

A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.002/2023/4. számú végzése

Az ügy száma: Köf.5.002/2023/4.

A tanács tagjai: Dr. Patyi András tanács elnöke, Dr. Varga Eszter előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt bíró, Dr. Horváth Tamás bíró, Dr. Varga Zs. András bíró

Az indítványozó: Budapest Főváros Kormányhivatala (...)

Az indítványozó képviselője: Dr. Szász Imola kamarai jogtanácsos

Az érintett önkormányzat: Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzata (...)

Az érintett önkormányzat képviselője: Dr. Molnár Árpád ügyvéd (...)

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- az indítványozó kérelmére azonnali jogvédelmi intézkedésként – az ügydöntő határozata közzétételét követő napjáig – elrendeli Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzata Képviselő-testületének a települési adókról szóló 26/2022. (XI. 03.) önkormányzati rendelete 11–18. §-ainak ideiglenes alkalmazási tilalmát;
- elrendeli végzésnek közzétételét a Magyar Közlönyben;
- elrendeli, hogy végzését – a kézbesítést követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon az érintett önkormányzat is tegye közzé.

A végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az ideiglenes alkalmazási tilalom elrendelése iránti kérelem alapjául szolgáló tényállás

- [1] Az érintett önkormányzat a 2022. november 30-i testületi ülésén alkotta meg a települési adókról szóló 26/2022. (XI. 03.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) eltérő szöveggel történő hatálybalépéséről szóló 39/2022. (XII. 01.) önkormányzati rendeletét. A módosítás eredményeként az Ör. 2023. január 1-jén, a következő szövegezéssel lépett hatályba.
- [2] **„3. Légiutas adó**
11. § (1) Adóköteles a magánszemélynek az Önkormányzat illetékességi területén fekvő repülőtérről, személyszállítást végző légitfuvarozótól igénybe vett, a polgári légiközlekedés keretében végrehajtott érkező, induló, transzfer és tranzit utazása (a továbbiakban: légiutazás), feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya és a légiutazást a magánszemély nem vállalkozói tevékenység keretében veszi igénybe.
- (2) Jelen alcím alkalmazásában légiutazásnak minősül a földi kiszolgálás feltételeiről és engedélyezésének rendjéről szóló 7/2002. (I. 28.) KöViM rendelet 1. mellékletének 4. pontjában meghatározott utaskezelés megtörténte, az adófizetési kötelezettség keletkezésének nem feltétele a légijárművel történő utazás tényleges megkezdése.
12. § A légiutas adó alanya az a magánszemély, aki a 11. §-ban meghatározott módon, személyszállítást végző légitfuvarozótól polgári légiutazást vesz igénybe.
13. § Mentés a légiutas adó alól a 18. életévét be nem töltött magánszemély, továbbá a Budapest Főváros XVIII. kerületi lakcímmel rendelkező magánszemély.
14. § A légiutas adó alapja a légiutazások száma.
15. § A légiutas adó mértéke utazásonként 1000 forint.
16. § (1) A 11. § alapján fizetendő légiutas adót a légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény (a továbbiakban: Lt.) szerinti földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezet és a személyszállítást végző légitfuvarozó együtt szedi be.
- (2) Az (1) bekezdés szerint fizetendő légiutas adót az adóbeszedésre kötelezettek egyetemleges felelősséggel akkor is tartoznak az Önkormányzatnak befizetni, ha annak beszedését elmulasztották.
17. § (1) A légiutas adót a 16. § szerinti adóbeszedésre kötelezetteknek kell befizetni a beszedést követő hónap 15. napjáig az Önkormányzat K&H Bank Zrt.-nél vezetett 10401024-00032877-00000005 számú, „Települési adó” megnevezésű számlájára.

(2) A 16. § szerinti beszédre kötelezettek a légiutas adó alanyairól nyilvántartást kötelesek vezetni, amely tartalmazza az Lt. 27/A. § (1) bekezdésében meghatározott adatokat.

18. § (1) A 16. § szerinti adóbeszedésre kötelezettek az adó befizetésével egyidejűleg a 2. melléklet szerinti adóbevallást kötelesek benyújtani. A rendelet alapján az adóbeszedésre kötelezetteknek első alkalommal – 2023. január és 2023. február hónapokra vonatkozóan – 2023. március 15. napjáig kell az adót befizetniük és a bevallást benyújtaniuk.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott bevallással egyidejűleg meg kell küldeni a 17. § (2) bekezdésében meghatározott nyilvántartás – bevallással érintett időszakra – vonatkozó részét.”

- [3] Az indítványozó – eredménytelen törvényességi felhívást követően – a 2023. január 25-én kelt, BP/1202/00095-1/2023. számú indítványában az Ör. 11–18. §-ai más jogszabályba ütközésének megállapítását, és e rendelkezések 2023. január 1. napjára visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérte a Kúria Önkormányzati Tanácsától. Arra hivatkozott, hogy az Ör. vitatott rendelkezései Magyarország Alaptörvényének 32. cikk (3) bekezdésébe, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1/A. § (1) és (4) bekezdésébe, 43. § (3) bekezdésébe, az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 48. § (2) bekezdésébe, valamint a jogalkotásról szóló 2010. év CXXX. törvény 2. § (1) bekezdésébe, 2. § (4) bekezdésének a) és b) pontjába, valamint 3. §-ába ütköznek.
- [4] Az indítványozó a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (továbbiakban: Kp.) 145. §-a alapján kérte, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa az ügydöntő határozat közzétételét követő napig az Ör. vitatott rendelkezéseinek ideiglenes alkalmazási tilalmát rendelje el.

Az ideiglenes alkalmazási tilalom elrendelése iránti kérelem indokai és az érintett önkormányzat védekezése

- [5] Az ideiglenes alkalmazási tilalom iránti kérelem indokaként az indítványozó előadta, hogy az Ör. 2023. január 1-jén történő hatályba lépésével a légiutas-adó megfizetésére a mentességben részesülők kivételével minden – a Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtérnek az érintett önkormányzat illetékességi területére eső részén bonyolított – légiutazásban (utaskezelésben) érintett magánszemély adóalany köteles. Az Ör. rendelkezései azonban nem rendeznek olyan alapvető kérdéseket, mint az adófizetési kötelezettség módja, esedékessége, a vállalkozói tevékenység keretében történő utazás adómentességi okként történő igazolásnak módja, a beszédett adó adómentességi jogcíme nyilvántartásának, bizonylatolásának, vagy külföldi pénznemben történő megállapításnak szabályai és befizetésének szabályai. Az Ör. ezen hiányosságai, kimunkálatlansága súlyosan sérti a normavilágosság követelményét és a címzettek (adóalanyok és beszédre kötelezettek) körében jogbizonytalanságát eredményez.
- [6] Kifejtette, hogy a légi személyszállítás sajátosságaira, működési elveire tekintettel az Ör. kihirdetése (2022. december 1.) és hatályba lépése (2023. január 1.) között eltelt 30 napos „felkészülési idő” nem bizonyult elégségesnek a légiutas-adó beszedésének előkészítéshez, a személyi és tárgyi feltételek biztosításhoz, valamint az Ör. végrehajtásához. Az adóbeszedésre kötelezetteknek első alkalommal – 2023. január és február hónapokra vonatkozóan – 2023. március 15. napjáig kell az adót befizetniük és a bevallást benyújtaniuk, azonban a légitársaságok közlése alapján az ezekre a hónapokra szóló repülőjegyeket már jóval az Ör. kihirdetése, illetve hatályba lépése előtt eladták. Az érintett magánszemély adóalanyok fizetési kötelezettségének utólagos közlése és érvényesítése aránytalan sérelemmel járna mind rájuk, mind az adóbeszedésre kötelezetteknek nézve.
- [7] A végrehajthatóság körében arra is hivatkozott, hogy a szabályozás szerint nem csak az induló, hanem az érkező, a tranzit, és a transzfer utazás is adóköteles, ugyanakkor az adóbeszedés egyik kötelezettje (a földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezet) az utóbbi három esetben egyáltalán nem kerül kapcsolatba az adóalannal. Az Ör. továbbá az adó beszedése tekintetében – a földi kiszolgálóval egyetemlegesen kötelezett személyszállítást végző légitársaságokra – úgy telepít felelősséget, hogy e társaságok nem végeznek utaskezelést, a jegyértékesítés során az adót nem tudják sem közölni, sem beszélni, tekintettel arra, hogy előzetesen nincs információjuk arról, hogy az adóalany magánszemély, vagy vállalkozói tevékenysége keretében veszi-e igénybe a szolgáltatást, az utaskezelésben ténylegesen érintett lesz-e, és ha igen, akkor ez a Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér érintett önkormányzat illetékességi területéhez tartozó részén történik-e meg.
- [8] Az indítványozó utalt arra, hogy az Ör. jogszerűségével, alkalmazhatatlanságával kapcsolatban több felülvizsgálati kérelem is érkezett az adóbeszedésre kötelezett társaságoktól.

- [9] Mindezekre figyelemmel az indítványozó álláspontja szerint az Ör. szabályozása jogbizonytalanságot eredményez, magasabb szintű jogszabályi előírásoknak és jogalkotási követelményeknek nem felel meg, a jogkövető állampolgárok és az adó beszedésére kötelezettek eltérő jogértelmezése okán önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget, végrehajtásának megkísérlése indokolatlan adminisztrációs és anyagi terhet ró az érintettekre.
- [10] Az érintett önkormányzat a védiratában elsődlegesen a különleges jogállású szerveknél és a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek hivatalánál elrendelhető igazgatási szünetre alkalmazandó veszélyhelyzeti szabályokról szóló 460/2022. (XI. 10.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 460/2022. (XI. 10.) Korm. rendelet] 3. § (2) bekezdés a) pontjára hivatkozással az – igazgatási szünetre figyelemmel idő előtti – indítvány visszautasítását, továbbá az ideiglenes alkalmazási tilalom elrendelésére irányuló kérelem elutasítását kérte. Arra hivatkozott, hogy az indítványban megjelölt jogbizonytalansági kérdések vagy fenn sem állnak, vagy nem olyan mérvűek, melyeket a rendelet módosításával, kiegészítésével ne lehetne orvosolni. Sérelmezte, hogy a normavilágosság körében kifejtettek tekintetében (pl. külföldi pénznyomtatás törvényes befizetés) az indítványban foglaltak túllépik a törvényességi felhívás kereteit, továbbá, hogy az indítványban hivatkozott felülvizsgálati kérelmeket nem kapta meg, így arra reflektálni nem tud.
- [11] Álláspontja szerint a példálózva felsorolt jogsértések kapcsán az indítványozó nem jelölte meg, hogy melyek azok a körülmények, amelyek feltétlenül szükségessé teszik az ideiglenes alkalmazási tilalom elrendelését, és azok orvoslása utóbb miért nem lehetséges.
- [12] A továbbiakban az indítvány érdemében fejtette ki, hogy az adómentességi okok igazolásának módját nem kellett részleteznie, annak módja egyértelmű; a már eladott jegyek a rendelet jövőbeni alkalmazhatóságára nincsenek kihatással, továbbá az adófizetési kötelezettség nem a repülőjegy vásárlásához, hanem a légiutazás végzéséhez kapcsolódik. Előadta, hogy pl. a (...) légitársaság által hivatkozott több millió forintos utazási csomagok vonatkozásában életszerűtlen, hogy egyrészt egy 1000 forint mértékű adó miatt elállnak az utasok az utazástól, ahogyan az is, hogy ilyen kiadások mellett „aránytalan sérelmet” okozna az adóalanyoknak és a beszedésre kötelezetteknek az adó érvényesítése. Függetlenül továbbá az egyetemleges felelősség megállapításától, az adóbeszedésre kötelezettek a rendeletet alkalmazni tudják.
- [13] Végezetül előadta, hogy amennyiben a Kúria Önkormányzati Tanácsa szükségesnek látja az Ör. módosítását, kiegészítését, akkor van mód a jogsérelmek orvoslására, emiatt a rendelet ideiglenes alkalmazási tilalmának elrendelése szükségtelen.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokai

- [14] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a 460/2022. (XI. 10.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdés a) pontjára alapított, a jelen normakontroll eljárás lefolytatását gátló (indítvány visszautasítási) ok nem áll fenn, melynek érdemi indokait az eljárást befejező határozatban fogja megadni.
- [15] Az ideiglenes alkalmazási tilalom elrendelésére vonatkozó kérelem megalapozott.
- [16] A Kp. 145. § (1) bekezdése szerint a Kúria – az azonnali jogvédelemre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – kérelemre vagy hivatalból elrendelheti az önkormányzati rendelet alkalmazásának ideiglenes tilalmát.
- [17] A Kp. azonnali jogvédelemről rendelkező 50. § (4) bekezdése szerint az azonnali jogvédelemre irányuló kérelemben részletesen meg kell jelölni azokat az indokokat, amelyek az azonnali jogvédelem szükségességét megalapozzák, és az ezek igazolására szolgáló okiratokat csatolni kell. A kérelmet megalapozó tényeket valószínűsíteni kell.
- [18] A Kp. 51. § (3) bekezdése alapján a bíróság az arányosság elve alapján, a közérdek és valamennyi fél szempontjából azt mérlegeli, hogy az azonnali jogvédelem elmaradása nem okoz-e súlyosabb hátrányt, mint amilyennel az azonnali jogvédelem biztosítása járna.
- [19] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a fentiek alapján rögzíti, hogy az ideiglenes alkalmazási tilalomról rendelkező határozatában nem az indítványban foglaltak érdemi helyességéről dönt, az ugyanis az ügy érdemében hozott határozat tárgya lehet. Ennél fogva a védiratban felhozott azon indokok, melyek az indítvány érdemi megalapozatlanságát, a törvényességi felhívás kereteinek túllépését, az Ör. alkalmazhatóságát, illetve az Ör. módosításának esetleges szükségességét állítják, az ideiglenes alkalmazási tilalom körében nem bírnak jogi jelentőséggel. A jelen döntés meghozatalában továbbá annak sincs relevanciája, hogy az érintett önkormányzat – előadása szerint – az indítványozóhoz az Ör. kapcsán érkezett egyes beadványokat nem ismerte meg, mert az ideiglenes alkalmazási tilomról a Kúria nem az eljárásban részt nem vevő felek előadásai alapján dönt.

- [20] Az indítványban megjelölt érvek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa úgy ítélte meg, hogy az Ör. 11–18. §-ai vonatkozásában az ideiglenes alkalmazási tilalom elrendelésének elmaradása súlyosabb hátrányt okozna, mint az azonnali jogvédelem biztosítása. Az adó tárgyát képező légiutazási tevékenység (utaskezelés) folyamatos, amelynek következményeként számos magánszemély adóalanyt érint a 2023. január 1. napjától bevezetett adófizetési kötelezettség. Ezzel együtt fennáll az adófizetésre és az adó beszedésére kötelezettek önkéntes jogkövetésének – a szabályozás végrehajthatóságának kifejtett hiányosságain alapuló – elnehezülése. Ezt egyébiránt az érintett önkormányzat is elismeri a védiratában, amikor maga nyilatkozik úgy az adóbeszedésre kötelezettek egyetemleges felelőssége kapcsán, hogy „legfeljebb a rendelet a körben történő módosításának szükségessége merülhet fel, miszerint az egyes adóbeszedésre kötelezettek kizárólag az általuk beszedni elmulasztott adóért felelősek”.
- [21] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a hatályos szabályozás alkalmazásából fakadó jogkövetkezmények utólagos helyreállítása nem, vagy csak aránytalan nehézségek árán lehetséges, melynek elkerüléséhez jelentős közérdek fűződik, figyelemmel az érintett jogalanyok kiemelkedő számára is.
- [22] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a fentiek alapján a Kp. 145. § (1) bekezdése és (3) bekezdése alapján elrendelte az Ör. 11–18. §-ainak ideiglenes alkalmazási tilalmát az ügydöntő határozat közzétételét követő napig.

Záró rész

- [23] A végzés Magyar Közlönyben, valamint az önkormányzati rendelet kihirdetésére irányadó szabályok szerinti közzététele a Kp. 145. § (2) bekezdésén alapul.
- [24] A végzés elleni jogorvoslat lehetőségét a Kp. 112. § (2) bekezdése és 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2023. február 7.

Dr. Patyi András sk. tanács elnöke Dr. Varga Eszter sk. előadó bíró Dr. Balogh Zsolt sk. bíró

Dr. Horváth Tamás sk. bíró Dr. Varga Zs. András sk. bíró
