

K Ú R I A (<http://www.kuria-birosag.hu>)

> Köf.5.066/2014/4. számú határozat

## **Köf.5.066/2014/4. számú határozat**

**A KÚRIA  
Önkormányzati Tanácsának**

**h a t á r o z a t a**

**Az ügy száma:** Köf.5066/2014/4.

**A tanács tagja:** dr. Kalas Tibor a tanács elnöke; dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó előadó bíró; dr. Balogh Zsolt bíró

**Az indítványozó:** Kúria Kfv.V. tanácsa

**Az érintett önkormányzat:** Budapest Főváros XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzata (Budapest, Szent Imre tér 10.)

**Az ügy tárgya:** telekadó kivetése köztemető esetében

### **Rendelkező rész**

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

megállapítja, hogy a Budapest XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló, többször módosított 37/2008. (XI. 28.) Ök. számú rendelete 2012. január 1. és 2012. május 14. között hatályos 7. §-a törvényellenes volt; megállapítja, hogy a Budapest XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló többször módosított 37/2008. (XI. 28.) Ök. számú rendelete 2012. január 1. és 2012. május 14. között hatályos 7. §-a nem alkalmazható a Kúria Kfv.V.35.578/2013. számú folyamatban lévő perében, 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 adóhatóságként módosította a Budapest Főváros XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala Közigazgatási és Adóosztályának elsőfokú adóhatóságként meghozott határozatát, így a Budapesti Temetkezési Intézet Zrt.-t (a továbbiakban: adózó) 26.248.989 forint telekadó megfizetésére volt köteles [REDACTED] helyrajzi számú belterületi, köztemető funkciójú telke után a 2012. január 1. és 2012. május 14. közötti időszakot érintően.

Az adózó keresete folytán eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az adózó által benyújtott keresetet elutasította. A felperes felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria

az előtte folyamatban lévő Kfv.V.35.578/2013. számú végzésével felfüggesztette az előtte folyamatban lévő per tárgyalását és a Kúria Önkormányzati Tanácsához fordult a Budapest XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló, többször módosított 37/2008. (XI. 28.) Ök. számú rendelete 2012. január 1. és 2012. május 14. között hatályos 7. §-a törvényességi vizsgálata, megsemmisítése és perbeli alkalmazásának kizárása iránt.

### **Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása**

2. A Bíróság indítványát azzal indokolta, hogy az Ör. 7. §-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.

3. Az érintett önkormányzat – a bíróságok igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: 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.

4. Kifejtette, hogy a az önkormányzat gazdasági alapját részben a helyi adó képezi. Pusztán az érintett telek temető funkciója nem jelenti az adózó csökkent teherviselő képességét, figyelemmel arra is, hogy az általa nyújtott szolgáltatás folyamatos bevételt jelent, piaci verseny hiányában kialakított áron.

### **A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása**

5. Előljáróban 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.

6. 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.

7. A bírói kezdeményezés alapján az Önkormányzati Tanácsnak arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy jogszerűen terhelte-e az adózót a 2012. január 1. és május 14. közötti időben az Ör. 7. §-a szerinti mértékű adóval. Az Ör. 7. §-a értelmében „[a] telekadó éves mértéke a kerület egész területén egységesen: 301 Ft/nm”.

8. A kérdés megválaszolását megelőzően az alábbi jogi tényeket szükséges rögzíteni: az adózó olyan gazdálkodó szervezet, amely Fővárosi Közgyűlés köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 58/2000. (X. 26.) Főv. Kgy. rendelete (a továbbiakban: Kgy.r.) peresített időszakban hatályos 1. § h) pontja alapján „köztemető fenntartási feladatok ellátására kötelezett szerv”, amely „a fővárosban a köztemető fenntartói kötelezettség alanya” (...), kifejezetten a Fővárosi Közgyűlés temetkezési közszolgáltatási kötelezettségének céljaira létrehozott gazdálkodó szerv.

9. Rögzítendő továbbá az is, hogy a temetőkről és a temetkezésről 1999. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ttv.) 3. § a) és b) pontjai, valamint az azzal azonosan szabályozó Kgy.r. 1. § a) és b) pontjai értelmében a temető meghatározott rendeltetéssel bíró, „különleges terület”, míg a köztemető az a terület, „(...) amelyben az önkormányzat - a temető tulajdonosával kötött megállapodás alapján - a köztemető fenntartására vonatkozó kötelezettségét teljesíti.”

10. Az érintett önkormányzat által adótárgyként kezelt telkek a Kgy.r. hatálya alá tartozó temetők, amelyek a 2. § (1) bekezdésében hivatkozott 1. számú melléklet 1/A. számú melléklete szerinti „köztemetői megállapodással érintett temetőterületek”, azaz funkciójukat tekintve köztemetők.

11. Szükséges rögzíteni továbbá azt is, hogy a Helyi adó tv. 3. § (2) és (3) bekezdései – figyelemmel a Helyi adó tv. perbeli időszakban hatályos 52. § 26. és 35. pontjaira – az alapperbeli adózóra nem vonatkoztathatók. Mindazonáltal az adózó vállalkozási tevékenységének tartalma jogszabályi keretek között érvényesülő közszolgáltatás.

12. 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.

13. A 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 az „helyi sajátosságokat” nem csupán az adómérték meghatározásánál kell az önkormányzati jogalkotónak értékelnie, hanem önmagában az adó kivetésének megfontolását is indokoltá tehetik.

14. 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.

15. 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.

16. 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.”

17. 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 folyamánként 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 össztelepülési érdekűség miatt nem vezethet az önkormányzati jogok ellenérdekelt gyakorlására, a kötelezettségek ellenérdekelt teljesítésére.

18. A Kúria a fentebb 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.

19. 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.

20. 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.

21. Az érintett önkormányzat állásfoglalásából egyértelműen kitűnően az Ör. valamennyi telek esetében - függetlenül annak funkciójától és méretétől -, egységes adómértéket alkalmazott. Az érintett önkormányzat illetékességi területén a 2012. év első négy hónapjában alkalmazott 301 forint/nm évi adómérték – a 2012-ben érvényesülő 301,5 forintos adómaximum viszonylatában – kiugróan magas volt. Megállapítható, hogy az érintett önkormányzat a mérték megállapításakor lényegesen meghaladta a Helyi adó tv. által a tételesen megállapított telekadó mértékhez rendelt 200 forint/nm mértékű felső határt, de lényegében elérte a 6. § c) pontja szerint abszolút felső határértéket. A vizsgált

telekadó mérték abszolút értelemben is magasnak minősítendő, amelynek az érintett önkormányzat állásfoglalásában nem adta indokát. Az adózó esetében egyebekben 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.

22. Mindezen indokok alapján a Kúria a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pont második fordulata alapján megállapította, hogy az Ör. 7. §-a 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.

23. Az érintett önkormányzat állásfoglalásában kérte, hogy a bírói kezdeményezés megalapozottsága esetén a Kúria csak a folyamatban lévő perben történő alkalmazhatóságot zárja ki. A kérdés a Bszi-n alapuló alkalmazási tilalom elrendelésének hatályát érintő felvetés. A Bszi. 56. § (5) bekezdése értelmében: „(...) az önkormányzati rendelet (...) más jogszabályba ütközőnek ítélt rendelkezése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben”. A Bszi. idézett rendelkezése – az 56. § (4) bekezdésének fényében – azt jelenti, hogy az Ör. 7. §-a szerinti adómérték törvényellenességének megállapítása visszamenőlegesen nem teszi vitathatóvá a 2012. január és 2012. május 14. közötti időre kivetett és megfizetett adókötelezettségeket. A Kúria határozata csak akkor érvényesül – de akkor a törvény erejénél fogva és nem a kúriai mérlegelés függvényeként –, amennyiben a Kfv.V.35.578/2012. számú peres eljárásen kívül van még folyamatban olyan per, amelyben az alkalmazandó jogszabály az Ör. és kifejezetten az Ör. 7. §-a szerinti adómérték a vitatott.

### **A döntés elvi tartalma**

24. *A fővárosi önkormányzatot terhelő ösztételepülési 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**

25. Alaptörvény F) cikk (1) bekezdés; 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. §; 23. §; 1990. évi C. törvény 1. §; 6. §; 17. §; 21-22. §, 52. § 26. és 35. pontok, 1999. évi XLIII. törvény 3. §; 58/2000. (X. 26.) Közgy. r. 1. §, 2. §, 1. számú melléklet

### **Záró rész**

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

Budapest, 2015. április 14.

**Dr. Kalas Tibor sk. a tanács elnöke,**  
**Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. előadó bíró,**

**Dr. Balogh Zsolt sk . bíró**