a jövedelmeket terhelő adókkal szemben és a bonyolult, illetve túlszabályozott adózási és adóbeszedési rendszer, köztük az áfafizetés és az áfabeszedés rendszere megújuljon. Az utóbbi időszakban az általános forgalmi adót érintően kiadott értekezések számottevő részét tették ki az új lakások értékesítése kapcsán bevezetett 5%-os adómérték alkalmazhatóságával kapcsolatos kérdések, illetve értelmezések. Ennek kapcsán kiemelendő, hogy a szabályozás 2024 végéig továbbra is hatályba van (illetve bizonyos feltételekkel egészen 2028 végéig), továbbá nem zárható ki annak további évekre történő meghosszabbítása, figyelemmel az elmúlt évek tendenciáira. A tanulmányban azt elemeztem, hogy mennyiben igazságos a kedvezményes adómérték meghatározása olyan, a gazdaságban kiemelt szerepet betöltő szektor, mint a lakóingatlan értékesítések vonatkozásában, illetve valójában szolgált, valamint szolgálhat-e szociálpolitikai célokat az adómérték csökkentése, mint ahogyan az a törvényi indokolásból kitűnik.

V. Az ingatlan bérbeadás áfa szempontú kezelése

Megjelenés: PÁZMÁNY LAW WORKING PAPERS 2025/2.

Az ingatlan bérbeadás – az ingatlan értékesítés mellett – a gazdasági élet egyik leggyakrabban előforduló ügylettípusa. Az áfa törvény a bérbeadás (illetve bérbevétel) vonatkozásában külön fogalmat tartalmaz. A fogalom alapján a bérleti szerződésen alapuló jogviszony mellett minden olyan egyéb jogviszony is bérbeadásnak minősül, amelynek tartama alatt a jogosult az ellenérték egészét vagy túlnyomó részét a termék időleges használatáért téríti vagy téríteni köteles a kötelezettnek. E fogalommeghatározásból következik, hogy a klasszikus bérbeadáson túlmenően bármely olyan konstrukció bérbeadásnak minősül, amely vonatkozásában az ingatlan időleges használatért ellenérték fizetendő, azaz nem a polgári jogi besorolás irányadó. A tanulmányban az ingatlan bérbeadáshoz kapcsolódó adókezelés, illetve az ingatlan bérbeadás egyes sajátos esetei (így különösen: szálláshely-szolgáltatás, közlekedési eszköz elhelyezésének, parkolásának biztosítását szolgáló ingatlanok bérbeadása) kapcsán felmerülő áfa kérdések kerülnek elemzésre.

VI. Reducing VAT rates on residential property sales – a tool of social policy?

Megjelenés: In: Horváthy Balázs, Knapp László (szerk.): Twenty years in the European Union: Membership experiences and visions for enlargement, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Európa-tanulmányok Központ, Győr, Magyarország, 2024.

A tanulmányban a lakóingatlanokhoz kapcsolódó kedvezményes adómérték bevezetésének hatásait vizsgáltam némiképp eltérő megközelítésben. A tanulmány különlegességét adja, hogy ez az egyetlen nem magyar nyelven készült anyag az eddigi munkák közül.

VII. A beépített ingatlanok meghatározásának kérdései az általános forgalmi adó szabályozásban

Megjelenés: Pro Futuro 2025.

A beépített ingatlanok körét nem tekinthetjük homogénnek általános forgalmi adó szempontból. Megkülönböztetünk beépítés alatt álló (egyes forrásokban, illetve adóhatósági állásfoglalásban is szereplő szóhasználat szerint félkész), új, illetve régi (használt) beépített ingatlant. E további bontás, illetve csoportosítás szintén azzal van összefüggésben, hogy az egyes ingatlantípusok vonatkozásában más és más áfa implikációkat tartalmaz a jogi szabályozás. Figyelemmel arra, hogy a figyelembeveendő szempontrendszer meglehetősen összetett, ezért az egyes ügyletek elemzése során kiemelt figyelmet szükséges fordítani arra, hogy abban ingatlan érintett-e. Amennyiben igen, további vizsgálat szükséges annak a megállapítása kapcsán, hogy az adott ingatlan beépített ingatlannak minősül-e áfa szempontból, illetve e kategórián belül mely ingatlantípusba tartozik. E besorolás ugyanis jelentős befolyással bír az adott ingatlanhoz kapcsolódó ügyletek helyes áfa szempontú minősítése tekintetében. Az említett körülményekre tekintettel a tanulmányban az egyes beépített ingatlantípusok fogalmi elemeinek, illetve elhatárolási szempontjainak áttekintésére került sor, kitérve az irányadó Európai Bíróság által hozott döntésekben megmutatkozó elvekre, illetve a hazai hatósági, bírósági értelmezésekre.