



A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának
h a t á r o z a t a

Az ügy száma: Köf.5034/2014/5.

A tanács tagja: dr. Kozma György a tanács elnöke; dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó előadó bíró; dr. Balogh Zsolt bíró

Az indítványozó: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(Budapest, Csalogány u. 47-49.)

Az érintett önkormányzat: Budapest Főváros XXI. kerület Csepel Önkormányzata
(Budapest, Szent Imre tér 10.)

Az ügy tárgya: telekadó kivetése köztemető esetében

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy a Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzata Képviselő-testületének az egyes helyi adókról szóló 50/2011. (XII. 15.) önkormányzati rendelete 2012. január 1. és 2012. május 14. között hatályos 12. § (2) bekezdése törvényellenes volt;
- megállapítja, hogy a Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzata Képviselő-testületének az egyes helyi adókról szóló 50/2011. (XII. 15.) önkormányzati rendelete 2012. január 1. és 2012. május 14. között hatályos 12. § (2) bekezdése nem alkalmazható a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.32.572/2012., 5.K.32.573/2013., 5.K.32.575/2013., valamint az 5.K.33.677/2013. számú folyamatban lévő pereiben, valamint valamennyi, a törvényellenesség megállapítása időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben;
- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

1. Budapest Főváros Kormányhivatala másodfokú adóhatósággént helybenhagyta a Budapest Főváros XXI. kerület Csepel Önkormányzatának jegyzője elsőfokú adóhatóság által meghozott határozatot, amely a B. T. I. Zrt.-t (a továbbiakban: adózó)
 - a Budapest XXI. kerület Krizantém utca, 200198 helyrajzi számú belterület, köztemető funkciójú telke után 125.115 forint,
 - a Budapest XXI. kerület Krizantém utcai, 200195 helyrajzi számú belterületi, köztemető funkciójú telke után 109.955 forint,
 - a Budapest..... helyrajzi számú belterületi, köztemető funkciójú telke után 4.110.750 forint,
 - végül a Budapest helyrajzi számú telke után 66.947 forint telekadó megfizetésére kötelezte a 2012. január 1. és 2012. május 14. közötti időszakot érintően.

2. Az adózó keresete folytán eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) az előtte folyamatban lévő 5.K.32.572/2012., 5.K.32.573/2013., 5.K.32.575/2013., valamint az 5.K.33.677/2013. számú folyamatban lévő pereinek tárgyalását felfüggesztette és a Kúria Önkormányzati Tanácsához fordult a Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzata Képviselő-testületének az egyes helyi adókról szóló 50/2011. (XII. 15.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 2012. január 1. és 2012. május 14. között hatályos 12. § (2) bekezdése törvényességi vizsgálata, és megsemmisítése iránt.

3. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a bíróságok igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. § (5) bekezdés első fordulata alapján elrendelte az indítványok alapján indult norma-felülvizsgálati eljárások egyesítését, mivel az indítványok tárgya egymással összefügg.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

4. A Bíróság indítványát azzal indokolta, hogy az Ör. 12. §-a szerinti adómérték nincs összhangban a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Helyi adó tv.) 6. § c)-d) pontjaival. Figyelemmel a per adataira, a perbeli adótárgy funkciójára, a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5081/2012/4. számú határozatában foglaltakra kétséges, hogy az Ör.-ben szabályozott adómérték megfelelt a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti elveknek.

5. Az érintett önkormányzat – a Bszi. 52. §-a alapján részére kézbesített indítványra tekintettel, határidőben – állásfoglalást nyújtott be a Kúriához. Állásfoglalásában az indítvány elutasítását kérte arra tekintettel, hogy az Ör.-beli telekadó-mérték megfelel úgy a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti, mint a Kúria hivatkozott határozatában megfogalmazott elveknek.

6. Kifejtette, hogy a telek adó kivetésének joga az érintett önkormányzatot a Helyi adó tv. 1. § (1) bekezdése és 2. §-a alapján illeti meg. A tárgybeli ingatlanra pedig az érintett önkormányzat azért volt jogosult adókivetési jogát gyakorolni, mert a törvényalkotó a temetőtereket 2012. január 1. és 2012. május 14. közötti időben az 52. § 16. pontja szerint beleértette a „telek” fogalmába. Utalt továbbá arra is, hogy az érintett önkormányzat által meghatározott adómérték – különösen az adott év 301,5 forint mértékű adómaximumára – messzemenően figyelemmel volt az adóztatott telek értékére, az nem volt eltúlzottnak tekinthető. Az érintett önkormányzat mindemellett adómentességi okokat is megállapított, ám önmagában „az a tény, hogy az egyik adózó a Fővárosi Önkormányzat hatáskörébe tartozó közfeladatot lát el, nem lehet adómentességi ok.”

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

7. Előjáróban rögzíti a Kúria Önkormányzati Tanácsa azt, hogy az érintett önkormányzat a támadott Ör.-t az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésére visszavezethető, a Helyi adó tv. rendelkezései alapján végrehajtó jellegű jogalkotói jogkörében alkotta meg. Ezért az Ör. nem lehet ellentétes – egyéb jogszabályi rendelkezések mellett – a Helyi adó tv. szabályozásával sem.

8. A Helyi adó tv. 5. § a) pontja jogosítja az önkormányzatokat vagyoni típusú adók kivetésére, az adójogi jogalkotás egyéb, általános kereteit pedig a 6. § adja meg. A Helyi adó tv. a vagyoni típusú adók különös szabályai között, a 21. és 22. §-aiban szabályozza az adó alapját és – a 6. § c) pontjának figyelembe vétele mellett – annak mértékét.

9. A Bíróság indítványa alapján az Önkormányzati Tanácsnak – a tárgykörben meghozott Köf.5022/2014. számú határozatától némileg eltérő ténybeli körülményekre is figyelemmel – arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy jogszerűen terhelte-e az alapper felperesét az Ör. 2012. január 1. és május 14. közötti időben az Ör. 12. §-a szerinti telekadóval.

10. Az Önkormányzati Tanács Köf.5051/2013. számú határozatának (a továbbiakban: Köf.h.) II.4. pontjában összefoglalt szabályozás-történet alapján egyértelmű, hogy a törvényalkotó a köztemető funkciót ellátó telkeket nem vette ki az adótárgyak közül a 2012. január 1. és május 14. közötti szabályozási időszakban – szemben a 2011. november 30-ig hatályos és a 2012. május 15-étől hatályos szabályozással. A Helyi adó tv. 1. § (1) bekezdése értelmében „[e] törvény felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat képviselő-testülete (a továbbiakban: önkormányzat) rendelettel az illetékességi területén helyi adókat (a továbbiakban: adót) vezethet be.” A helyi adó kivetésére tehát az érintett önkormányzat törvényi felhatalmazás alapján válik jogosulttá, de az csupán lehetőség a számára.

11. Az érintett önkormányzat által állásfoglalásában hivatkozott Köf.h. II.8. pontja kifejezett utalást tartalmaz arra, hogy a települési önkormányzati jogalkotókat a Helyi adó tv. szabályozása nem mentesíti, sőt ilyen esetekben is kötelezi a helyi sajátosságok figyelembe vételére. A Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti szempontok „...indokolhatják az egységesen meghatározott nm-alapú adómérték differenciálását. Egyéb mentességi ok, illetve mentességi lehetőség hiányában az önkormányzatoknak az adóalap meghatározásakor van lehetőségük az önkormányzati közfeladatokat szolgáló földterületek esetében e sajátosság értékelésére.” E megállapítás a Köf.5022/2014. számú határozatra tekintettel azzal egészítendő ki, hogy a „helyi sajátosságokat” nem csupán az adómérték meghatározásánál kell az önkormányzati jogalkotónak értékelnie, hanem önmagában az adó kivetésének megfontolását is indokoltta tehetik.

12. Az Önkormányzati Tanács eddig gyakorlatában több alkalommal foglalkozott a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti, az önkormányzat gazdálkodási követelményeivel és az adózó teherbíró képességével egyenértékű követelménynek minősülő „helyi sajátosságok” tartalmának meghatározásával. Az adómérték meghatározásakor figyelembe veendő szempontok bármelyikének sérelme az Ör. vonatkozó rendelkezése törvényellenességének megállapítására vezet.

13. Az Önkormányzati Tanács helyi sajátosságként tekintett az eddigiekben a külterületi ingatlanok méretbeli sajátosságaira, a funkcióbeli különbségekre (pl. a Kúria Köf.5045/2013. számú határozata), a településen belüli elhelyezkedésre (pl. a Kúria Köf.5001/2013. számú határozata). Az adótárgy funkciója eredményezhet olyan sajátosságot, amelyre tekintettel kell lenni a telekadó mértékének megállapításakor.

14. Budapest az Alaptörvény F) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország fővárosaként egy természetes földrajzi egységet, egy települést alkot. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 22. § (1) bekezdése a főváros kétszintű önkormányzati rendszerét rögzíti, amelyben a „[a] fővárosi és a kerületi önkormányzatok önkormányzati alapjogaikat tekintve egyenlőek, feladat- és hatásköreik egymástól eltérőek.”

15. Az Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontja ellátandó helyi önkormányzati feladatként írja elő „különösen” a településüzemeltetés körében a köztemetők kialakítását és fenntartását. E feladat a főváros-kerületek viszonyában az Mötv. 23. § (4) bekezdés 9. pontja értelmében a Fővárosi Közgyűlést terheli. A kétszintű önkormányzati rendszer folyamányaként tehát szükségképpen vannak olyan települési önkormányzati feladat- és hatáskörök, amelyek amiatt, mert a főváros egészét, illetőleg több kerületet érintenek, nem utalhatók a kerületi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe. Ezért az Mötv. a helyi önkormányzatot megillető/terhelő feladat- és hatásköröket is meg kell, hogy ossza a főváros és a kerületek önkormányzatai között. A hatáskörök és feladatok, önkormányzati alapjogok és kötelezettségek sajátos viszonyrendszere azonban az össze települési érdekűség miatt nem

vezethet az önkormányzati jogok ellenérdekelt gyakorlására, a kötelezettségek ellenérdekelt teljesítésére.

16. A Kúria a 14-15. pontokban tett megállapításai alapján - az Alkotmánybíróság 2011. október 25-én kelt 821/B/2009. AB határozatában foglaltakhoz hasonlóan - utal arra, hogy az elbírált eset háttérében is az a probléma áll, hogy a köztemetők fenntartásának közszolgáltatása a fővárosi önkormányzatot terheli, amely e feladatnak a tulajdonában álló adózó révén tesz eleget. Ugyanakkor a telekadó megállapításának a jogával a kerületi önkormányzatok rendelkeznek

17. Az Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontja, illetve 23. § (4) bekezdés 9. pontja szerinti önkormányzati feladat – kommunális - közszolgáltatás, amelyet ezért bárki igénybe vehet. Megszervezéséért a települési önkormányzatoknak, végső fokon az államnak kell helytállnia, és amely közszolgáltatás igénybe vételéből nem zárható ki senki. A köztemetők fenntartását az Mötv. 15. pontban ismertetett rendelkezései a főváros és a kerületek viszonylatában a főváros számára írja elő. Ez annak az elismerése, hogy e közszolgáltatás megszervezése a település egészét, így az érintett önkormányzat lakóközösségét is érintő kötelezettség. A főváros kebelén belül működő kerületi önkormányzatok a kötelezettség oldaláról érintettjei, a helyi közösség oldaláról jogosultjai e feladatnak, e közszolgáltatás megszervezésének és biztosításának.

18. Ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a telekadó mértékének meghatározásakor a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti „helyi sajátosság” körében értékelendő az, hogy az érintett önkormányzat illetékességi területén köztemető közszolgáltatási funkcióval terhelt telek is van, mivel e közszolgáltatásnak az érintett önkormányzat – és az önkormányzatot alkotó helyi közösség - is érintettje.

19. Az érintett önkormányzat jogalkotói autonómiájába tartozik az, hogy a Helyi adó tv. 6. § d) pontja alapján milyen körre terjeszti ki az adó alóli mentesség lehetőségét. A vizsgált esetben az Ör. 10. §-a szerinti mentesség csak a magánszemélyek tulajdonában álló telkekre terjedt ki. Helyi sajátossággként azonban törvényi kötelezettség lett volna értékelni az adókimutatásakor az illetékességi területén lévő köztemető funkciót betöltő telkek esetében e sajátos közszolgáltatási funkciót.

20. Az érintett önkormányzat állásfoglalásából egyértelműen kitűnően az Ör. valamennyi telek esetében - függetlenül annak funkciójától és méretétől -, egységes adómértéket alkalmazott. Tagadhatatlan tény, hogy az egységesen meghatározott 100 forint/nm évi adómérték – a 2012-ben érvényesülő 301,5 forintos adómaximum viszonylatában – abszolút értelemben nem minősíthető eltúlzottnak. Az alapperbeli adózó esetében azonban nem az adómérték – az adóztatott vagyontömeg értéke -, hanem az általa ellátott közszolgáltatási feladat és annak teljesítéséért a fővárosi önkormányzatnak az érintett önkormányzattal közösen viselt felelőssége minősül olyan „helyi sajátosságnak”, amelyet az érintett önkormányzatnak törvényi kötelezettsége lett volna értékelni az adókimutatás során.

21. A 13-19. pontokban kifejtettek értelmében a Kúria Önkormányzati Tanácsa nem a Köf.5081/2012. számú határozatát tekintette „precedens” határozatának, mivel a Bíróság indítványa alapján nem az adó mértékének konfiskáló jellegét, hanem azt kellett megítélnie, hogy az adóztatott vagyontárgy sajátos közfunkciója miként befolyásolja a telekadó kimutatásának jogát.

22. Mindezen indokok alapján a Kúria a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pont második fordulata alapján megállapította, hogy az Ör. 12. § (2) bekezdése az adózó viszonylatában a Helyi adó tv. 6. § c) pontjába ütközően törvényellenes. A Bszi. 56. § (4) bekezdése értelmében a Kúria határozata nem érinti a meghozatalát megelőzően létrejött jogviszonyokat, valamint a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Ugyanakkor a Kúria a Bszi. 56. §

(5) bekezdésén alapuló rendelkezésével a folyamatban lévő és a jelen határozat rendelkező részében, illetve az indokolás 1. pontjában megjelölt számú perekben kizárta a törvényellenesnek minősített rendeleti szabályozás perbeli alkalmazását.

A döntés elvi tartalma

23. *A fővárosi önkormányzatot terhelő össze települési érdekű feladat esetén a kerületi önkormányzat a telekadó mértékének meghatározásakor a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti „helyi sajátosság” körében köteles értékelni azt a körülményt, hogy illetékességi területén köztemető közszolgáltatási funkcióval terhelt telek is van, mivel e közszolgáltatásnak a kerületi önkormányzat – és az önkormányzatot alkotó helyi közösség - is érintettje.*

Alkalmazott jogszabályok

24. Alaptörvény F) cikk (1) bekezdés; 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. §; 23. §; 1990. évi C. törvény 1. §; 6. §; 17. §; 21-22. §-ok.

Záró rész

25. A Magyar Közlönyben és az önkormányzati rendelettel azonos módon való közzététel elrendelésére a Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontja alapján került sor.

26. A döntés elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2014. november 4.

Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt sk. bíró